

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 134

RISOLUZIONE DELLA 13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

(Relatori: MORGONI, PUPPATO e VACCARI)

approvata nella seduta del 14 giugno 2016

SULLA

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 DEF.) (ATTO COMUNITARIO n. 93)

SULLA

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA LE DIRETTIVE 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 DEF.)

SULLA

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 1999/31/CE RELATIVA ALLE DISCARICHE DI RIFIUTI (COM (2015) 594 DEF.)

SULLA

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 2008/98 RELATIVA AI RIFIUTI (COM (2015) 595 DEF.)

E SULLA

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 DEF.)

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 20 giugno 2016

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i> 5
Parere della 14 ^a Commissione permanente	» 20

La Commissione,

esaminata la 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 def.);

esaminata la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 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 def.);

esaminata la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (COM (2015) 594 def.);

esaminata la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98 relativa ai rifiuti (COM (2015) 595 def.);

esaminata la 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 def.);

richiamati i contenuti della risoluzione (Doc. XVIII, n. 80), approvata il 19 novembre 2014, sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti (COM (2014) 398 definitivo);

richiamati i contenuti della risoluzione (Doc. XXIV, n. 51), approvata il 30 luglio 2015, a conclusione dell'esame dell'affare assegnato sugli esiti della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Verso un'economia circolare: Programma per un'Europa a zero rifiuti» e della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 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;

preso atto delle risultanze della consultazione pubblica istruita dalla Commissione ambiente del Senato volta ad acquisire informazioni e valutazioni delle istituzioni pubbliche e dei portatori di interesse privati in relazione al pacchetto di misure sull'economia circolare;

considerato che l'obiettivo di dare vita a un sistema di economia circolare rappresenta un cambiamento di paradigma che coinvolge aspetti normativi, produttivi, organizzativi e distributivi, e richiede anche un ap-

proccio culturale. La rilevanza di questo cambiamento radicale implica infatti una ricaduta significativa sulla vita quotidiana dei cittadini europei e sulle abitudini di milioni di consumatori. Uno dei fattori di successo del paradigma risiede pertanto nella capacità di informare i cittadini – a partire dalla scuola – e di renderli partecipi e protagonisti di questo percorso per renderli disponibili ad adeguare i loro stili di vita e di consumo;

valutato favorevolmente l'obiettivo di armonizzare le definizioni presenti nelle direttive in materia di rifiuti per allinearle al catalogo europeo dei rifiuti (CER), al fine di evitare ambiguità e disporre di dati comparativi sui progressi compiuti da Stati membri ed enti locali e regionali;

sottolineato che la proposta di armonizzare i requisiti minimi della responsabilità estesa del produttore è essenziale per aumentare le prestazioni dei regimi di responsabilità negli Stati membri e che i colegislatori dovrebbero rafforzare tali requisiti mantenendo disposizioni volte a garantire trasparenza e piena copertura dei costi da parte dei produttori;

evidenziata l'esigenza di precisare i requisiti minimi di qualità per gli alimenti e di definire una procedura *standard* minima per il loro recupero a garanzia della sicurezza alimentare, applicabile uniformemente negli Stati membri;

ribadita la richiesta di stabilire ulteriori obiettivi in materia di riutilizzo che siano vincolanti, indipendenti e definiti per flussi specifici di rifiuti, in particolare per i mobili, i tessuti e i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE);

sottolineata l'importanza di prevedere l'obbligo per gli Stati membri di riferire sui rifiuti industriali e per l'Agenzia europea per l'ambiente di monitorare e riferire a tale riguardo entro il 2020, definendo obiettivi di preparazione al riutilizzo e al riciclaggio di tali rifiuti;

riconosciuta la necessità di progressive restrizioni allo smaltimento in discarica, sostenendo il divieto di smaltimento in discarica dei rifiuti oggetto di raccolta differenziata e dei rifiuti organici;

ritenuto essenziale confermare il mantenimento dell'obbligo di presentazione di piani di attuazione con calendari dettagliati delle azioni necessarie per conseguire gli obiettivi prescritti, anche nel caso delle deroghe sugli obiettivi per i rifiuti urbani e lo smaltimento in discarica per taluni Stati membri;

rilevata l'assenza di una disposizione che preveda l'obbligo per le imprese dell'industria e del commercio di tenere un registro dei rifiuti non pericolosi che esse trattano e, su richiesta, mettere tali dati a disposizione delle autorità competenti;

valutata l'ampia delega che le proposte di direttiva conferiscono alla Commissione europea nell'adottare atti delegati, invitando i colegislatori a limitarne l'impiego;

considerato che i risultati positivi conseguiti dal Patto dei sindaci per il clima e l'energia suggeriscono di istituire un Patto dei sindaci sulla gestione dei rifiuti, al fine di coinvolgere gli enti locali e regionali, e di intensificare gli sforzi verso una maggiore efficienza nell'impiego delle risorse in ambito urbano;

sarebbe auspicabile coinvolgere le istituzioni nazionali e territoriali in attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul tema dell'economia circolare, anche attraverso strumenti quali quello ad esempio attivato da alcune regioni con l'istituzione di «*Forum* dell'economia circolare»;

rilevato che il pacchetto dell'economia circolare proposto dalla Commissione europea appare rispettoso del principio di sussidiarietà, pur presentando aspetti di criticità rispetto alla puntuale applicazione del criterio di proporzionalità;

nell'ambito del dialogo politico, delibera una risoluzione favorevole esprimendo in merito ai diversi atti le osservazioni che seguono:

con riferimento alla 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 def.), formula le seguenti osservazioni:

si rileva con favore il riferimento alla necessità di un raccordo tra la legislazione in materia di rifiuti, di prodotti e di sostanze chimiche volto a promuovere lo sviluppo del mercato delle materie prime secondarie; nella definizione del quadro normativo per la gestione dei rifiuti si ritiene, infatti, necessario un approccio intersettoriale per garantire il contestuale raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di salvaguardia dell'ambiente attraverso un uso più efficiente delle risorse;

con particolare riferimento all'aggiornamento del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, 1907/2006 (REACH) – che rappresenta il quadro normativo di riferimento per la gestione delle sostanze chimiche – e alla esigenza di privilegiare il recupero dei rifiuti rispetto allo smaltimento in discarica, si osserva che un numero sempre maggiore di sostanze chimiche rintracciabili nei rifiuti da recuperare potrebbe essere sottoposto a procedure autorizzative o di restrizione;

poiché alcune procedure previste dal REACH possono risultare particolarmente onerose in termini economici e di oneri burocratici, appare necessario prevedere opportune semplificazioni così da non disincentivare il recupero dei rifiuti altrimenti destinati allo smaltimento in discarica;

il recupero dei rifiuti – di cui sia accertata e certificata la non tossicità e pericolosità – mira infatti a una gestione ambientalmente compatibile volta a favorire la graduale dismissione delle sostanze chimiche più inquinanti allo stadio in cui non è più possibile intervenire sulla composizione originaria;

l'eliminazione graduale nel mercato fino alla completa sostituzione dei prodotti chimici tossici e pericolosi con altri compatibili sotto il profilo della tutela ambientale rientra nell'ambito del paradigma dell'economia circolare;

in relazione al settore della carta, si segnala la scarsità di misure specificamente volte ad incentivare il suo riciclo e si osserva infine la ne-

cessità di puntare non solo sulla quantità del riciclo ma anche sulla sua qualità;

in relazione al cronoprogramma, i criteri per la sua definizione non appaiono sufficientemente chiari e coerenti con le modifiche proposte e le misure pianificate.

Con riferimento alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 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 (RAEE) (COM (2015) 593 def.), formula le seguenti osservazioni:

riguardo alla gestione dei veicoli fuori uso si ritiene necessario:

a) eliminare il termine «tranciatura» dalla definizione di «trattamento», poiché tranciatura non costituisce una forma di trattamento;

b) prevedere che i rifiuti identificati con i codici CER 16.01.06 (veicoli fuori uso non contenenti liquidi né altre componenti pericolose), 16.01.22 (motori e organi di trasmissione non contenenti liquidi né altre componenti pericolose) e 16.01.17, siano avviati a recupero «R4» (riciclaggio/recupero dei metalli e dei composti metallici) esclusivamente presso impianti che effettuano le operazioni di frantumazione e che sono dotati delle migliori tecniche disponibili individuate nel *Best Available Technology Reference Documents* (BREF);

c) nell'ambito del trattamento (articolo 6 della direttiva 2000/53/CE) è necessario precisare che le operazioni di trattamento per la depurazione dei veicoli fuori uso di cui all'allegato I, punto 3, siano effettuate entro un termine certo e definito. A tale riguardo, si propone il termine di sessanta giorni dalla data di cancellazione dal registro automobilistico;

d) prevedere che gli Stati membri adottino i provvedimenti necessari per stabilire criteri e modalità al fine di garantire la tracciabilità dei rifiuti provenienti dal trattamento dei veicoli fuori uso; tale obiettivo può essere conseguito attraverso l'attestazione da parte del gestore dell'impianto di trattamento della corretta esecuzione delle operazioni di trattamento di cui all'allegato I, punti 3 e 4, della direttiva 2000/53/CE;

e) nell'ambito delle prescrizioni tecniche minime per il trattamento contenute nell'allegato I della direttiva 2000/53/CE:

– inserire la previsione che il sito di trattamento sia dotato di un adeguato sistema di pesatura: infatti il raggiungimento dell'obiettivo del 95 per cento di reimpiego e di recupero di un veicolo fuori uso dipende strettamente dalla certezza del peso del veicolo prima e durante le diverse fasi di trattamento. Oggi tuttavia non è previsto alcun obbligo, per gli impianti di demolizione che effettuano le operazioni di messa in sicurezza e di demolizione, di dotarsi di un sistema di pesatura. Di conseguenza, anche i dati dei registri di carico e scarico dei rifiuti che confluiscono nel modello unico di dichiarazione ambientale (MUD) risultano approssimativi, poiché basati sui documenti di circolazione dei veicoli e non sui pesi effettivamente rilevati;

- al punto 4, sostituire le parole: «Trattamento per la promozione del riciclaggio» con le seguenti: «Trattamento per il riciclaggio»;
- razionalizzare l'attività di trattamento e la divisione dei compiti tra il demolitore e il frantumatore;

si sottolinea l'urgenza di dare seguito a quanto previsto dall'articolo 8 della direttiva 2012/19/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, che dispone che la Commissione europea definisca norme minime di qualità per il trattamento, il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo per i RAEE. Ciò garantirebbe un concreto impulso alla gestione ecocompatibile dei RAEE e controlli adeguati, poiché consentirebbe a tutti gli impianti di trattamento di operare sulla base di standard qualitativi uniformi;

al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi di raccolta previsti dalla direttiva 2012/19/UE, andrebbero promossi e incentivati sistemi di raccolta «porta a porta» dei RAEE presso le utenze domestiche e professionali. Ciò disincentiverebbe la sottrazione di tali rifiuti da parte di filiere alternative con un contenimento dei costi di gestione, garantirebbe il corretto avvio al riutilizzo o recupero dei RAEE, gestito dai produttori di tali beni, consentirebbe il controllo delle filiere alternative e la riduzione del potenziale inquinamento provocato da trattamenti effettuati da soggetti non dotati di impianti idonei.

Con riferimento alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (COM (2015) 594 def.), formula le seguenti osservazioni:

al fine di disincentivare la realizzazione di nuove discariche, all'articolo 1, dopo il numero 3), andrebbe inserito il seguente:

«3-bis) è inserito il seguente articolo 5-ter:

"Art. 5-ter. – (*Agevolazioni per la chiusura delle discariche*). – 1. Gli Stati membri non possono concedere finanziamenti o sussidi per la realizzazione di nuove discariche.

2. Sono tuttavia ammessi finanziamenti per interventi finalizzati alla chiusura delle discariche o all'avvio e alla conclusione delle bonifiche di siti di discariche preesistenti";

andrebbe eliminata la moratoria per il conseguimento degli obiettivi in favore di taluni Stati membri, sopprimendo all'articolo 1, numero 2), lettera c), il paragrafo 6;

allo scopo di ridurre i termini per la trasmissione dei dati, all'articolo 1, numero 6), articolo 15, le parole: «18 mesi» andrebbero sostituite con le seguenti «6 mesi»;

l'obiettivo del conferimento dei rifiuti urbani in discarica entro il 2030 andrebbe ridefinito, più ambiziosamente, nei termini del 5 per cento, con modalità tecniche sostenibili, prevedendo un obiettivo intermedio – da fissare al 25 per cento entro il 2025 – in grado di uniformare meglio le

grandi differenze tra gli Stati membri, anche attraverso penalizzazioni tariffarie sul conferimento in discarica;

occorre altresì provvedere con mirati interventi normativi ad una soluzione ai casi talvolta frequenti di fideiussioni trentennali presentate dai gestori per le attività *post mortem* successive alla chiusura della discarica che non possiedono talvolta i requisiti di affidabilità minimi poiché sono emesse da istituzioni creditizie prive dei capitali necessari e scarsamente solvibili, che talvolta cessano dopo pochi mesi dall'emissione della stessa fideiussione;

in termini generali, si rileva la necessità di incrementare gli strumenti della programmazione, anche al fine del miglioramento degli strumenti degli enti territoriali per l'attribuzione della priorità al riuso e al riciclaggio rispetto al conferimento in discarica.

Con riferimento alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (COM (2015) 595 def.), formula le seguenti osservazioni:

in merito all'allineamento delle definizioni recate dalla direttiva 2008/98/CE, all'articolo 1, capoverso 2, si suggerisce di valutarne l'allineamento con quelle adottate dall'Istituto europeo di statistica. In tale contesto, va operata una più chiara distinzione tra ciò che deve essere considerato «sottoprodotto», «*End of waste*» e «rifiuto», allo scopo di consentire l'effettiva limitazione della produzione di rifiuti, favorendo al contempo la semplificazione e maggiori controlli sui sottoprodotti;

con riferimento alla definizione di «*Municipal waste*» (articolo 3, punto 1a), si giudica positivo che il termine di riferimento assunto sia il rifiuto domestico nel senso che, per essere classificato come urbano, il rifiuto speciale deve essere ad esso comparabile per natura, composizione e quantità, in ciò considerando anche il parametro quantitativo, non più solo quello qualitativo. Tra le esclusioni si ritiene vadano annoverati 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;

con riferimento alla definizione di «*Preparation for re-use*» (articolo 3, punto 16), si ritiene che, nella formulazione proposta dalla Commissione, rappresenti un elemento di certezza la previsione 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 e con i dovuti controlli da parte di soggetti imparziali a tutela dei consumatori, in particolare in tema di salute e sicurezza, e a protezione dell'ambiente». Di contro, si ritiene necessario mantenere la precisazione presente nella definizione vigente (componenti di prodotti «diventati rifiuti») al fine di non creare confusione tra l'operazione di «riutilizzo» (su un prodotto) e «preparazione per il riutilizzo» (su un rifiuto);

con riferimento alla definizione di «*Final recycling process*» (articolo 3, punto 17, che deve essere letta in combinazione con il successivo articolo 11 della direttiva sul metodo di calcolo dell'obiettivo, occorre tenere presente che ai sensi dell'articolo 6 (*end-of-waste*), in base al significato stesso di economia circolare e in continuità con l'attuale direttiva e con la normativa nazionale vigente, dai rifiuti si possono rigenerare risorse da re-immettere nel ciclo produttivo che possono consistere anche in materiali e sostanze, oltre che prodotti. Nella definizione di «processo di riciclaggio finale» occorrerebbe inoltre non limitare l'ingresso ai processi di produzione, in quanto il riciclaggio finale può applicarsi anche alla trasformazione di un rifiuto, nell'ambito di un processo di trattamento diverso da quello di produzione, che viene immesso sul mercato per il successivo impiego;

con riferimento alla definizione di «*backfilling*» (17b), appare positivo il richiamo generale al concetto di sostituzione al di là dei singoli scopi della pratica di *backfilling*; tuttavia si ritiene opportuno uno sforzo di chiarimento ulteriore sul significato del termine «idoneo», specificando che «si intendono per rifiuti idonei quelli conformi a specifiche norme tecniche, ovvero, in mancanza di queste ultime, quelle per i quali è stata effettuata una specifica analisi di rischio in relazione alle caratteristiche dell'area cui sono destinati».

Con riferimento alla responsabilità estesa del produttore, all'articolo 1, numero 7), dopo la lettera *b*), andrebbe inserita la seguente:

«*b-bis*) dopo il paragrafo 3 è inserito il seguente:

"*3-bis*) Al fine di coinvolgere maggiormente i produttori nella progettazione di prodotti ecosostenibili, gli Stati membri prevedono sistemi di più grave responsabilità estesa nel caso di prodotti con minore indice di riciclo e con una progettazione meno rispettosa dei criteri di *ecodesign*. In tale contesto, la quantificazione del costo ambientale deve essere effettuata tenendo conto di tutte le componenti di costo che ricadono sulla collettività, generate in ciascuna fase del ciclo di vita dei prodotti"»;

al fine di incentivare il riutilizzo delle plastiche povere e miste, all'articolo 1, dopo il numero 13) andrebbe inserito il seguente:

«*13-bis*) al Capo III, dopo l'articolo 22, è inserito il seguente:

"Art. 22-*bis*. – (*Incentivi al riutilizzo delle plastiche povere e miste*) –
1. Gli Stati membri finanziano la ricerca applicata sulla riciclabilità e riutilizzo delle plastiche povere e miste, a tal fine sviluppando accordi di collaborazione scientifica con i centri di ricerca e le associazioni rappresentative dell'industria"»;

allo scopo di semplificare le valutazioni dei consumatori sulla sostenibilità del ciclo delle materie prime impiegate e del prodotto finale, all'articolo 1, dopo il numero 15), andrebbe inserito il seguente:

«15-bis) al Capo IV, dopo l'articolo 27 è inserito il seguente:

"Art. 27-bis. – (*Etichettatura dei prodotti e obsolescenza programmata*) – 1. L'Unione europea promuove un sistema uniforme di etichettatura dei prodotti che consente ai consumatori di valutare con immediatezza la sostenibilità del ciclo delle materie prime impiegate e del prodotto finale nella sua completezza, la durata programmata per l'uso e le eventuali modalità per il corretto smaltimento"»;

per le medesime finalità di cui al punto precedente, si ritiene opportuno introdurre il bilancio di circolarità e, a tale scopo, all'articolo 1, dopo il capoverso 18), andrebbe inserito il seguente:

«18-bis) al Capo V, dopo l'articolo 33, è inserito il seguente:

"Art. 33-bis. – (*Bilancio di circolarità*) – 1. Al fine di favorire la diffusione dell'*ecodesign* e la realizzazione di sistemi produttivi sostenibili, gli Stati membri incentivano l'adozione del bilancio di circolarità per consentire ai consumatori di valutare l'intero ciclo di vita del prodotto tenendo conto della rinnovabilità delle materie prime, dello sviluppo tecnologico, delle potenzialità di riuso, riparazione e riciclo dei prodotti. Il bilancio di circolarità prevede la definizione di indicatori in grado di rappresentare con immediatezza informazioni utili alla sua redazione, dalla fase di ideazione a quella di realizzazione, impiego, riuso, riciclo ed eventuale smaltimento dei prodotti"»;

si ritiene necessario precisare che l'esclusione riguardante i «rifiuti da costruzione e demolizione» sia circoscritta a quelli di «origine non domestica», al fine di prevenire l'abbandono di rifiuti da costruzione e demolizione di provenienza privata. Secondo la normativa vigente, tali rifiuti possono essere conferiti presso i centri di raccolta comunali e contabilizzati tra i rifiuti urbani poiché considerati di provenienza domestica. Pertanto, all'articolo 1, punto 2), si suggerisce di sostituire la lettera a) con la seguente:

«a) è inserito il seguente punto 1-bis:

"1-bis) 'rifiuti urbani'

a) rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi:

– carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile ed accumulatori;

– rifiuti ingombranti, ivi compresi elettrodomestici, materassi, mobili;

– rifiuti di giardino, ivi comprese foglie e sfalci d'erba;

– rifiuti da costruzione e demolizione da piccola manutenzione;

b) rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati e dalla nettezza urbana, ivi compresi la spazzatura, il contenuto dei cestini portarifiuti e i rifiuti della manutenzione del verde pubblico.

I rifiuti urbani non includono i rifiuti delle reti fognarie e degli impianti di trattamento, ivi compresi i fanghi di depurazione, né i rifiuti da costruzione e demolizione"».

Si ritiene che le misure proposte per i rifiuti non pericolosi da costruzione e demolizione, che rappresentano una quota consistente della totalità dei rifiuti, non siano sufficientemente ambiziose. Invece dell'attuale obiettivo combinato, relativo alla preparazione per il riutilizzo, al riciclaggio e al riempimento, si propone la definizione di obiettivi specifici di riciclaggio per materiali da costruzione.

Pertanto, all'articolo 1, punto 10), la lettera c) andrebbe sostituita con la seguente:

«c) al paragrafo 2, la lettera b) è sostituita dalla seguente:

"b) entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e il riempimento inerenti ai rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluse le materie allo stato naturale di cui alla voce 17 05 04 dell'elenco dei rifiuti, saranno aumentati almeno al 70 per cento in termini di peso.

La Commissione valuta la gestione di questo flusso di rifiuti e l'opportunità di stabilire, entro il 2020, obiettivi di riciclaggio per materiali specifici da costruzione per il 2025 e il 2030"»;

L'*End of Waste* è riconosciuto come strumento di importanza centrale 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'*End of Waste* senza dover necessariamente operare solo se «non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario». Tuttavia la possibilità di individuare e regolare l'*End of Waste*, caso per caso, nei singoli provvedimenti autorizzativi dovrebbe essere mantenuta (come nella vigente direttiva) nell'attesa o che la Commissione individui dei regimi armonizzati al fine di uniformare, ove necessario, i criteri di *End of Waste* per specifici flussi o che, in mancanza di una regolamentazione europea, vengano individuati a livello nazionale i criteri *End of Waste* per i diversi rifiuti. Si propone quindi di aggiungere, nel testo dell'articolo 6, paragrafo 4, in fondo al primo alinea, le parole «ovvero possono decidere caso per caso, nell'ambito delle autorizzazioni alla gestione dei rifiuti rilasciate dagli enti competenti, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile; in tal caso non si applica l'obbligo di notifica di cui alla direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015»;

valutato positivamente l'innalzamento degli obiettivi, appare necessario tenere conto anche degli sbocchi di mercato e delle oscillazioni della domanda dei materiali ottenuti grazie al riciclo, poiché alla fissazione di

obiettivi più ambiziosi è indispensabile affiancare la previsione di strumenti economici e incentivi che ne consentano il raggiungimento.

nel pacchetto e nella proposta di direttiva in esame è carente l'indicazione su come gli obiettivi di riciclaggio proposti si concilino con la domanda presente sul mercato, in una situazione in cui il valore delle materie prime riciclate è sempre più compresso e aleatorio. Il prezzo del servizio di trattamento dei rifiuti non può essere fatto coincidere con il valore di mercato dei materiali trattati, peraltro soggetto a continue oscillazioni; il trattamento va piuttosto remunerato per quello che è, assicurando i processi di trattamento necessari per ottenere dai rifiuti dei materiali di qualità, tenendo conto della specifica responsabilità dei produttori in questo campo. Davanti alla crisi del mercato delle materie prime, che in questi ultimi tempi ha investito pesantemente anche il mercato dei materiali riciclati, l'azione della Unione europea per promuovere la circolarità delle risorse deve essere più incisiva in particolare sul tema degli interventi economici a favore della domanda di materie prime secondarie, soprattutto su determinate misure, come quelle a carattere fiscale, quali l'IVA agevolata;

si suggerisce pertanto di aggiungere in fine dell'articolo 4, paragrafo 3, le parole: «promuovono e sostengono lo sviluppo di una filiera del riciclo economicamente sostenibile, contrastando il traffico illegale transfrontaliero dei rifiuti e introducono misure adeguate a sostegno del mercato di materiali e prodotti riciclati, come strumenti fiscali agevolati, acquisti e appalti verdi, modulazione dei contributi ambientali in relazione alla riciclabilità dei prodotti».

Si ritiene opportuno chiarire la disposizione sull'impiego degli indicatori di misurazione della quantità dei rifiuti. L'indeterminatezza dovuta all'assenza di specifiche sull'oggetto delle misurazioni potrebbe produrre dati non omogenei. In ogni caso, gli indicatori dovrebbero comprendere anche il riciclaggio o essere basati sulla quantità di rifiuti prodotti.

Pertanto, all'articolo 1, il punto 9) andrebbe sostituito con il seguente:

9) l'articolo 9 è sostituito dal seguente:

«Articolo 9 - (*Prevenzione dei rifiuti*) - 1. [...].

2. Gli stati membri controllano e valutano l'attuazione delle misure di prevenzione dei rifiuti. A tal fine, essi utilizzano idonei indicatori e obiettivi qualitativi o quantitativi per misurare la quantità dei rifiuti prodotti, ivi compresi quelli destinati al riciclaggio, e in particolare per quanto riguarda la quantità di rifiuti urbani pro capite che sono smaltiti o sottoposti a recupero di energia.

[...]».

Andrebbe mantenuto l'obiettivo del 70 per cento, come proposto lo scorso anno dalla stessa Commissione.

Pertanto, all'articolo 1, punto 10), la lettera *d*) andrebbe sostituita con la seguente:

«*d*) al paragrafo 2 sono aggiunte le seguenti lettere *c*) e *d*):

"*c*) entro il 2025, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 60 per cento in peso;

d) entro il 2030, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 70 per cento in peso"»;

la formulazione per la raccolta separata della frazione organica non incoraggia adeguatamente tale modalità di raccolta. Si ritiene opportuno modificare la lettera *a*) nel senso di finalizzare il riciclaggio dei rifiuti organici alla produzione di *compost* e digestato di qualità.

Pertanto, all'articolo 1, il punto 13) andrebbe sostituito con il seguente:

«13) l'articolo 22 è sostituito dal seguente:

"Gli Stati membri assicurano la raccolta differenziata dei rifiuti organici, salvo che non venga dimostrata la sua impraticabilità sul piano tecnico, ambientale ed economico e adatta a soddisfare i necessari criteri qualitativi per il compost e a realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 11, paragrafo 2, lettere *a*), *c*) e *d*), e all'articolo 11, paragrafo 3.

Essi adottano, se del caso e a norma degli articoli 4 e 13, misure volte ad incoraggiare:

a) il riciclaggio, al fine di produrre compost e digestato conformi alle pertinenti norme di qualità;

b) il trattamento dei rifiuti organici in modo da realizzare un livello elevato di protezione ambientale;

c) l'utilizzo delle materie sicure per l'ambiente ottenute dai rifiuti organici;

d) la valorizzazione energetica dei prodotti di scarto delle attività agroindustriali, con sostegno di filiere produttive ad alto tasso di innovazione, attraverso l'impiego di celle a combustibile (CC) note anche come *Fuel Cells* (FCs).

La commissione effettua una valutazione, entro il 2018, sulla opportunità di fissare criteri minimi di qualità per il compost e digestato prodotto dai rifiuti organici, al fine di garantire un livello elevato di protezione per la salute umana e l'ambiente"».

Si segnala inoltre l'assenza di misure specifiche per il recupero delle frazioni organiche dei rifiuti urbani; la raccolta differenziata del *bio-waste* andrebbe resa obbligatoria per tutti gli Stati membri entro il 2020, fissando un *target* almeno del 65 per cento di riciclo entro il 2025;

la maggiore prevenzione (riduzione) di rifiuti urbani è in linea con gli obiettivi stabiliti dal settimo programma d'azione per l'ambiente e con

l'incarico affidato alla Commissione di definire, entro la fine del 2014, obiettivi di prevenzione dei rifiuti per il 2020. Pertanto, all'articolo 1, il punto 17) andrebbe sostituito con il seguente:

«17) l'articolo 29 è così modificato:

"a) al paragrafo 1, la prima frase è sostituita dalla seguente:

«1. Gli Stati membri istituiscono programmi di prevenzione dei rifiuti che contemplino misure di prevenzione dei rifiuti in conformità degli articoli 1, 4 e 9 per conseguire gli obiettivi di diminuzione del 10 per cento della quantità di rifiuti urbani prodotta nel 2025 rispetto ai livelli registrati nel 2015 e di riduzione dei rifiuti alimentari di almeno il 30 per cento entro il 2025 e del 50 per cento entro il 2030"»;

d) i paragrafi 3 e 4 sono soppressi;

all'articolo 1, paragrafo 2), punto b), la proposta di direttiva prevede la modifica dell'articolo 3 della direttiva 2008/98/CE, introducendo la definizione di «rifiuto non pericoloso», che si affianca a quella di «rifiuto pericoloso». In particolare, si definisce «rifiuto non pericoloso» il rifiuto che non presenta alcuna delle caratteristiche pericolose di cui all'allegato III. Tale definizione appare in contrasto con la decisione 2014/955/UE, contenente il Catalogo europeo dei rifiuti (CER), che considera «rifiuti non pericolosi» quelli di cui alle voci del Catalogo che non sono indicate con asterisco (*) e che non sono «voci a specchio». Si propone, pertanto, di eliminare la definizione di «rifiuto non pericoloso»;

la Commissione propone di cancellare diverse definizioni dalla direttiva sugli imballaggi per mantenerle unicamente nella direttiva quadro sui rifiuti. In questa operazione, però, la definizione di «riciclaggio organico», attualmente contenuta all'articolo 3, punto 9, della direttiva 94/62/CE, non è stata ripresa nella direttiva 2008/98/CE. A tale riguardo, si propone di includere nella direttiva 2008/98/CE tale definizione, affinché sia garantita chiarezza interpretativa sulle operazioni di riciclaggio organico incluse nella definizione di riciclaggio;

la proposta di riformulazione del comma 1 e il nuovo comma 3 dell'articolo 5 della direttiva 2008/98/CE attribuiscono agli Stati membri una funzione di garanzia nell'applicazione delle norme europee in materia di sottoprodotti e introducono l'espressa facoltà per i singoli Paesi di adottare regole tecniche a tal fine. Si ritiene che tali disposizioni non siano intese come la volontà, da parte della Commissione, di far rimettere in discussione le condizioni comunitarie di portata generale sull'individuazione dei sottoprodotti, con il conseguente rischio di alterare il quadro competitivo. Sarebbe pertanto preferibile non modificare l'attuale formulazione dell'articolo 5.1 della direttiva 2008/98/CE, oppure, in subordine, sostituire la parola «garantiscono» con la seguente «promuovono». Si ritiene inoltre opportuno includere nella nuova proposta di direttiva la previsione di un aggiornamento periodico delle linee guida interpretative della direttiva 2008/98/CE redatte dalla Commissione europea, considerato un utile

strumento per guidare gli operatori nell'applicazione della definizione di sottoprodotto;

con riferimento alla responsabilità estesa del produttore (EPR), risulta apprezzabile l'introduzione di condizioni minime operative (articoli 8 e 8a) per la sua applicazione, in quanto l'EPR può risultare 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 deve essere un sistema trasparente basato sul principio «chi inquina paga» e la corretta attuazione del principio non dovrebbe comportare costi non dovuti per i cittadini-consumatori, nonché effetti distorsivi in termini di competitività, intra Unione europea ed extra Unione europea. Occorre comunque dotare tale strumento della necessaria flessibilità, sia per poter prendere atto delle diverse situazioni presenti nelle varie filiere, sia in funzione delle condizioni di mercato (in particolare il prezzo delle materie prime, che incide sul valore dei materiali recuperati) che influiscono sulle attività di riciclo rendendole più o meno remunerative e, quindi, praticabili. La responsabilità del produttore per il riciclo dei materiali contenuti nel bene immesso sul mercato deve infatti essere una parte importante della EPR. L'economia circolare, in un mercato delle materie prime in forte ribasso, rischia di bloccarsi perché viene meno la convenienza imprenditoriale ad occuparsi di materiali riciclabili, il cui trattamento richiede maggiori investimenti ed operazioni. In questo senso l'EPR non può essere intesa come una variabile indipendente dal mercato delle materie prime, ma al contrario l'intervento del produttore deve essere modulabile, in un sistema di governance condivisa, dove ruoli e responsabilità degli *stakeholder* coinvolti sono chiaramente definiti, garantendo a ciascuno un'adeguata consultazione e partecipazione nell'implementazione dello schema di EPR. La «parità di trattamento» e la «non discriminazione» dovrebbero essere garantite all'interno della stessa categoria di *stakeholders* (al momento questo principio sembra espressamente richiamato solo per i produttori, vedi articolo 8a, paragrafo 1) e comunque essere estese alle imprese che effettuano attività di raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti oggetto della EPR. Andrebbero infine evitate sovrapposizioni di costi onerose ed immotivate a carico di cittadini ed imprese.

Si propongono pertanto i seguenti emendamenti:

«Art. 8a, paragrafo 1, primo alinea – Aggiungere in fondo: "prevedendo a tal fine adeguate forme di consultazione e partecipazione delle suddette categorie di operatori"».

«Art. 8a, paragrafo 1, quarto alinea – Aggiungere in fondo: "nonché delle imprese che effettuano attività di raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti oggetto della responsabilità estesa del produttore"».

«Art. 8a, paragrafo 4, lettera a), primo alinea – Aggiungere in fondo: "e tenendo conto altresì delle tasse o tariffe versate da cittadini e imprese per la gestione dei rifiuti urbani"»;

con riferimento al calcolo dell'obiettivo di riciclaggio (articolo 11a), fermo restando quanto sopra evidenziato in relazione alla definizione di «*final recycling*» si ritiene che vada in assoluto evitata la possibilità di introdurre deroghe eccessive al metodo di calcolo per scongiurare l'eccessiva indeterminazione dei parametri e la conseguente impossibilità di comparazione dei tassi di riciclo nazionali. In questo senso, si ritiene più che sufficiente prevedere, al paragrafo 3, la possibilità che vengano conteggiati nell'obiettivo anche gli scarti di selezione dei rifiuti urbani destinati a un processo di riciclaggio finale, in una misura massima del 10 per cento;

con riferimento al conferimento della carta raccolta tramite sistemi di raccolta differenziata si segnala la necessità di prevedere il divieto di conferimento in discarica;

le modifiche apportate all'articolo 22 della direttiva rendono le misure sulla raccolta dei rifiuti organico poco incisive. Pertanto, si propone di rendere obbligatoria la raccolta differenziata di tali rifiuti entro il 31 dicembre 2018. Nel caso in cui uno Stato membro consideri tale raccolta non fattibile sul piano tecnico, ambientale ed economico, appare necessario prevedere un meccanismo di comunicazione alla Commissione europea, per dare adeguata giustificazione delle proprie difficoltà di raggiungimento dell'obiettivo;

al fine di dare un impulso all'individuazione di nuove e più sostenibili forme di gestione dei rifiuti industriali, favorendo il recupero dei rifiuti anziché il loro avvio a smaltimento, sarebbe opportuno individuare nuove semplificazioni dell'articolo 24 della direttiva 2008/98/CE, che appaiono necessarie per assicurare le attività di ricerca, sviluppo e innovazione sul recupero dei rifiuti o su nuove tipologie di rifiuti da destinare ad attività di recupero già implementate;

le proposte della Commissione prevedono ampio ricorso allo strumento degli atti delegati. La Commissione potrà così definire le caratteristiche di determinate sostanze o oggetti per essere considerati sottoprodotti. Con atti delegati saranno definiti anche i criteri da rispettare per il passaggio alla qualifica di «non rifiuto», dopo le operazioni di recupero (*End of Waste*). Sempre con atti delegati sarà possibile emendare il catalogo europeo dei rifiuti e gli allegati della direttiva 2008/98/CE. Devono essere all'uopo previste opportune forme di consultazione dei settori produttivi interessati da tali disposizioni. In particolare, occorre consultare gli operatori dai cui cicli produttivi derivano sottoprodotti e materie prime derivanti da operazioni di recupero. Tale osservazione va estesa anche alla proposta di direttiva di cui all'atto (n. COM (2015) 596 def.).

Con riferimento alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (n. COM (2015) 596 def.), formula le seguenti osservazioni:

tra le proposte di modifica delle definizioni si ritiene incoerente, rispetto alla definizione di «*packaging*», la modifica relativa al «*packa-*

ging waste» che non esclude più in modo esplicito «i residui di produzione». L'imballaggio è definito tale quando è destinato a contenere, proteggere, manipolare, consegnare e presentare merci, e solo come tale concorre alla determinazione dell'immesso al consumo degli imballaggi nonché al raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero. Pertanto, ferma la necessità di meglio definire cosa si intenda per «residui di produzione», questi non dovrebbero essere considerati rifiuti di imballaggio qualora si riferiscano a ciò che non soddisfa le definizioni stesse di imballaggio;

con riferimento alla proposta di eliminazione dalla direttiva imballaggi del comma 3 dell'articolo 6 della direttiva 94/62/CE, che stabiliva la possibilità per gli Stati membri di incoraggiare il recupero energetico laddove fosse preferibile al riciclaggio, tale divieto andrebbe esteso a tutti i prodotti compostabili, riciclabili e convertibili in materia prima seconda, prevedendo che l'eventuale valorizzazione energetica degli imballaggi avvenga con maggiore efficienza e in regime di cogenerazione;

si evidenzia la mancanza di un obiettivo per il 2030 relativo alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio degli imballaggi in plastica. In alternativa al parametro individuato dovrebbe essere previsto almeno l'obbligo per la Commissione di impegnarsi a formulare tale obiettivo entro i prossimi anni. Pertanto all'articolo 1, punto 3), lettera *b*), alla lettera *g*) richiamata, andrebbe inserito l'obiettivo del 75 per cento per la plastica;

poiché le modalità di calcolo degli obiettivi di cui al punto 3) dell'articolo 1, relativo all'articolo 6 della direttiva, risultano difficilmente paragonabili, occorrerebbe modificarle per facilitare eventuali confronti. A tale riguardo, si ripropongono gli obiettivi da raggiungere quantificati, nel 70 per cento, nel 2025, e nell'80 per cento, nel 2030.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: CARDINALI)

10 febbraio 2016

La Commissione, esaminati gli atti,

considerato che le quattro proposte di direttiva sui rifiuti, del 2 dicembre 2015, unitamente alla comunicazione «L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare» (COM(2015) 614), costituiscono il nuovo pacchetto normativo sull'economia circolare avanzato dalla Commissione europea, in sostituzione di quello proposto nel luglio 2014;

ricordato che il pacchetto del 2014 – che prevedeva l'obiettivo del riciclaggio del 70 per cento dei rifiuti urbani e dell'80 per cento dei rifiuti di imballaggio entro il 2030, e il divieto del conferimento in discarica dei rifiuti riciclabili a partire dal 2025 – è stato ritirato dalla nuova Commissione Juncker nel febbraio 2015, a seguito delle perplessità espresse da alcune parti politiche e da alcuni Stati membri. In particolare, la Commissione ne ha motivato il ritiro con la necessità di adottare un approccio più ampio e di affrontare tutti gli aspetti del ciclo dei rifiuti, tra cui quello del consumo sostenibile e quello dello sviluppo di un mercato del riciclaggio di prodotti e materie prime;

rilevato che con le nuove proposte legislative, rispetto alle proposte precedenti, gli obiettivi di gestione dei rifiuti sono rivisti al ribasso, vengono introdotte deroghe per cinque Stati membri e vengono eliminati l'obiettivo di incrementare la produttività delle risorse del 30 per cento entro il 2030 e l'obiettivo di ridurre i rifiuti alimentari di almeno il 30 per cento entro il 2025. D'altra parte, si propone un approccio integrato, che va oltre il *focus* limitato ai rifiuti per comprendere azioni volte a promuovere l'economia circolare in ogni fase della catena del valore, dalla produzione, alla riparazione, ai prodotti secondari, coinvolgendo tutti gli attori, sia dal lato della produzione che del consumo. In tale prospettiva, di maggiore efficienza delle risorse, la trasformazione dei rifiuti in risorse rappresenta l'elemento decisivo – «l'anello mancante» – per ottenere un'economia circolare;

considerato, in particolare, che i principali elementi delle nuove proposte legislative sui rifiuti sono:

- obiettivo di riciclaggio o preparazione per il riutilizzo del 60 per cento dei rifiuti urbani e del 65 per cento dei rifiuti di imballaggio entro il 2025 e, rispettivamente, del 65 per cento e 75 per cento entro il 2030;

- obiettivo di ridurre, entro il 2030, il conferimento in discarica fino a un massimo del 10 per cento di tutti i rifiuti urbani prodotti;

- divieto assoluto di conferimento in discarica di rifiuti raccolti separatamente;

- promozione di strumenti economici per scoraggiare il conferimento in discarica;

- semplificazione e armonizzazione delle definizioni e dei metodi di calcolo delle percentuali di riciclo;

- misure concrete per promuovere il riutilizzo e stimolare sinergie industriali, in cui gli scarti di un'industria diventino materia prima di un'altra;

- incentivi economici ai produttori per la commercializzazione di prodotti più verdi e il sostegno a programmi di recupero e riciclo;

considerati i poteri delegati e le competenze di esecuzione attribuiti alla Commissione europea con le quattro proposte di direttiva;

valutate le relazioni trasmesse dal Governo ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge n. 234 del 2012, sulle quattro proposte di direttiva;

valutato il documento elaborato dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative e delle province autonome in merito alle priorità dell'Unione europea per il 2016, in cui si evidenzia come sia i rifiuti che il loro trattamento toccano da vicino le autorità regionali e locali, chiamate a provvedere alla predisposizione ed adozione dei piani regionali di gestione dei rifiuti e le misure contenute nel pacchetto potrebbero comportare un aumento delle responsabilità per le regioni e le autorità locali;

valutata altresì la risoluzione dell'Assemblea della Regione Marche, approvata nella seduta del 2 febbraio 2016;

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

- la base giuridica è individuata, per le proposte COM(2015) 593, 594 e 595, nell'articolo 192, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che prevede la procedura legislativa ordinaria per l'adozione di misure in materia ambientale e, per la proposta COM(2015) 596, nell'articolo 114 del TFUE, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

Al riguardo, potrebbe essere opportuno valutare la possibilità di omogeneizzare le basi giuridiche della direttiva sui rifiuti di imballaggio e delle altre direttive sui rifiuti, combinando insieme l'articolo 192 e l'ar-

articolo 114 del TFUE. Allo stato attuale, infatti, la differenza nella gestione tra i rifiuti di cui alla direttiva 2008/98/CE e i rifiuti di imballaggio della direttiva 94/62/CE si è significativamente ridotta, in quanto, anche per i rifiuti non di imballaggio è previsto il recupero, nella forma della preparazione al riutilizzo, del riciclaggio e del recupero di energia, con evidenti implicazioni anche sulla concorrenza tra imprese e sul funzionamento del mercato interno. D'altra parte, le implicazioni di natura ambientale, connesse con la gestione dei rifiuti di imballaggio, non potrebbero oggi essere considerate meno pregnanti, rispetto a quelle connesse con la tutela della concorrenza e il funzionamento del mercato interno;

– il principio di sussidiarietà è per larga parte rispettato. Gli obiettivi connessi con il riutilizzo, riciclaggio e recupero energetico dei rifiuti, nonché con la riduzione del loro smaltimento in discarica, richiedono una disciplina omogenea e valida per tutti gli Stati membri, a causa degli evidenti oneri di riorganizzazione che ciò comporta per le imprese e le istituzioni.

Va osservato, peraltro, che, nel riparto di competenze amministrative proprio dell'ordinamento italiano, e in ossequio al principio di sussidiarietà, le regioni sono chiamate a porre in essere tutta una serie di azioni indispensabili per garantire il puntuale e rigoroso rispetto del diritto europeo. Questo dato trova conferma anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha stabilito che la gestione dei rifiuti attraverso appositi piani di gestione adottati ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2006/12/CE può essere organizzata su base regionale, come avviene in effetti in Italia. Ciò comporta che, in linea di principio, ogni regione deve garantire il trattamento e lo smaltimento dei suoi rifiuti il più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti, al fine di limitarne il più possibile il trasporto (Corte di giustizia, sentenza del 17 marzo 1993, Causa C-155/91, e sentenza del 4 marzo 2010, Causa C-297/08).

Le nuove proposte prendono, quindi, in considerazione l'impatto del loro recepimento negli ordinamenti degli Stati membri, rilevando come molto spesso la legislazione sui rifiuti sia recepita in modo fortemente decentralizzato. Questo aspetto giustifica l'interesse delle regioni italiane e, più in generale, del sistema delle autonomie, il cui ruolo sarà poi determinante per garantire la piena e corretta attuazione degli obiettivi contenuti nelle direttive modificate.

Sempre in riferimento al principio di sussidiarietà si esprime, tuttavia, preoccupazione per gli ampi poteri delegati e di esecuzione attribuiti alla Commissione europea con le quattro proposte di direttiva.

In particolare, la proposta COM(2015) 594 conferisce poteri delegati alla Commissione per modificare gli allegati alla direttiva 1999/31/CE sulle discariche, tra cui figurano: – i requisiti che devono avere le discariche; – le misure da adottare in relazione alla protezione del terreno, delle acque e dell'aria e al rischio di smottamenti; – dettagliati criteri per l'ammissione dei rifiuti nelle varie categorie di discariche: – le procedure di controllo e sorveglianza sulle discariche.

Inoltre, la proposta COM(2015) 595 conferisce poteri delegati alla Commissione per stabilire: – i criteri dettagliati sull'applicazione delle condizioni per considerare un rifiuto come sottoprodotto o per determinare quando un rifiuto cessa di essere tale (*end of waste*); – l'elenco dei rifiuti; – requisiti minimi per il riconoscimento dei gestori della preparazione per il riutilizzo e per l'omologazione dei sistemi di cauzione-rimborso; – requisiti per poter computare i metalli recuperati mediante incenerimento di rifiuti nell'ambito del calcolo sul raggiungimento degli obiettivi generali di riciclaggio; – la soglia delle quantità di rifiuti non pericolosi che fa scattare l'obbligo di tenere un registro degli enti o delle imprese che raccolgono o trasportano tali rifiuti; – le norme tecniche minime applicabili alle attività di trattamento che richiedono autorizzazione e alle attività di raccolta o trasporto che richiedono registrazione; – la soglia di efficienza energetica dei termovalorizzatori.

Al riguardo, si ricorda che il Consiglio federale dell'Austria, il 19 gennaio 2016, ha espresso un «parere motivato» (ha cioè accertato una violazione del principio di sussidiarietà) sulla proposta di direttiva sui rifiuti COM(2015) 595, censurando gli eccessivi poteri delegati e di esecuzione attribuiti alla Commissione europea, con la conseguente erosione di potere degli Stati membri e delle regioni.

In tal senso, è chiara la menomazione *pro futuro* del ruolo dei Parlamenti nazionali, con la soppressione del potere, loro conferito dai protocolli nn. 1 e 2 allegati ai trattati, di adottare pareri sui «progetti di atti legislativi» dell'Unione; potere invece insussistente per quanto concerne i «progetti di atti delegati»;

– le proposte rispettano in larga parte anche il principio di proporzionalità, in quanto le norme e gli obblighi, introdotti con le quattro direttive, non vanno al di là di quanto è necessario per perseguire gli obiettivi posti dalle direttive, ovvero: proteggere la salute umana e l'ambiente, utilizzare con maggiore efficienza le risorse, assicurare il corretto funzionamento del mercato interno e prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi e restrizioni alla concorrenza nell'Unione.

Peraltro, alcune delle definizioni, contenute in particolare nella proposta di direttiva che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (COM (2015) 595), rischiano di essere troppo vaghe, al punto da rivestire, almeno potenzialmente, quel carattere di «manifesta inidoneità» a realizzare, in concreto, gli obiettivi che dovrebbe perseguire, compromettendone così la stessa legittimità (Corte di giustizia, sentenza 18 giugno 2015, causa C-508/13). Eventuali difficoltà nell'attuazione delle nuove disposizioni, imputabili ad una imprecisa definizione, potrebbero inoltre circoscrivere gli obiettivi individuati dalla Commissione europea e potrebbero anche pregiudicare il corretto recepimento;

– nel merito, si osserva che le quattro proposte di direttiva prevedano la sostituzione delle relazioni triennali sull'attuazione delle normative europee negli ordinamenti nazionali (attualmente a carico degli Stati membri) con le trasmissioni annuali dei dati statistici, corredate con le rispettive relazioni sulla qualità dei dati raccolti. Si ritiene che ciò possa

comportare un onere significativamente più gravoso per le Amministrazioni coinvolte e, quindi, non pienamente in linea con gli obiettivi della *better regulation*;

– in riferimento alla proposta di modifica della direttiva 1999/31/CE in materia di discariche di rifiuti (COM(2015) 594), sussistono profili di criticità per la definizione di «trattamento» dei rifiuti destinati ad essere conferiti in discarica, di cui all'articolo 2, lettera *h*), della direttiva 1999/31/CE. Al riguardo, si ritiene che, ai fini di certezza e di miglior applicazione della direttiva, debba essere considerata l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, nella sentenza del 15 ottobre 2014, causa C-323/13, sul caso di Malagrotta, in cui si è affermato che «non si può ... sostenere che ... gli Stati membri possano limitarsi ad optare per un qualsiasi trattamento dei rifiuti e non abbiano l'obbligo di ricercare e di mettere in atto il trattamento più adatto, compresa la stabilizzazione della frazione organica di tali rifiuti, al fine di ridurre il più possibile le ripercussioni negative dei rifiuti sull'ambiente e, pertanto, sulla salute umana» e inoltre «che la mera compressione e/o triturazione dei rifiuti indifferenziati destinati a essere collocati a discarica non risponda ai requisiti posti dalla direttiva 1999/31».

Si valuti inoltre l'opportunità di prevedere una modifica all'allegato I della direttiva, riguardante i «requisiti generali per tutte le tipologie di discariche». Al punto 3.3 della seconda tabella si propone di sostituire la seconda riga dopo l'intestazione con la seguente:

Categoria di discarica	Rifiuti non pericolosi	Rifiuti pericolosi
rivestimento impermeabile artificiale	richiesto	richiesto

Questa modifica consentirebbe di estendere il rivestimento impermeabile artificiale anche ai rivestimenti di copertura delle discariche che attualmente vengono realizzati anche con materiali naturali quali, in particolare, le ghiaie, che hanno un costo molto più elevato rispetto ad un rivestimento impermeabile e la loro estrazione comporta un elevato impatto ambientale e le cui caratteristiche di permeabilità favoriscono la produzione di percolato o (per infiltrazione delle precipitazioni) e la dispersione in atmosfera di biogas;

– in riferimento alla proposta di modifica della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti (COM(2015)595), ci sono alcuni elementi di potenziale criticità, che riguardano la definizione di «recupero», «riciclaggio» e di «cessazione della qualifica di rifiuto», che dovrebbero essere chiariti, ai fini di una omogenea applicazione della direttiva in tutti gli Stati membri. Alcune operazioni di recupero possono invero essere considerate come riciclaggio e conteggiate ai fini di raggiungimento dell'obiettivo di riciclaggio dei rifiuti urbani.

La proposta di direttiva che modifica la direttiva 2008/98/CE introduce, tra altro, la nuova definizione di «rifiuto urbano» che non include i

«rifiuti da costruzione e demolizione» (articolo 1, che introduce il punto 1-*bis* all'articolo 3). Al fine di rendere più chiara e, conseguentemente, più efficace la nuova normativa, si reputa indispensabile precisare che l'esclusione riguardante i «rifiuti da costruzione e demolizione» sia circoscritta a quelli «di origine non domestica», inserendo, pertanto, nella definizione di rifiuto urbano anche quella di «rifiuto da costruzione e demolizione domestica». Se rimanesse l'esclusione prevista dalla proposta potrebbe aumentare l'abbandono di rifiuti da costruzione e demolizione di provenienza domestica derivanti da piccoli lavori di manutenzione svolti in proprio. Si tratta di rifiuti che, in base all'attuale normativa italiana, i cittadini possono conferire presso i centri di raccolta comunali e che sono contabilizzati tra i rifiuti urbani, dal momento che attualmente si considerano di provenienza domestica. Conseguentemente, andrebbe modificato anche il punto 4-*bis* di cui si propone l'inserimento (relativo alla definizione di rifiuti da costruzione e demolizione).

Anche la modifica della definizione di «preparazione per il riutilizzo» di cui all'articolo 1, lettera *e*), della proposta potrebbe creare confusione con il concetto di «riutilizzo», poiché unisce le azioni di prevenzione svolte sui prodotti o i componenti di prodotti (che non sono rifiuti) con quelle svolte sui rifiuti. La mancata demarcazione tra il concetto di riutilizzo (prevenzione) e recupero (gestione di rifiuti) crea confusione poiché i rifiuti sono gestiti con determinate procedure ben identificate, che non si estendono alla gestione dei cosiddetti prodotti. Questa mancata demarcazione potrebbe fare sorgere problemi durante i controlli relativi al rispetto della normativa e delle procedure riguardanti il riciclaggio dei rifiuti oltre a creare problemi nel monitoraggio dei dati. Sarebbe pertanto opportuno distinguere l'operazione di recupero di prodotto (di un oggetto che deve essere riparato al fine di non diventare rifiuto) da ciò che è già rifiuto ed è sottoposto ad un processo di recupero.

Un altro elemento di criticità riguarda il metodo di calcolo introdotto con l'articolo 11-*bis*, che prevede un livello di scarti non deducibili pari al 10 per cento del peso totale dei rifiuti riciclati, laddove l'Italia calcola le percentuali di riciclaggio sottraendo tutti gli scarti prodotti dagli impianti.

La formulazione proposta del nuovo articolo 22 della direttiva 2008/98/CE prevede che la raccolta separata della frazione organica sia effettuata tenuto conto della sua fattibilità sul piano tecnico, ambientale ed economico. Al riguardo, si ritiene che questa condizione non incoraggi la raccolta della frazione organica. Si propone pertanto di valutare una diversa formulazione, al fine di rendere la raccolta della frazione organica obbligatoria;

– in riferimento alla proposta di direttiva sugli imballaggi e i rifiuti da imballaggio (COM(2015) 596), si rilevano profili di criticità in quanto il progetto fa riferimento a concetti e definizioni fondamentali della direttiva quadro che non sono stati specificati con chiarezza nella direttiva attuale, né nella proposta di modifica della stessa. Inoltre, istituisce un modello di calcolo che, prevedendo un livello di scarti non deducibili

pari al 10 per cento, di fatto penalizza l'Italia che invece calcola le percentuali di riciclaggio sottraendo tutti gli scarti prodotti dagli impianti;

– per quanto concerne le azioni da realizzare, con finanziamenti per oltre 650 milioni di euro provenienti da Horizon 2020 e per 5,5 miliardi di euro dai fondi strutturali, appare opportuno acquisire chiarimenti sulle risorse di cui si prevede l'utilizzo sia per quanto concerne i fondi strutturali sia per quanto riguarda la quota parte di Horizon 2020. In particolare, si tratta di capire se la Commissione europea intenda chiedere agli Stati membri che accedono ai fondi strutturali di destinare una porzione delle rispettive disponibilità a tale finalità e se nell'ambito di Horizon 2020 si intenda fare riferimento a specifici progetti, ovvero utilizzare risorse già destinate ad altri scopi.

La questione è rilevante perché, al fine di raggiungere l'obiettivo del 65 per cento di riciclaggio dei rifiuti urbani e dell'obiettivo del conferimento in discarica del 10 per cento dei rifiuti urbani, occorrerà prevedere in molti Stati membri, tra cui l'Italia, notevoli risorse aggiuntive volte, tra l'altro, alla creazione di un sistema efficace di raccolta differenziata su tutto il territorio nazionale, alla realizzazione di impianti necessari al trattamento dei rifiuti e alla valorizzazione energetica dei rifiuti residui. Una parte delle risorse, seppur limitata, dovrà poi essere destinata per assolvere l'obbligo di rendicontazione annuale;

– per quanto riguarda le azioni per ridurre i rifiuti alimentari, compresa una metodologia comune di misurazione, una migliore indicazione della data di consumo, e strumenti per raggiungere l'obiettivo di sviluppo sostenibile globale di ridurre della metà i rifiuti alimentari entro il 2030, si ritiene che sia stato valorizzato l'invito rivolto da alcuni Parlamenti nazionali, tra cui anche il Senato, volto a richiedere alla Commissione europea azioni specifiche per contrastare gli sprechi alimentari (*green card*).

Peraltro, si auspica che l'Unione europea promuova azioni ancora più efficaci per sostenere e diffondere buone pratiche di prevenzione dello spreco alimentare, coinvolgendo non solo le istituzioni regionali e locali, ma quell'ampio partenariato sociale rappresentato dalla cooperazione sociale, dalle associazioni di volontariato e dalle forme di distribuzione commerciale solidale proprie dei GAS, i gruppi di acquisto solidale ormai diffusissimi ed attivi in tutti i Paesi europei.

