

Proposte in ordine alla rielaborazione del vigente D.Lgs. 188/2008

Audizione

XIII Commissione Territorio, ambiente e beni ambientali

Senato della Repubblica

Il Centro di Coordinamento Nazionale Pile e Accumulatori (CDCNPA) è il consorzio che è stato istituito dal D.lgs.188/08 ed al quale è stato affidato il compito di coordinare le attività di raccolta e del corretto invio a recupero dei rifiuti di pile ed accumulatori esausti e garantire l'applicazione di regole omogenee a favore dei propri Consorziati impegnati nella raccolta.

Il CDCNPA si è costituito nel 2011 ed ha iniziato le proprie attività operative nel corso del 2012 e da allora sono continui gli sforzi dei Consorziati e del CDCNPA stesso per garantire che vengano soddisfatti i target europei di raccolta, obiettivo raggiunto con pieno successo negli anni passati.

E' attualmente in discussione presso la 13° Commissione Ambiente e Territorio del Senato lo Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/56/CE, che modifica la direttiva 2006/66/CE recepita a suo tempo con il D.Lgs. 188/2008. Si ritiene che lo schema di decreto proposto si limiti ad adeguare le deroghe italiane a quelle previste dalla normativa europea (rispetto ai divieti di immissione sul mercato di batterie portatili e accumulatori contenenti cadmio destinati ad essere utilizzati negli utensili elettrici senza fili, così come delle pile a bottone con un basso tenore di mercurio), evitando di introdurre invece gli auspici e necessari aggiornamenti normativi richiesti ed attesi da tutti i soggetti interessati.

Il CDCNPA, attraverso il presente documento, intende focalizzare l'attenzione su quegli aspetti tecnico/organizzativi del sistema che si ritiene necessitano di un'ulteriore specificazione normativa al fine di permettere la piena realizzazione di un modello di raccolta che garantisca le migliori condizioni operative per tutti gli operatori del settore ed il raggiungimento dei target stabiliti a livello comunitario.

Registro Pile: criticità operative

Ad oggi si evidenzia la mancanza di una procedura di verifica attraverso la quale sia confermato il rapporto tra il Produttore Iscritto ed il Sistema Collettivo indicato dallo stesso. Inoltre al Produttore è lasciata la libertà di inserire un codice fiscale di una qualsiasi impresa iscritta al Registro (anche non registrata quale Sistema Collettivo) per completare la procedura di iscrizione.

Nel caso in cui vi siano Produttori che, pur avendo dichiarato a Registro l'adesione ad un Sistema Collettivo, non hanno formalizzato tale iscrizione presso il Sistema stesso, non vi è alcun vincolo alla finalizzazione dell'iscrizione da parte del Produttore e quindi all'immissione sul mercato: il Sistema Collettivo non ha alcuno strumento per poter "validare" l'iscrizione al Registro del Produttore che lo ha indicato come sistema di finanziamento e pertanto il Produttore può procedere alla immissione sul mercato senza avere tuttavia finanziato alcun sistema di raccolta, come invece avviene nel caso del Registro AEE e quindi sarebbe opportuno allineare le modalità di finanziamento per la gestione del registro stesso.

Si sottolinea che il Registro non consente l'immediata identificazione dei soggetti iscritti quali Sistemi Individuali, che sarebbero quindi tenuti all'adesione al CDCNPA, come invece è stato esplicitato nell'ambito del Registro AEE.

Allo scopo quindi di consentire un corretto adeguamento alle procedure operative di utilizzazione del Registro, si ritiene opportuno che vengano valutate le seguenti proposte di integrazione affinché:

- nel caso del Sistema Collettivo, gli sia consentito accertare l'effettiva adesione di un Produttore al sistema stesso;
- nel caso di Sistema Individuale, sia verificata l'adesione dello stesso al CDCNPA prima dell'autorizzazione ad immettere sul mercato;
- venga reso possibile al CDCNPA accedere alle anagrafiche dei Produttori e dei Sistemi al fine di procedere con le attività di controllo circa l'adesione al Centro stesso.

Si lamenta inoltre l'assenza di specifiche sanzioni circa la mancata adesione al CDCNPA: tale inadempienza, infatti, ad oggi costituisce certamente un illegittimo vantaggio competitivo degli operatori che non hanno aderito nei confronti dei sistemi dei produttori che invece operano nel pieno rispetto delle norme vigenti.

Sistemi Collettivi e Individuali: differenze tra D.Lgs. 188/2008 e D.Lgs. 49/2014

Stante che 13 dei 19 Consorziati aderenti al CDCNPA sono anche Sistemi Collettivi per la gestione dei RAEE, e partecipano al CdC RAEE, si segnala come vi siano 2 argomenti di grande importanza che hanno particolare influenza nelle attività di questi sistemi: in particolare, le previsioni del D.Lgs. 49/2014 in relazione allo Statuto Tipo e alla tassazione degli avanzi di gestione.

Statuto Tipo

In primo luogo si evidenzia che, mentre nel D.Lgs. 49/2014 (*cf. art. 10 co.5*) è previsto che i Sistemi Collettivi RAEE si conformino ad uno Statuto Tipo di emanazione ministeriale, tale previsione non è contemplata nel D.Lgs. 188/2008.

Si sottolinea come la filiera delle pile e degli accumulatori abbia caratteristiche differenti rispetto alla filiera dei RAEE e sia pertanto necessario evitare, nell'adempimento delle previsioni del D.Lgs. 49/2014, di porre in essere disposizioni contrastanti o comunque penalizzanti nello svolgimento delle attività dei Sistemi Collettivi contemplate dal D.Lgs. 188/2008.

Qualora l'esigenza del legislatore fosse quella di uniformare i criteri generali ai quali un Sistema Collettivo debba aderire al fine di adempiere correttamente al disposto normativo, si ritiene opportuno segnalare che tale uniformità non debba porre limiti alla attività operativa dei sistemi stessi (*cf. art. 21 co. 1 del D.Lgs. 188/2008*) e nel contempo garantire il rispetto dei principi alla base della responsabilità estesa del produttore, che si ritiene debba permanere indipendentemente dalla forma giuridica che il Sistema Collettivo avrà assunto in ottemperanza degli artt. 2602 e seguenti del codice civile (Consorzio, Società Consortile).

I Sistemi Collettivi, oltre ad essere tenuti ad operare sul territorio senza distorsioni della concorrenza, sono organismi che realizzano la responsabilità estesa del produttore nell'ambito di molteplici filiere (RAEE e Pile nel caso) ove il produttore ha l'obbligo di finanziare la gestione del fine vita dei propri prodotti: ogni limitazione o imposizione circa la conformazione societaria, la gestione economico-finanziaria e le attività operative di un Sistema Collettivo nell'ambito di una specifica filiera, pertanto, pone in essere delle potenziali criticità nell'adempimento del mandato dei produttori rispetto alle altre filiere.

Tassazione degli avanzi di Gestione

Risulta alquanto complesso distinguere la provenienza degli eventuali avanzi di gestione se derivanti dalle attività inerenti i RAEE piuttosto che quelle inerenti le Pile ed Accumulatori, con un evidente ponderoso aggravio dei costi di gestione e non solo (*cf. art. 10 co. 10 del D.Lgs. 49/2014, mentre nel D.Lgs. 188/2008 non vi è alcun tipo di prescrizione in merito*).

Infatti, in assenza di un criterio definito dall'Amministrazione, le diverse stime ed ipotesi adottate per la ripartizione delle spese e dei costi di gestione da parte di ciascun Sistema, basate su metodiche



ritenute appropriate, potrebbero, invece, venire contestate in sede di verifica da parte dell'Agenzia delle Entrate.

Sarebbe opportuno che, essendo i Sistemi di fatto equivalenti, gli aspetti di natura fiscale siano equiparati in modo da chiarire che gli avanzi di gestione dei RAEE e alla gestione dei Rifiuti di Pile e Accumulatori non concorrano entrambi alla formazione del reddito.

Sistemi Individuali

Infine, è necessario evidenziare come, qualora si ritenesse opportuno uniformare anche gli adempimenti relativi ai Sistemi Individuali del D.Lgs. 188/2008 alle disposizioni del D.Lgs. 49/2014, anche in questo caso vi siano profonde differenze nelle modalità di gestione delle predette filiere e che l'attività di gestione e raccolta delle pile e degli accumulatori esausti da parte dei Sistemi Individuali non debba risultare penalizzata o limitata da previsioni normative che impediscano l'immediata operatività di tali soggetti, sia nei riguardi dell'immissione sul mercato che nello svolgimento della raccolta.



Raccolta Pile e Accumulatori Portatili: necessità di chiarimenti normativi e semplificazioni

Stante l'obbligo del raggiungimento degli obiettivi di raccolta imposti dalla Comunità Europea relativamente alle pile ed accumulatori portatili, si ritiene necessario evidenziare che ad oggi non vi sia sufficiente chiarezza circa le modalità operative di raccolta presso i punti vendita e gli adempimenti necessari e ciò pone un freno significativo alle attività di raccolta svolte con il concreto rischio di non veder premiati gli sforzi dei sistemi dei produttori al raggiungimento dell'obiettivo di raccolta pari al 45% dell'immesso da raggiungersi entro il settembre 2016.

Si ritiene pertanto necessario chiarire in maniera esplicita, conseguentemente a quanto previsto dall'art. 6 co. 4, che le modalità di raccolta semplificate messe in atto presso i punti vendita siano le seguenti:

- il punto vendita è il detentore del rifiuto, ai soli fini della compilazione del Formulario di Identificazione del Rifiuto, stante la considerazione che si tratta di un rifiuto proveniente dai cittadini e che come tale debba considerarsi rifiuto urbano;
- il punto vendita è esente dalla tenuta del registro di carico e scarico;
- il punto vendita è esente dall'obbligo di adesione al SISTRI per tali tipologie di rifiuto conferito dai cittadini presso il punto vendita stesso.

Rafforzamento delle funzioni del CDCNPA

Accumulatori per Veicoli: monitoraggio del servizio di raccolta di terzi indipendenti e raccolta in ambito di libero mercato per rifiuti ad alto valore economico residuo

Si ritiene opportuno evidenziare come ad oggi sia pressoché impossibile per il CDCNPA attivare alcuna modalità di controllo circa i soggetti terzi indipendenti che svolgono attività di raccolta e conferiscono direttamente agli impianti di trattamento finale e pertanto non è possibile contabilizzare i quantitativi raccolti in capo ai sistemi dei produttori.

Inoltre è necessario che vengano attivati controlli specifici circa le attività di esportazione degli accumulatori per veicoli al piombo, poiché tutti i flussi esportati sottraggono importanti risorse al sistema industriale nazionale.

E' necessario inoltre porre particolare riguardo circa la previsione dell'art. 7 co.4 del D.Lgs. 188/2008.

Tale disposto prevede che gli accumulatori esausti per veicoli siano conferiti dai detentori ai sistemi di raccolta dei produttori per garantirne il corretto riciclo. Tuttavia, tale previsione normativa è nella pratica disattesa, poiché non vi è alcuna possibilità di verificare in maniera puntuale se i rifiuti raccolti ricadono nella categoria degli accumulatori per veicoli o degli accumulatori industriali: entrambe le categorie sono infatti identificate (per quanto riguarda gli accumulatori al piombo) dal medesimo codice CER (16.06.01) e pertanto ogni tipo di controllo documentale risulta vanificato.

Si propone pertanto che la medesima previsione di cui all'art. 7 co. 4 del D.Lgs. 188/2008 venga estesa anche agli accumulatori industriali.

Monitoraggio e rendicontazione dei dati

L'attuale disposto normativo pone a carico del CDCNPA l'onere di ricevere la comunicazione dei dati di riciclaggio da parte degli impianti di trattamento (sia nazionali che esteri), senza tuttavia prevedere alcun tipo di strumento operativo (sanzioni) al fine di garantire che tali obblighi vengano effettivamente realizzati.

Identificazione del Produttore

Si ritiene necessario esplicitare con maggiore chiarezza quali siano i soggetti tenuti al finanziamento della attività di raccolta, trattamento e riciclaggio, poiché le attuali definizioni di “produttore” non garantiscono l’univocità dell’identificazione di tali soggetti.

Classificazione Pile e Accumulatori

L’attuale disposto normativo non chiarisce in maniera efficace la distinzione tra tipologie di pile e accumulatori differenti, lasciando ambiguità soprattutto nel merito della distinzione tra pile e accumulatori portatili e pile e accumulatori industriali.

Si ritiene opportuno, al fine di poter garantire i corretti flussi di finanziamento per la raccolta ed il trattamento del fine vita di tali prodotti, che si pongano le basi per una distinzione quanto più univoca possibile delle diverse tipologie di pile e accumulatori.

Esportazione successiva alla prima immissione sul mercato

L’attuale normativa non chiarisce se nella definizione di immesso sul mercato siano da scorporarsi i quantitativi che, successivamente alla prima immissione sul mercato nazionale, vengano successivamente esportati: tali quantitativi accrescono in maniera fittizia il dato relativo all’immesso sul mercato, contrastando gli sforzi affrontati dai sistemi dei produttori per l’innalzamento dei tassi di raccolta.

Pile al Litio e AdR

La normativa AdR prevede limitazioni specifiche sempre più vincolanti circa il trasporto di pile al litio esauste: tali limitazioni sono fortemente penalizzanti per la realizzazione di un sistema di raccolta efficace ed efficiente, in special modo riguardante la raccolta delle pile portatili (basti pensare alla necessità presso i singoli punti vendita di dotarsi di sistemi di controllo e verifica del corretto confezionamento ed invio a recupero dei quantitativi raccolti dai cittadini). Si ritiene necessario verificare, anche attraverso l’attivazione di un tavolo confronto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, quali siano le migliori soluzioni attuative per raggiungere i traguardi imposti dalla normativa poiché allo stato attuale non vi sono le necessarie garanzie operative per il pieno rispetto di quanto previsto dalle norme AdR.

Si segnala che l’ottemperare ai disposti attuali, senza che vi siano opportuni adeguamenti alla realtà operativa, comporta l’alto rischio dell’impossibilità di operare con continuità da parte di tutti i protagonisti della filiera.

Gestione del finanziamento del fine vita di prodotti immessi sul mercato con una vita di utilizzo medio-lunga

Si ritiene opportuno esplicitare le modalità di finanziamento per quei prodotti che hanno una vita medio-lunga (tipico il caso degli accumulatori industriali): infatti, sebbene ad oggi sia da un lato prevista la possibilità di finanziare la raccolta attraverso accordi diretti tra utilizzatore finale e produttore (*art. 13 co. 6 del D.Lgs. 188/2008*), non si rilevano nel contempo le necessarie procedure di controllo al fine di garantire che il finanziamento della gestione del fine vita di tali prodotti sia effettivamente assicurato e pertanto i costi di gestione ricadono in maniera indistinta sull'intero sistema.

A tale proposito potrebbe essere opportuno prevedere l'istituzione di adeguate garanzie finanziarie a carico del produttore.

Garanzie finanziarie rilasciate dai produttori e dai Sistemi Collettivi

Il produttore, nel momento in cui immette una pila o un accumulatore sul mercato, presta adeguata garanzia finanziaria. La garanzia è prestata dal singolo produttore, nel caso in cui adempia ai propri obblighi individualmente, oppure dal sistema collettivo cui il produttore aderisce.

Comitato di Vigilanza e Controllo

Si formula l'auspicio che detto organismo possa quanto prima divenire operativo nei termini previsti dal D.Lgs.188/2008.

Considerazioni Finali

Il presente documento ha inteso fornire una panoramica degli aspetti operativi che ad oggi il CDCNPA ed i propri Consorziati ritengono necessario risolvere al fine di garantire la corretta gestione del finanziamento delle attività di raccolta ed invio a recupero delle pile e degli accumulatori esausti.

Certi dell'attenzione che vorrete porre al presente documento, ci confermiamo a vostra disposizione per tutti gli eventuali approfondimenti necessari.

Giulio Rentocchini

Presidente CDCNPA

Roma, 16 dicembre 2015