

Audizione di FISE Assoambiente
sugli

schemi di decreti legislativi recanti attuazione del Pacchetto economia circolare:

Atto n. 166 - schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/849, che modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso;

Atto n. 167 - schema di decreto legislativo recante attuazione degli articoli 2 e 3 della direttiva (UE) 2018/849, che modificano la direttiva 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e la direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche;

Atto n. 168 - schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti;

Atto n. 169 - schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

presso

13a Commissione
(Territorio, ambiente, beni ambientali)
Senato della Repubblica

Illustre Presidente e Senatori,

abbiamo accolto con piacere l'invito rivolto a FISE Assoambiente nell'ambito dell'esame degli schemi di decreto legislativo recante attuazione del "Pacchetto economia circolare", in materia di veicoli fuori uso (Atto n. 166), pile e accumulatori (Atto n. 167), discariche di rifiuti (Atto n. 168) e rifiuti e imballaggi (Atto n. 169).

FISE Assoambiente è l'Associazione che rappresenta, a livello nazionale ed europeo, le imprese che operano in Italia nel settore dei servizi di igiene ambientale e della gestione (raccolta, riciclo, recupero e smaltimento) dei rifiuti urbani e rifiuti speciali, pericolosi e non, nonché delle bonifiche. L'Associazione inoltre stipula da oltre 60 anni il CCNL di categoria per le imprese private del settore dei servizi ambientali, applicato a circa il 45% degli addetti del comparto.

In merito ai provvedimenti in esame, l'intervento di FISE Assoambiente si focalizzerà sull'Atto n. 168 recante schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, e sull'Atto n. 169, relativamente all'attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti.

Il settore dei rifiuti, come si evince anche dal recente Pacchetto sull'Economia Circolare della Commissione Europea, pur rappresentando uno dei tanti ingranaggi di questo nuovo paradigma, ricopre comunque un ruolo sempre più rilevante in virtù dei suoi profili ambientali, economici e sociali. Ad esempio, la gestione integrata dei rifiuti urbani non si qualifica solamente come servizio pubblico essenziale – per via delle sue ricadute in termini ambientali e di salubrità dei contesti urbani – ma rappresenta un settore in forte crescita in quanto fonte di approvvigionamento di materie (seconde) e di produzione di energia per l'industria manifatturiera.

Prendere atto di tale contesto rende ancora più evidente la necessità di un **approccio pragmatico** nell'affrontare il tema della gestione dei rifiuti, capace di garantire condizioni certe e stabili per gli operatori del settore, propedeutiche allo sviluppo di investimenti – anche privati – e alla creazione di una filiera di tipo industriale che copra l'intero ciclo dei rifiuti, capace di rispondere in modo efficiente e adeguato alle opportunità di sviluppo offerte dall'economia circolare.

Nell'ottobre 2018, il Ministero dell'Ambiente aveva avviato 14 gruppi di lavoro tematici al fine predisporre una revisione generale delle disposizioni contenute nella Parte IV del D.lgs 152/2006 in occasione del recepimento delle direttive europee del Pacchetto Economia Circolare. Pur essendo i lavori partiti con largo anticipo, purtroppo il coinvolgimento degli stakeholders è avvenuto solo a partire dalla seconda metà del 2019 e nonostante il valido scambio di contributi e di confronto, la tempistica a disposizioni non ha concesso di verificare l'efficacia e la tenuta, anche sotto il profilo giuridico, oltre che operativo, del lavoro di recepimento complessivo rispetto agli elaborati dei singoli gruppi di lavoro.

Nell'attuale grave e contingente crisi economica, determinata dal Coronavirus, che ha colpito duramente gran parte del tessuto socio economico del nostro Paese, le **imprese di gestione rifiuti**, e i loro addetti, come noto, **stanno continuando a garantire i servizi pubblici ed essenziali di raccolta e gestione dei rifiuti urbani e speciali**, con particolare attenzione ai profili di rischio, compiendo un ingente sforzo per garantire non solo la continuità dei servizi ambientali ma anche lo

svolgimento di attività aggiuntive rese necessarie rispetto ai contratti precedentemente sottoscritti. Il contesto operativo emergenziale richiede oggi più che mai un quadro normativo e regolatorio che dia adeguato supporto al settore per gestire al meglio le inevitabili difficoltà operative che si sono determinate. Pertanto, uno dei temi centrali, dopo la sicurezza dei lavoratori, che il settore della gestione rifiuti intende porre all'attenzione attiene alla certezza del diritto.

Proprio in tale ottica, il recepimento delle direttive europee, attualmente all'esame della Commissione per l'attuazione delle politiche comunitarie, non dovrebbe trasformarsi in un'ulteriore stratificazione di oneri tecnico/procedurali per le imprese o implicazioni per le amministrazioni nazionali, ma dovrebbe invece:

- proporre una visione proiettata al futuro, così da ridefinire le regole per il sistema delle imprese che operano nella gestione rifiuti. Le regole però, come da tempo richiesto, devono essere certe, chiare e stabili nel tempo, soprattutto riguardo ai sistemi di finanziamento, incentivazioni e semplificazioni burocratiche;
- essere occasione per creare le basi per una **razionalizzazione e semplificazione normativa** spesso solo evocata anche da rappresentanti delle istituzioni che porti ad un concreto superamento delle complessità/farraginosità del corpo legislativo e delle soggettività interpretative delle norme. La semplificazione è senz'altro un ingrediente indispensabile per dare slancio all'intero settore, senza il quale la realizzazione di infrastrutture necessarie alla concretizzazione dell'economia circolare, che ha nell'impiantistica per il trattamento e la valorizzazione dei rifiuti uno snodo cruciale, rimane eccessivamente difficoltoso e oneroso. È necessario pertanto limitare gli interventi normativi ad elementi finalizzati unicamente a eliminare le disomogeneità registrate sul territorio e a dare attuazione alla regolamentazione esistente, semplificando, per quanto possibile, gli adempimenti a carico delle imprese. Al fine di dare attuazione alla regolamentazione esistente, risulta necessario ed urgente adottare i non pochi decreti attuativi previsti per il settore della gestione dei rifiuti e alle misure correlate alla risoluzione dei principali profili di criticità in materia;
- favorire un percorso di **miglioramento tecnologico e ambientale in linea con le disposizioni europee**, attraverso un efficientamento delle procedure e dei controlli, un'azione di supporto tecnico/scientifico. Peraltro i criteri generali contenuti nella Legge 234/12 ("Legge sulla partecipazione dell'Italia all'attuazione della normativa e delle politiche europee"), con un rinvio alla Legge 246/2005 (Legge semplificazione e riassetto normativo), prevedono espressamente che ***“gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori rispetto a quelli minimi richiesti dalle direttive medesime”***. Il rispetto di questo principio è fondamentale in modo da evitare eventuali svantaggi competitivi per le imprese italiane in conseguenza di una diversa applicazione della norma europea rispetto agli altri Paesi UE (gold plating). Infatti, disposizioni recanti livelli di regolazione più restrittivi rispetto a quelli richiesti dalle direttive comunitarie (vedasi ad esempio le modifiche agli allegati del decreto discariche riportate nell'Atto n. 168) comportano conseguenze penalizzanti per il nostro sistema Paese quali:
 - uno svantaggio competitivo delle imprese italiane rispetto a quelle degli altri Paesi europei;
 - una percezione di inadeguatezza dei limiti individuati dalle direttive europee, laddove tali limiti vengano ulteriormente ridotti;

- una contrazione del flusso degli investimenti.

Tali considerazioni, unitamente alla certezza del diritto e, quindi alla chiarezza del quadro normativo di riferimento del settore, risultano ancora più importanti se si considera che la gestione dei rifiuti oggi più che mai (e lo abbiamo constatato con il diffondersi dell'emergenza epidemiologica), è un'attività che richiede efficacia organizzativa del ciclo e capacità di realizzazione e gestione di impianti con caratteristiche tecnologiche sempre più complesse ed efficienti.

Si riportano di seguito alcune considerazioni e proposte di intervento rispetto all'Atto n. 168 (discariche) e all'Atto n. 169 (rifiuti) attualmente all'esame della 13a Commissione.

* * * * *

CONSIDERAZIONI E PROPOSTE IN MERITO ALL'ATTO n. 168

Lo schema di decreto legislativo richiamato nell'Atto n. 168 mira a recepire la direttiva (UE) 2018/850 che modifica, senza abrogarla, la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti. Tali modifiche sono state poste al fine di inasprire ulteriormente le restrizioni sul collocamento dei rifiuti in discarica, per favorire le operazioni di riciclo e recupero e quindi per sostenere la transizione dell'Unione Europea verso l'economia circolare.

Due sono le principali novità introdotte dalla direttiva 2018/850:

1. gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che entro il 2035 la quantità di **rifiuti urbani** collocati in discarica sia inferiore o uguale al **10 %** dei rifiuti urbani prodotti
2. divieto di ammissione in discarica dei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata e destinati alla preparazione al riutilizzo e al riciclaggio, ma con l'**eccezione per gli scarti derivanti da successive operazioni di trattamento dei rifiuti da raccolta differenziata** per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale secondo la regolamentazione della gerarchia dei rifiuti.

Tali elementi evidenziano che, pur nel rispetto della gerarchia di gestione dei rifiuti, la discarica continua a svolgere un **ruolo**, seppur per la parte residuale dei rifiuti urbani e per gli scarti del trattamento.

Un Paese resiliente, meno fragile di fronte alle crisi ed alle emergenze (di tutti i tipi) che interessano la gestione dei rifiuti nel suo complesso si può realizzare solo in presenza di una adeguata impiantistica, che prevedano **tutte le soluzioni di gestione**. Un mix necessario per gestire non solo la valorizzazione dei rifiuti ma anche la gestione degli scarti che non possono essere valorizzati né come materia, né come energia. In tale ottica **le discariche non rappresenteranno più la destinazione principale ma facilities a supporto e completamento del più generale contesto di Circular economy**: tali impianti consentiranno la controllata gestione di rifiuti che non dispongono di alternative, siano essi non pericolosi o pericolosi. come ad esempio l'amianto. Un ruolo residuale ma indispensabile al corretto ed efficace funzionamento del ciclo integrato di gestione dei rifiuti,

siano essi urbani che speciali, anche perché senza una soluzione per lo smaltimento finale, tutta la filiera del recupero/riciclo a monte si ferma.

Il ruolo di questi impianti è riconosciuto anche dall'intervento operato dalla Commissione europea sulla direttiva di settore, Dopo quasi più di vent'anni dalla pubblicazione della direttiva 1999/31/CE ("direttiva discariche") recepita in Italia con il D. Lgs. 36/2003, la Commissione non stravolge l'impostazione base della direttiva e soprattutto quella dei suoi allegati per quanto riguarda i criteri di costruzione e monitoraggio tanto da rappresentare ancora oggi riferimento quale BAT (*best available techniques*), cioè "migliore tecnologia disponibile" per questo tipo di impianti. La direttiva, così come il D.lgs 36/2003 che ne recepisce le disposizioni, garantisce quindi ancora oggi misure, procedure e orientamenti volti a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente e sulla salute.

Nonostante questo, nell'Atto 168 di recepimento della direttiva 2018/850 il Legislatore ha scelto di intervenire sulla normativa nazionale pertinente le discariche (D.lgs. 36/2003 e D.M. 27 settembre 2010), effettuandone una revisione ampia, che va ben oltre quanto richiesto per il semplice recepimento della direttiva. Tale azione di revisione, pur avendo il pregio di rappresentare un apprezzabile sforzo per una ricomposizione organica degli aspetti tecnici di tale normativa, è foriero di non poche criticità. In particolare le novità proposte dal legislatore sono spesso di difficile (se non impossibile!) attuazione, se rapportate alle realtà operative che le stesse norme dovrebbero regolamentare.

Una delle criticità più preoccupanti riguarda la gestione post-operativa delle discariche.

L'articolo 13 del D.lgs. 36/2003 relativo alla gestione operativa e post-operativa delle discariche viene modificato con l'inserimento del comma *6-bis* che stabilisce che l'effetto inquinante del percolato può definirsi esaurito, se a seguito di quattro prelievi effettuati nell'arco di un anno solare, si riscontra che i valori registrati rientrano nei limiti previsti allo scarico diretto sul suolo di acque depurate. Con tale disposto **si prevede che la fine della gestione post-operativa coincida con un fatto impossibile a realizzarsi.** È infatti impossibile che le caratteristiche del percolato (ossia dell'acqua estratta dal corpo dei rifiuti) si modifichino nel tempo in modo da diventare acque praticamente pulite. Tale ipotesi non trova alcun riscontro nel mondo reale; non è indicata nella direttiva europea in recepimento e non rappresenta un adeguato aggiornamento della normativa allo stato dell'arte in materia di discariche.

Di fatto rende impossibile la sostenibilità economica di qualsiasi discarica, in quanto il gestore (sia esso pubblico che privato) dovrebbe predisporre un accantonamento di risorse economiche infinite in quanto pertinenti ad una gestione post-operativa senza limiti di tempo.

A riguardo chiediamo che tale approccio, per altro non previsto nella direttiva europea sulle discariche sia sostituito con un approccio praticabile e perfettamente aderente ai criteri previsti dalla norma europea, ovvero **ci si deve riferire per la definizione della fine della gestione operativa allo strumento dell'analisi di rischio: all'art. 1, comma 1, lett. n)** dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti sostituire le parole "*per almeno 4 analisi consecutive nell'arco minimo di un anno solare, che vengono rispettati i limiti previsti allo scarico sul suolo di acque reflue, di cui alla tabella 4 dell'allegato 5 alla Parte III del decreto legislativo 152/2006*" con "***per almeno due anni consecutivi che la produzione del percolato è annullata ovvero che è talmente***

bassa da non destare preoccupazione sotto il profilo ambientale; tale valutazione può essere effettuata attraverso apposita analisi di rischio”.

In assenza di un intervento in materia, nel giro di pochi mesi osserveremo:

- l'impossibilità alla realizzazione di discariche moderne, sostenibili e indispensabili all'economia circolare;
- l'aumento dei costi per il sistema di riciclo/recupero dovendosi rivolgere all'estero per lo smaltimento dei propri rifiuti residuali;
- l'avanzamento di imprenditoria “grigia” nel settore delle discariche, in quanto solo un'imprenditoria irresponsabile può millantare di farsi carico di un adempimento tanto impraticabile quanto illogico.

Sempre in relazioni all'Atto n. 168 segnaliamo inoltre la necessità di un intervento di revisione generale del disposto in considerazione del fatto che alcune disposizioni sono riportate, con formulazione diversa, in più parti del testo, alcune formulazioni rischiano di creare discrasia tra testo normativo e allegato tecnico ed infine non sono state incluse disposizioni presenti a livello europeo. Per gli interventi a riguardo si rimanda alle proposte di emendamento in allegato alla presente.

* * * * *

CONSIDERAZIONI E PROPOSTE IN MERITO ALL'ATTO n. 169

Lo schema di decreto legislativo richiamato nell'Atto n. 169 mira a recepire la direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

Rispetto alle modifiche apportate al D.lgs 152 del 2006 dal disposto riportato all'Atto n. 169 segnaliamo in particolare i seguenti aspetti:

➤ **DRAFTING**

Nell'ottica di poter disporre di un necessario e adeguato contesto normativo basato su principi di semplificazione e razionalità interpretativa e applicativa, come accennato in premessa, onde scongiurare la definizione di un quadro legislativo disorganico e inapplicabile, evidenziamo in primo che **da un'analisi delle disposizioni richiamate nel testo in esame sono emerse oggettive incongruenze nella ricostruzione del testo normativo** di base: alcuni passaggi infatti non tengono conto di disposizioni normative oggi in parte già modificate o soppresse.

A riguardo si richiamano ad esempio gli articoli sugli adempimenti amministrativi oggetto di modifica dell'Atto n. 169: per meglio comprendere le considerazioni di seguito riportate è fondamentale ricordare che con il D.lgs. n. 205/10 sono state apportate significative modifiche al

D.lgs. n. 152/06 in generale e, in particolare, con gli artt. 16 e 35 sono state introdotte specifiche disposizioni relative, rispettivamente, agli adempimenti amministrativi (catasto, registri di carico e scarico, formulario di trasporto) e alle violazioni di specifici obblighi (comunicazione al catasto rifiuti, tenuta dei registri di carico e scarico e dei formulari di trasporto). Tali nuovi articoli, in particolare le disposizioni contenute nell'art. 16 (che sostituiva i vigenti artt. 188, 189, 190 e 193 del D.lgs. n. 152/06), hanno introdotto una disciplina completamente nuova che, sostanzialmente, mirava a tradurre nella legislazione italiana i principi della disciplina comunitaria in materia di tracciabilità dei rifiuti. L'aspetto peculiare è che lo stesso articolo 16, al comma 2, rimandava l'efficacia di tali articoli ad un momento successivo e, cioè, quello dell'entrata in vigore della disciplina regolamentare conosciuta come "SISTRI" la quale tuttavia, come noto, non è mai divenuta pienamente operativa. Ciò ha determinato un "parallelismo" tra gli articoli 188, 189, 190, 193 e 258 che continuavano ad essere vigenti e quelli "nuovi" che avrebbero acquisito efficacia una volta operativo il sistema di tracciabilità di rifiuti "SISTRI". Considerato che, a seguito delle note vicende, il SISTRI non è mai andato a regime, con l'art. 6, comma 2, lett. a) del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (convertito con legge 11 febbraio 2019, n. 12) il Legislatore ha deciso di sopprimere espressamente, tra gli altri, i citati articoli 16 e 35, confermando l'efficacia (cfr. comma 3 *ter* dell'articolo richiamato) degli articoli 188 (oneri dei produttori e dei detentori), 189 (catasto rifiuti), 190 (registri di carico e scarico) e 193 (formulario di trasporto) nel testo previgente alle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 205/10.

Pertanto si ritiene che, per quanto riguarda gli articoli sugli adempimenti amministrativi oggetto di modifica dell'Atto n. 169, di cui alla presente nota, si debbano intendere vigenti, in quanto espressamente salvaguardati dal comma 3-ter dello stesso decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (convertito con legge 11 febbraio 2019, n. 12) quelli del testo del D.lgs. n. 152/06 nella versione antecedente alle modifiche introdotte dal D.lgs. n. 205/10 e non, come invece sembra dal testo all'esame delle Commissioni parlamentari, quelli da quest'ultimo introdotti.

Alla luce della disamina svolta, da un'analisi delle proposte di modifica del D.Lgs. 152/06 contenute nell'Atto n. 169 sono invece emerse oggettive incongruenze nella ricostruzione del testo normativo di base, che si ritiene opportuno segnalare per scongiurare la definizione di un quadro legislativo disorganico e inapplicabile basato su disposizioni normative oggi in parte già modificate o soppresse.

Più nel merito si evidenzia quanto segue:

- l'articolo 1, al punto 14, interviene, sostituendolo, sull'art. 188-bis del D.Lgs. n. 152/06. Quella che viene definita "sostituzione" nello schema di decreto legislativo, più opportunamente dovrebbe essere considerata come l'introduzione di un nuovo articolo, in quanto l'art. 188-bis è stato abrogato dall'art. 6 del DL 135/2018 (convertito con Legge n. 12/2019) - e pertanto non può essere sostituito, bensì reintrodotta in una nuova formulazione;
- il successivo articolo 4, al comma 1, apporta modifiche all'art. 258 del D.Lgs. n. 152/2006 ma il testo dell'articolo che va ad emendare non è quello vigente, bensì quello abrogato dall'art. 6, comma 2, lett. a) del DL 135/2018 (convertito con Legge n. 12/2019) di cui sopra che, peraltro, al successivo comma 3-ter fa salvo il testo introdotto prima delle modifiche apportate dal D.Lg. n. 205/2010. Tale lettura è suffragata dal fatto che lo schema di decreto legislativo all'esame delle Commissioni parlamentari introduce un comma 5-*quiquies*, laddove l'articolo 258 vigente

si conclude con il comma 5; mentre l'articolo 258 abrogato si concludeva appunto con il comma 5-*quater*.

Da ultimo, ci preme evidenziare che l'analisi di cui sopra non tiene ovviamente conto degli articoli o parti di essi non presenti nell'Atto n. 169 in esame in quanto non oggetto di modifica ad opera del recepimento. Ci si riferisce ad esempio agli artt. 189 e 193 che, appunto, non vengono riportati nel testo bollinato di cui all'Atto 169, e anche ai commi successivi al primo dell'art. 190.

Stante la confusione e l'incertezza determinate da questo "doppio binario normativo", che si sono protratte per ben dieci anni, si auspica che il recepimento rappresenti l'occasione per fare chiarezza.

➤ **SFALCI E POTATURE**

Sul tema "sfalci e potature" è stata avviata nel 2017 la procedura EU PILOT 9180/17/ENVI in relazione ad una modifica apportata al D.lgs 152/06 che, in chiara contraddizione con la normativa dell'Unione Europea, ha escluso dal campo di applicazione della disciplina sui rifiuti gli scarti vegetali derivanti della manutenzione del verde urbano, giardini e parchi.

Ad oggi tale disposto - che peraltro determina forte criticità sotto il profilo amministrativo, ambientale ed economico - non è stato ancora emendato al fine di un riallineamento con le disposizioni europee, esponendo il nostro Paese ad una prossima nuova procedura di infrazione (di cui il Pilot rappresenta proprio la fase antecedente all'avvio formale di tale procedura), eventualità certamente da scongiurare.

La necessità di un riallineamento delle disposizioni riportate all'art. 185, comma 1, lett. f) del D.lgs 152/06 tiene conto peraltro dei seguenti aspetti:

- le disposizioni riportate negli articoli 2 e 3 della direttiva 98/2008/CE (confermato peraltro anche dalla direttiva (UE) 2018/851);
- la dichiarazione della Commissione europea (IT-E-008519/2016) che ha ribadito che la direttiva 2008/98/CE include nella definizione di rifiuto organico anche gli sfalci e le potature di giardini e parchi, impegnandosi peraltro a sollevare la questione con le autorità italiane, con cui era stato aperto un percorso di carattere precontenzioso che, se non corretto per tempo, avrebbe portato inevitabilmente alla procedura d'infrazione.
- la risposta (in data 21 dicembre 2016) di K. Vella a nome della Commissione europea all'interrogazione parlamentare E-008519/2016 dove affermava che "*Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, la definizione di "rifiuto organico" include i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi. La Commissione ritiene che gli sfalci e le potature rientrino in tale definizione se provengono da giardini e parchi e pertanto dovrebbero essere oggetto di una corretta gestione dei rifiuti, in linea con gli obiettivi di cui all'articolo 4 e all'articolo 13 della direttiva. L'assenza di un controllo adeguato ed efficace su questo tipo di rifiuti sarebbe in contrasto con le disposizioni della direttiva. La Commissione solleva la questione con le autorità italiane competenti.*"
- la nota MATTM del 15 marzo 2018 in materia;
- il considerando (10) della direttiva 2018/851/UE "*(10) [...] I rifiuti urbani [...] dovrebbero comprendere, tra l'altro, i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci*

d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati e dalla nettezza urbana [...].

L'intervento in materia, oltre a chiarire il contesto normativo nazionale ed evitare nuove sanzioni, potrà garantire la corretta gestione di tali rifiuti attraverso un effettivo recupero attuato con la trasformazione dello stesso in fertilizzante organico in un'ottica di economia circolare, garantendo al contempo tracciabilità e valutazione qualitativa dello stesso.

➤ **CLASSIFICAZIONE RIFIUTI E DEFINIZIONI**

In considerazione dei criteri di classificazione disposti a livello europeo e le relative disposizioni normative, risulta necessario ripristinare alla lett. g) dell'art. 184 del D.lgs 152/06 che **tra i rifiuti speciali rientrano tutti i "rifiuti prodotti da attività di trattamento rifiuti"** (EER 19 00 00). La modifica proposta:

- consente di dissipare ogni dubbio in merito alla qualifica dei rifiuti che derivano da un processo di trattamento, che sono e, quindi, devono, devono essere inclusi tra i rifiuti speciali. Ogni diversa interpretazione comporterebbe criticità di coerenza a livello legislativo non solo sul piano della normativa ambientale, ma anche su quello della regolamentazione dei servizi (all'ampliamento della privativa comunale con pubblicizzazione della successiva gestione) e sul piano fiscale;
- risponde a quanto riportato nel considerando n. 10 della Direttiva (UE) 2018/851 "il considerando (10) della direttiva 2018/851/UE "(10) [...] I rifiuti della produzione, dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca, della costruzione e demolizione, delle fosse settiche, delle reti fognarie e degli impianti di trattamento, e dei veicoli fuori uso sono esclusi dall'ambito di applicazione della nozione di rifiuti urbani."
- se non accolta, anche in considerazione dei frequenti richiami, soprattutto all'art. 184, che vengono fatti negli articoli successivi del D.lgs 152/06 sugli adempimenti amministrativi e della tracciabilità dei rifiuti, comporterebbe non poche ricadute sul settore della gestione dei rifiuti creando disallineamenti sugli stessi adempimenti. Peraltro con l'esclusione di tali rifiuti dall'elencazione dei rifiuti speciali il Legislatore genererebbe dubbi sulla loro origine che è invece, inequivocabilmente, quella di rifiuti speciali.

Per quanto riguarda invece le modifiche apportate all'art. 183 segnaliamo la necessità di un intervento in merito alla definizione di "**produttore di rifiuti**" (mediante la soppressione, all'art. 183, comma 1 lett. f) delle parole "*e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione*") al fine di riallinearla alle disposizioni europee, evitando così che la qualifica di produttore di uno stesso rifiuto continui ad essere ricondotta contemporaneamente a due soggetti diversi (produttore *giuridico* e produttore *materiale*), senza che siano specificati i rispettivi ruoli e le rispettive responsabilità. Peraltro, nel caso di un'attività che genera rifiuti, la normativa comunitaria e la giurisprudenza consolidata convergono sulla individuazione di un solo soggetto cui competono gli adempimenti di tutela ambientale: tale soggetto viene fatto coincidere con il produttore materiale (soggetto la cui attività produce rifiuti). Il mancato accoglimento dell'emendamento proposto procrastinerebbe il **concreto rischio per gli operatori del settore della gestione rifiuti di incorrere in sanzioni amministrative e penali, a fronte dell'arbitraria e incerta interpretazione**

della definizione di “produttore rifiuti”. Nel contesto normativo, già complesso e applicato in modo eterogeneo a livello nazionale, risulta particolarmente importante non introdurre ulteriori margini di incertezza, soprattutto su elementi chiave, quale quello in parola, ma garantire, al contrario, che nella gestione dei rifiuti, compresa quella oggetto dei contratti di appalto, siano ben definite e circostanziate le attività e i conseguenti adempimenti in capo alle varie figure coinvolte.

➤ **ATTIVITA' SVOLTE PRESSO TERZI**

In considerazione dell'esigenza più volte condivisa anche dal MATTM di far chiarezza sulla gestione dei rifiuti prodotti da attività svolte presso terzi, si ritiene che tale obiettivo si possa raggiungere estendendo la *fictio iuris* già prevista dal Legislatore per le attività manutentive disciplinate attualmente dall'art. 266, comma 4 del testo vigente del D.lgs. n. 152/06 a tutte le altre attività che producono rifiuti svolte presso terzi. Dal momento che infatti non tutte le attività che producono rifiuti da attività svolte presso terzi possono essere considerate di manutenzione, la modifica proposta mira a risolvere in modo unitario le problematiche di gestione dei rifiuti prodotti da tutte le attività svolte presso terzi e, quindi, in luoghi diversi dalla propria sede: a titolo di esempio pulizia, disinfestazione, disinfezione, dipintori, impiantisti idraulici, elettrici, termosanitari, installatori di apparecchiature di ogni tipo e dimensione, montatori, falegnami, disinfestatori. Ciò consentirà di assicurare uniformità di interpretazione e comportamenti nell'applicazione della norma stessa e contribuire alla qualificazione dei settori coinvolti.

➤ **REGISTRO ELETTRONICO NAZIONALE**

Nell'ambito dei lavori attualmente in itinere presso il Ministero dell'Ambiente che riguardano il Registro Elettronico Nazionale, permane un'ambiguità di fondo tra interoperabilità e “interfacciabilità”. Pertanto si ritiene opportuno chiarire alcuni aspetti generali in base ai quali si ritiene preferibile orientarsi verso la soluzione dell’“interfacciabilità” tra REN (che gestirà la tracciabilità dei rifiuti) e sistemi gestionali (ERP) delle imprese, sostituendo all'art. 1, comma 14 dello schema di decreto legislativo (che modifica l'art. 188-bis del D.lgs 152/06), la parola “interoperabilità” con “*interfaccia*”.

Il processo di digitalizzazione degli adempimenti in materia di tracciabilità passa necessariamente da due strade distinte:

1. Ogni sistema rimane chiuso: gli ERP e il REN comunicano tramite un'interfaccia ma non interagiscono fra di loro. Ogni operazione fatta su uno dei due sistemi non vincola i processi presenti sull'altro.
2. I sistemi interagiscono. Gli ERP e il REN comunicano in maniera interoperabile. Diventa quindi necessario definire un modello dati realmente digitale, condiviso con i principali operatori, che consenta di assorbire modellazioni operative differenti sulla base di denominatori comuni.

Bisogna però tener conto che:

- i processi aziendali sono profondamente radicati in sistemi gestionali (ERP) che logiche di efficienza operativa hanno esteso ben al di là della sola "Gestione Ambientali" a tutte le attività correlate di natura amministrativa, contabile, organizzativa;

- tali processi sono supportati da una decina di piattaforme software, non sempre recentissime, spesso afflitte da problematiche di natura “legacy”;
- le modifiche richieste investono profondamente due dei processi più core per gli applicativi: il formulario e il registro.

Sulla base di tali premesse risulta evidente che la prima strada, sebbene rappresenti una digitalizzazione parziale, richiede tempi relativamente brevi, una bassa complessità ed è l'unica sostenibile nell'attuale contesto. La seconda, invece, rappresenta una strada certamente più innovativa ma anche più lunga e complessa.

➤ **SEMPLIFICAZIONE**

Nell'ottica di assicurare la semplificazione, auspicata anche dal Legislatore comunitario, si ritiene fondamentale il ripristino della disposizione contenuta nel comma 5 dell'art. 193 del Dlgs 152/06 (così come introdotta dal Dlgs n. 205/10 e oggi abrogata dall'art. 6 del DL 135/2018 convertito con Legge 12/2019 – *Legge di Semplificazione*”) che prevede sia l'esclusione dal formulario del trasporto dei rifiuti urbani da parte del produttore degli stessi ai centri di raccolta, dall'altro il necessario chiarimento sul significato dei termini “occasionale e saltuario” ai fini dell'esclusione dall'obbligo di tenuta del formulario dei piccoli trasporti di rifiuti non pericolosi.

Per quanto riguarda la richiesta di esclusione del formulario per le utenze non domestiche che conferiscono i propri rifiuti ai Centri di Raccolta (CdR), si ritiene che la gestione (interna) e la fruizione (da parte delle utenze) dei CdR debba essere semplificata e non resa più complessa. Pertanto, in assenza di una specifica esclusione, l'obbligo di FIR per le utenze non domestiche che conferiscono i propri rifiuti ai CdR, vincolerebbe i gestori al loro ritiro, controllo e conseguente gestione amministrativa, costringendoli a una scelta: dotarsi di un adeguato sistema informatico, di una pesa, di un archivio documentale e di personale specializzato oppure (dato che i CdR non sono concepiti e utilizzati come impianti di stoccaggio ma come un'ottimizzazione della fase della raccolta) chiudere o limitare la propria operatività alle sole utenze domestiche;

➤ **GARANZIE FINANZIARIE E CERTIFICAZIONI AMBIENTALI**

Con l'entrata in vigore delle modifiche apportate al D.Lgs. 152/06 dal D.Lgs. 205/10, di recepimento della Direttiva 2008/98/CE sui rifiuti, è stata (probabilmente per mero errore materiale) rimossa l'agevolazione prevista nell'abrogato art. 210 (comma 3, lett. *h*), destinata agli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti che, in linea con gli specifici indirizzi comunitari e nazionali, adottano la certificazione ambientale (ISO 14001 o EMAS).

Tale disposto andrebbe ripristinato nel D.lgs 152/06 anche perché ad oggi è presente sia per le imprese di raccolta e trasporto dei rifiuti pericolosi (art. 212, c. 10 del D.Lgs. 152/06 e s.m.i.), sia per quelle che effettuano attività di bonifica dei suoli (art. 212, c. 11, D.Lgs. 152/06 e s.m.i.) e, in entrambi i casi, la riduzione è prevista quale elemento premiante a favore delle aziende che hanno investito negli strumenti della certificazione ambientale.

L'emendamento, che non comporta alcun onere per la spesa pubblica, mira a rendere più agevole il rilascio e il rinnovo delle autorizzazioni per gli impianti di recupero e smaltimento certificati e, al contempo, a rendere operativi gli indirizzi comunitari relativi alla promozione di sistemi di qualità ambientale.

* * * * *

Nella presente memoria abbiamo rappresentato per macrocategorie le principali (ma non uniche) criticità su cui gli operatori della gestione dei rifiuti si trovano a confrontarsi quotidianamente nello svolgimento della loro attività che, si ricorda è un servizio pubblico essenziale e non interrompibile, già in sofferenza per altre problematiche tra cui quella relativa al cronico problema dei ritardi dei pagamenti da parte delle P.A. che, già da solo, determina pesanti ricadute, a cascata, sulla tenuta economico-finanziaria dei gestori e dell'intera filiera.

La considerazione delle criticità racchiuse nella presente nota sarebbe già un apprezzato passo avanti nella definizione di un contesto normativo di riferimento più chiaro. per gli operatori e quindi un inizio di percorso virtuoso verso il consolidamento di un contesto operativo che ancora sconta poca chiarezza e molta farraginosità.

Nell'allegato alla presente memoria riportiamo le proposte emendative tecniche e di merito corredate, ciascuna, da puntuali motivazioni che declinano più nello specifico quanto qui anticipato.