

2020

Atti n. 169 e 168

OSSERVAZIONI
CONFINDUSTRIA CISAMBIENTE

Sommario

Tema 1: prescrizioni generali e imballaggi.....	2
Art. 178-bis: requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore	2
Comma 1	2
Art. 178-ter: requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore	3
Comma 4	3
Tema 2: organico	4
Art. 182 – ter: rifiuti organici.....	4
Art. 205: misure per incrementare la raccolta differenziata	7
Art. 205 – bis: regole per il calcolo degli obiettivi	8
P.to 3, lett. a).....	8
Tema 3: imballaggi.....	10
Osservazioni generali.....	10
Contributo ambientale: una definizione di sicuro interesse tolta dallo schema di recepimento	10
Ruolo privati e CONAI: la REP non è assolvibile solo mediante il pagamento del CA	10
Le misure di incentivazione che andrebbero inserite in tema di gestione degli imballaggi	11
Osservazioni puntuali.....	12
Art 217: ambito di applicazione e finalità	12
Art. 220: obiettivi di recupero e riciclaggio.....	12
Art. 222: raccolta differenziata e obblighi della pubblica amministrazione	13
Art. 223: consorzi dei materiali di imballaggio.....	13
Art. 224: funzioni del CONAI.....	14
Tema 4: discariche	15
Considerazioni generali sull'impianto normativo.....	15
Premesse	15
Aspetti positivi	15
Aspetti negativi	15
Osservazione 2.....	15
Osservazione 3.....	16
Considerazioni	16
Proposte di emendamento	16
Osservazioni sui vincoli paesaggistici	17
Osservazione sul tempo di gestione post-mortem delle discariche.....	18

Tema 1: prescrizioni generali e imballaggi

Art. 178-bis: requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore

Comma 1

La nostra Associazione rappresenta le Aziende che si occupano delle attività di recupero, e siamo tra quei soggetti che hanno partecipato, lo scorso semestre, alla modifica della normativa primaria in tema di End of Waste.

Nel corso di precedenti audizioni, abbiamo avuto occasione di proporre la realizzare di misure di contingentamento dei tempi della produzione normativa di regolamentazione End of Waste, che, ad oggi, rappresenta la via maestra affinché gli imprenditori che intendano investire nel settore, lo possano fare consapevoli che le Autorità competenti a livello amministrativo abbiano un riferimento normativo certo, che si affianchi alla possibilità di autorizzare "caso per caso", in base alla recente modifica dell'art. 184-ter del Testo Unico Ambientale, che consente loro di concedere o rinnovare l'autorizzazione esistente.

Siamo pertanto d'accordo con la formulazione che preveda un insieme di passaggi, utili a definire i DM per le singole filiere della responsabilità estesa, che non includa il passaggio presso la conferenza unificata, così come era stato individuato con la prima versione del comma proposta dal Ministero dell'Ambiente.

Allo stesso tempo, è auspicabile che ciò avvenga, così come proposto per l'end of waste, in tempi certi e contingentati: sia la regolamentazione per la cessazione della qualifica del rifiuto, sia la decretazione in tema di responsabilità estesa, richiedono tempi, se non certi, che siano definiti con ragionevole certezza, al fine di dare una garanzia utile alle imprese per investire nel settore.

Art. 178-ter: requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore

Comma 4

Con la proposta originaria del Ministero dell'Ambiente si delineava la creazione di un Comitato che aveva la funzione di svolgere attività controllo e garanzia dell'attuazione delle previsioni riguardanti la disciplina dell'attività dei produttori (c.d. «CREP») per i quali veniva prevista l'istituzione di un regime di responsabilità estesa per cui erano tenuti ad iscriversi e a comunicare i dati relativi all'immesso al mercato dei propri prodotti e le modalità con cui intendono adempiere ai propri obblighi ad un "Registro unico dei produttori" a tale scopo realizzato.

La nostra Associazione aveva proposto un organismo di natura terza. La previsione del CREP, di cui al comma 7 della precedente formulazione dell'art. 178-ter, prevedeva che *«L'attività dei Consorzi di cui al comma 1 è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per lo sviluppo economico»*.

Teniamo a precisare che eravamo d'accordo con la previsione di un organismo che vada ad effettuare un'attività di vigilanza sui sistemi-

Allo stesso tempo dovrebbe essere un un' Authority «terza», di ruolo pubblico, che certifichi l'effettività dei risultati raggiunti.

Il CREP potrebbe esserselo, ma – a nostro avviso – non dovrebbe essere interna al MATTM. Dovrebbe essere una sorta di ANAC dell'Ambiente.

Motivazione.

A nostro avviso l'organismo, al fine di consentire una effettiva certificazione dei risultati raggiunti dai sistemi, dovrebbe porsi in posizione terza al dicastero.

Tema 2: organico

Art. 182 – ter: rifiuti organici

Comma 2

Il testo in esame prevede che “Al fine di incrementarne il riciclaggio, entro il 31 dicembre 2023, i rifiuti organici sono differenziati e riciclati alla fonte, a titolo esemplificativo mediante attività di compostaggio sul luogo di produzione, oppure raccolti in modo differenziato, con contenitori a svuotamento riutilizzabili o con sacchetti compostabili certificati a norma UNI EN 13432-2002, senza miscelarli con altri tipi di rifiuti e inviati agli impianti di riciclaggio”.

Si propone di inserire tra “con contenitori a svuotamento riutilizzabili o con sacchetti compostabili certificati a norma UNI EN 13432-2002” e “senza miscelarli con altri tipi di rifiuti e inviati agli impianti di riciclaggio”, la seguente: “senza creare effetti negativi sui processi di biodigestione anaerobica e di compostaggio, con un contenuto minimo di materia prima di origine rinnovabile in relazione al materiale di cui sono composti, a titolo esemplificativo se di carta almeno 80%, e con una volumetria minima”

In particolare, i sacchetti distribuiti agli utenti del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati:

- se di carta, devono contenere almeno la percentuale di 80% di materiale riciclato, asseverata sul prodotto finito (il sacco) da specifica certificazione (FSC, PEFC o equivalente)
- se in materiale bioplastico, devono contenere almeno il 60% di materia prima di origine rinnovabile
- per le utenze domestiche i sacchetti devono avere volumetria non inferiore agli 8 litri e devono essere privi di maniglie.”

Osservazione generale

La proposta di emendamento è finalizzata al raggiungimento di una adeguata funzionalità delle raccolte, dalla buona riuscita dei trattamenti, alla sostenibilità ambientale ed economica della filiera.

Osservazioni puntuali

1. *“Tali sacchetti non devono creare effetti negativi sui processi di biodigestione anaerobica e di compostaggio”.*

Motivazione

Negli impianti per la digestione anaerobica utili a tale scopo, si registra, in termini di impurità in ingresso agli stessi (“a bocca di impianto”), un livello di impurità medio pari a circa il 5%. La percentuale di Materiale Non Compostabile (MNC) a bocca di impianto rilevata con analisi merceologica non è più sufficiente in sé a qualificare il livello di qualità della raccolta e del trattamento se non è legata al risultato di processo. Infatti, poiché occorre la loro rimozione, realizzata, nella grande maggioranza dei casi con operazioni di tipo meccanico, cui fanno seguito perdite di processo che si tramutano nello smaltimento indesiderato di considerevoli quantità di materiale organico compostabile, mischiato alle MNC. Questo fenomeno è definito “effetto trascinamento” ed è stimato attraverso un fattore di moltiplicazione delle MNC.

Il fattore di moltiplicazione medio in Italia è pari a 4: tradotto in parole povere, a fronte di un 5 % medio di MNC si ha nella realtà in media il 20% di scarti a smaltimento.

Poiché il materiale degli involucri influisce non solo sulla qualità della raccolta, ma anche sui risultati dell'effettivo sfruttamento dell'organico, poiché, durante il corso del processo meccanico, tutti i sacchi in materiale in film devono essere infatti stracciati o tritati per offrire l'organico al processo. In tale operazione, materiale organico rimane adeso ai pezzi di film stracciati e separati e va a

incrementare l'“effetto trascinamento”: pertanto, la raccolta (in termini di qualità dell'organico, ovvero di presenza ridotta di frazioni estranee), può essere buona, ma gli scarti di processo (a causa del materiale componente l'involucro non adeguato) in quantità elevata, con conseguente riduzione dell'effettivo riciclo del materiale organico, e un aumento dei costi di trattamento.

2. *“se di carta, devono contenere almeno la percentuale di 80% di materiale riciclato, asseverata sul prodotto finito (il sacco) da specifica certificazione (FSC, PEFC o equivalente)”*

Si ritiene necessario introdurre un richiamo ai sacchi in carta riciclata e una specifica di origine

Motivazione

È fondamentale per permettere l'utilizzo di tale materiale non solo conformemente alla compostabilità, ma anche al corretto utilizzo delle risorse, favorendo in primis – come suggerito dall'art. 178-bis, il riciclo delle stesse (trasformazione del macero di carta da raccolta differenziata post-consumo).

I sacchi in carta riciclata inoltre devono essere certificati FSC o PEFC per l'effettività certificata sia sul quantitativo di fibra riciclata, sia per il controllo di legalità e di continuità della filiera (catena di custodia senza interruzioni).

3. *“se in materiale bioplastico, devono contenere almeno il 60% di materia prima di origine rinnovabile”*

Riteniamo che i sacchi in bioplastica dedicati alla raccolta differenziata dell'organico e gli shopper compostabili forniti alle casse dei supermercati debbano essere obbligati a ottemperare alle prescrizioni stringenti e verificabili sulla % di materie prime almeno rinnovabili, che riguarda i sacchetti leggeri ortofrutta di analogo materiale.

Motivazione

In mancanza si verificherebbe il paradosso che un sacco destinato specificamente alla raccolta dell'organico può contenere una % sconosciuta di materia prima di origine rinnovabile, anche minore di quella di sacchetti destinati al solo trasporto di ortofrutta.

4. *“per le utenze domestiche i sacchetti devono avere:*

- i. *volumetria non inferiore agli 8 litri e non superiore a 10 litri*
- ii. *essere adatti a cestelli aerati da 10 litri*
- iii. *essere privi di maniglie”*

Sarebbe opportuno favorire l'individuazione di un numero massimo di sacchi commisurato alla dimensione della famiglia, al fine di evitare che le gare di appalto prevedano basi d'asta basse con numeri di sacchi per famiglia inutilmente elevati, sia per calibrare al meglio le forniture e il loro utilizzo.

Si propone una volumetria minima per non incoraggiare tali pratiche e per aumentare il rapporto peso raccolto/volume del sacco e il tempo di formazione e quindi stazionamento del rifiuto nell'abitazione.

Motivazione

Ciò favorisce una più efficiente gestione delle raccolte, ed in particolare:

- si deve fare in modo che le volumetrie dei cestelli inferiori ai 10 litri siano gradualmente sostituite in quanto il loro uso incentiva spreco di materiale e riduce l'efficacia dell'aerazione.
- Le volumetrie superiori agli 11 l comportano eccessivo spreco di materiale non utilizzato per il contenimento, ma solo per la chiusura.

Dovrebbero essere esclusi i sacchi con maniglie, anche per evitare che siano usati per scopi diversi da quelli della raccolta dell'organico, nell'ottica del risparmio di materiale non sfruttato per la raccolta.

Comma 3

Osservazione

Con il comma 3 dell'art. 182-Ter si richiama una prerogativa appannaggio del MATTM, delle Regioni delle c.d. "EGATO" e dei Comuni, per cui, secondo le rispettive competenze, promuovono le attività di compostaggio sul luogo di produzione, anche attraverso gli strumenti di pianificazione di cui all'art. 199 (i c.d. Piani Regionali Rifiuti), e la pianificazione urbanistica".

Proposta di emendamento

Ebbene, si suggerisce di inserire tra "promuovono" e "le attività di compostaggio", la seguente: "iniziative e attività per ridurre lo spreco alimentare, la riduzione alla fonte del peso del rifiuto organico al fine di migliorare l'efficienza della raccolta e dei processi di trattamento impiantistico"

Motivazioni

Riteniamo infatti che il contrasto allo spreco alimentare è tanto più importante quanto più è imperativo gestire al meglio tutte le risorse.

Dalla riduzione dello spreco deriva la riduzione del peso del rifiuto organico (cioè la riduzione naturale di parte del contenuto d'acqua) all'origine, prima quindi che entri nel circuito di raccolta: ciò è tecnicamente possibile utilizzando sacchi e contenitori aerati che siano in grado di sfruttare i meccanismi naturali di degrado aerobico. Questi permettono di ridurre il peso dei rifiuti in % importanti (tra il 15 fino a oltre il 20 %) senza produrre liquami e odori e consentono di far pervenire il rifiuto già ben condizionato per essere sfruttabile al meglio nei processi aerobici e/o anaerobici.

Art. 205: misure per incrementare la raccolta differenziata

Comma 6-bis

Osservazione

Con l'art. 205 si fissano, tra gli altri, gli obiettivi quantitativi per raggiungere ed incrementare i livelli di raccolta differenziata. A seguito del recepimento, viene inserito anche un comma 6-bis, che reca: "I rifiuti raccolti in modo differenziato non sono miscelati con altri rifiuti o altri materiali che ne possano compromettere le operazioni per il riutilizzo, di riciclaggio e altre operazioni di recupero".

Proposta di emendamento

Ebbene, a tal proposito, si suggerisce, dopo il termine "e altre operazioni di recupero", di inserire: "Per i rifiuti raccolti in modo differenziato con sacchi deve essere privilegiata l'omogeneità tra il materiale raccolto e il materiale del sacco"

Motivazioni

Si ritiene che, al fine di ottemperare al meglio al principio di non miscelazione, curando che non si trasformino in rifiuti i sacchi di raccolta o addirittura parte della frazione differenziata, sia necessario garantire la separazione anche prescrivendo che, nella scelta dei sacchi, deve essere tenuto conto dell'omogeneità tra contenuto e sacco di raccolta.

Questa infatti garantisce una maggiore qualità del materiale raccolto e, allo stesso tempo, minori costi di pulizia della frazione separata e migliore efficacia dei processi di recupero.

Si pensi all'utilizzo improprio di sacchi in plastica per la raccolta della carta o in bioplastica per la raccolta della plastica.

Tali impieghi innescano inquinamenti interfiera e obbligano a costosi e ripetuti interventi di vagliatura, producendo inoltre flussi di scarti che deprimono l'indice di riciclo effettivo

Art. 205 – bis: regole per il calcolo degli obiettivi

P.to 3, lett. a)

Osservazione

Dopo l'art. 205, viene introdotto un nuovo art. 205-bis, il quale recita, al punto 3, lett. a): "La quantità di rifiuti urbani biodegradabili in ingresso agli impianti di trattamento aerobico o anaerobico è computata come riciclato se il trattamento produce compost, digestato o altro prodotto in uscita con analoga resa di contenuto riciclato rispetto all'apporto, destinato a essere utilizzato come prodotto, materiale o sostanza riciclati. Qualora il prodotto in uscita sia utilizzato sul terreno, lo stesso è computato come riciclato solo se il suo utilizzo comporta benefici per l'agricoltura o un miglioramento dell'ambiente..."

Proposta di emendamento n.1

1. Si propone di sostituire in luogo di "La quantità di rifiuti urbani biodegradabili in ingresso agli impianti di trattamento aerobico o anaerobico", l'espressione: "La quantità di rifiuti organici in ingresso agli impianti di trattamento aerobico o anaerobico".

Motivazione

Mantenendo la dizione "rifiuti urbani biodegradabili" si rischia di ricomprendere all'interno di tale categoria scarti come quelli cellulosici. L'emendamento, per ribadire tra l'altro l'obiettivo di trattamento di matrici le più pure possibili, classifica più precisamente la categoria di rifiuti autorizzati in ingresso agli impianti di trattamento aerobico o anaerobico.

Proposta di emendamento n.2. Si propone di sostituire "è computata come riciclato se il trattamento produce compost, digestato o altro prodotto in uscita con analoga resa di contenuto riciclato"

Con "è computata come riciclato se il trattamento produce compost, digestato o altro prodotto in uscita con massima resa di sfruttamento della matrice in ingresso, valutata attraverso il calcolo di indice di sfruttamento effettivo"

Motivazione

Si ritiene che l'utilizzo dell'aggettivo "analoga", possa generare confusione.

Tecnicamente da un certo quantitativo di organico ad es. si può ottenere circa 1/3 in peso in compost etc., per cui non si coglie dove potrebbe essere apprezzata l'analogicità tra riciclato in ingresso e riciclato in uscita.

La proposta di emendamento pone invece l'attenzione sull'effettivo sfruttamento utile di tutto la matrice organica in ingresso.

Per quanto già detto sull'effetto trascinamento, è indubitabile che riducendo tale fattore si ha un aumento della quantità di organico sfruttabile.

Va da sé che quindi dovrebbe essere imposto un indice di riciclo legato alla quantità effettivamente sfruttata di materiale organico in ingresso

Proposta di emendamento n.3: si propone di sostituire “Qualora il prodotto in uscita sia utilizzato sul terreno, lo stesso è computato come riciclato solo se il suo utilizzo comporta benefici per l'agricoltura o un miglioramento dell'ambiente”, con “Qualora il prodotto in uscita sia utilizzato sul terreno, lo stesso è computato come riciclato solo se è classificato come compost.”

Motivazione

La dizione nel testo originale appare vaga e lascia spazio a interpretazioni le più diverse.

Specificando che il prodotto deve essere classificato come compost si dà certezza sulle caratteristiche che deve possedere il prodotto per l'utilizzo sul terreno.

In Italia la produzione e la commercializzazione del Compost è regolata dal Decreto Legislativo n. 75/2010, che definisce tre categorie di Ammendante Compostato in base alle componenti utilizzate per produrlo.

- Ammendante Compostato Verde (ACV), ottenuto attraverso un processo controllato di trasformazione e stabilizzazione di rifiuti organici quali scarti di manutenzione del verde ornamentale, sanse vergini, residui delle colture.
- Ammendante Compostato Misto (ACM) ottenuto attraverso un processo controllato di trasformazione e stabilizzazione di rifiuti organici come: frazione organica dei rifiuti urbani proveniente da raccolta differenziata (es. rifiuto alimentare di cucine e mense), digestato da trattamento anaerobico (con esclusione di quello proveniente dal trattamento di rifiuto indifferenziato), rifiuti di origine animale, compresi liquami zootecnici, rifiuti di attività agroindustriali, rifiuti provenienti da lavorazione del legno non trattato, rifiuti provenienti da lavorazione del tessile naturale non trattato, matrici previste per l'ACV
- Ammendante Compostato con Fanghi (ACF), ottenuto attraverso un processo controllato di trasformazione e stabilizzazione di: reflui, fanghi, matrici previste per l'ACM.

Ovviamente, l'utilizzo sul terreno ai fini agronomici è legato alle caratteristiche specifiche del compost e alla tipologia di coltura cui è destinato.

Tema 3: imballaggi

Osservazioni generali

Contributo ambientale: una definizione di sicuro interesse tolta dallo schema di recepimento

Prima di indicare quali sono le nostre singole osservazioni allo schema di recepimento ed in particolare al Titolo II della parte IV del Testo Unico Ambientale, occorre fare alcune significative prescrizioni.

Era di sicuro interesse l'introduzione, per la prima volta nel nostro ordinamento, della definizione di "contributo ambientale", quale "Strumento finanziario attraverso il quale i produttori di imballaggio adempiono agli obblighi di gestione dei rifiuti generati dai propri prodotti" e dei criteri per la sua determinazione (all'art. 221-bis, con il quale venivano chiariti per la prima volta sotto il profilo formale e a livello di normativa primaria, quali sono i criteri di definizione del CA ed il suo utilizzo).

Ruolo privati e CONAI: la REP non è assolvibile solo mediante il pagamento del CA

Ciò premesso, al di là delle modalità specifiche di recepimento della nuova Direttiva "imballaggi"¹, a nostro avviso andrebbero con forza affermati alcuni obiettivi programmatici che il sistema di gestione sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio dovrebbe fare propri e perseguire, con ruolo pubblico di guida e stimolo.

La responsabilità estesa del produttore non è assolvibile solo mediante il pagamento del CA, ma deve coinvolgere pienamente tutta/e la/le Filiera/e di gestione dei beni e di recupero dei beni e/o della materia.

Pertanto, il ruolo dei privati – siano essi produttori, utilizzatori oppure recuperatori / riciclatori:

1. non può essere semplicemente riassunto nel pagamento del Contributo Ambientale, pur necessario,
2. deve essere meglio definito, ripartito, controllato, verificato, utilizzato.

Motivazioni

Riteniamo che:

- una politica e una prassi di promozione dell'economia circolare non siano state, sin qui, la prerogativa precipua di CONAI e dei Consorzi, sebbene essi abbiano raggiunto, in taluni casi, risultati buoni;
- vi siano margini di miglioramento *lato sensu*;
- ciò possa avvenire solamente con una drastica revisione del ruolo e degli obiettivi.
- sia necessario cambiare il sistema attuale per poter praticare nei fatti l'economia circolare.

Questo nuovo paradigma prevede un graduale ma - per l'emergenza ambientale ormai in atto - piuttosto rapido passaggio da produzione a servizi, con tutto ciò che esso significa in termini di (ri)qualificazione delle persone, formazione scolastica professionale, modifica di modalità produttive, campagne di informazione agli utilizzatori finali.

¹ La n. 852/2018, che modifica ed integra il contenuto della 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

Le misure di incentivazione che andrebbero inserite in tema di gestione degli imballaggi

Si suggerisce, in tema di disciplina giuridica degli imballaggi, di individuare misure necessarie per incentivare:

- i Comuni che effettuano una raccolta differenziata qualitativamente eccellente e a costi contenuti;
- gli imprenditori a realizzare nuovi impianti in quei territori in cui, proprio per tale assenza si verificano trasferimenti della raccolta differenziata in particolare dal Sud al Nord in completo disaccordo con il concetto di prossimità e con conseguenti notevoli danni all'ambiente e di cui il CONAI è involontario protagonista;
- gli imprenditori a realizzare impianti che consentono di valorizzare/trasformare le plastiche non più riciclabili (fine vita etc.) in CSS (combustibile solido secondario) meglio se CSS-Combustibile (End of waste);
- chi utilizza il CSS-C (combustibile solido secondario) in sostituzione dei combustibili tradizionali;

Sarebbe opportuno massimizzare la penalizzazione per i produttori di imballaggi che siano difficilmente riciclabili e/o comunque di difficile riciclabilità.

A tal proposito, rileviamo:

- totale assenza di finanziamenti a qualsiasi titolo e forma per la nascita di nuovi impianti che producono imballaggi non riciclabili e/o di difficile riciclabilità;
- pagamento del CA (contributo ambientale) non in base al materiale preponderante di un imballaggio ma riferito a ogni materiale utilizzato per l'imballo.

Sarebbe auspicabile che MATM e MISE si facessero parte diligente nei confronti della Comunità Europea, affinché gli stati membri adottino il sistema CONAI (con gli opportuni accorgimenti/migliorie in termini di efficacia ed efficienza) dai risultati certi e consolidati, certo che con il contributo di tutti i soggetti/attori che operano in ambito di Economia Circolare/Sistema di Filiera CONAI sarà evitato di trasformare un sistema collaudato e funzionale in un sistema che si presenta fortemente burocratico e dai risultati sconosciuti che potrebbero riportare indietro il paese Italia di un ventennio cioè alla pari di paesi dove il rifiuto continua essere un grosso problema e non certo anche una risorsa come in Italia.

Osservazioni puntuali

Art 217: ambito di applicazione e finalità

Osservazione

Innanzitutto, in riferimento al contenuto delle prescrizioni ex art. 217, dove viene stabilito l'ambito di applicazione della disciplina di cui al Titolo II in esame, occorre meglio sottolineare l'esigenza di ridurre, nel corso del tempo, la quantità di imballaggi immessi sul mercato (c.d. "riduzione dell'immesso al consumo").

Motivazione

Si ritiene una precisazione necessaria, se realmente, con lo schema di recepimento, il Ministero dell'ambiente, intende, con la modificata disciplina, vuole "contribuire alla transizione verso un'economia circolare".

Art. 220: obiettivi di recupero e riciclaggio

Comma 1

Premessa

Con l'art. 220, il MATTM prescrive, nei confronti di Produttori e Utilizzatori, il compito di raggiungere obiettivi, di natura quantitativa, in merito a obiettivi di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggio, così come indicato nel c.1:

1. I produttori e gli utilizzatori, per conformarsi ai principi di cui all'articolo 219, conseguono gli obiettivi di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggio in conformità alla disciplina europea indicati nell'Allegato E alla parte quarta del presente decreto.

Osservazione 1

Riteniamo che debba essere messa in evidenza nelle prescrizioni e diventare asse portante delle azioni, anche l'aspetto qualitativo del recupero di materia. In particolare, sarebbe opportuno che:

- Gli obiettivi di recupero già adesso presenti devono essere legati a obiettivi di effettivo ed efficace riciclo e riuso, sia in relazione agli indici di riciclo già stabiliti in sede europea, sia operando per ottenere risultati più ambiziosi
- Per ogni comparto devono essere stabiliti anche obiettivi di riduzione complessiva di immesso al consumo. Per tale scopo devono essere attivati più analitici controlli di tipo anche fiscale e premiati i consorzi che nel tempo, su dati monitorati e verificati, ottengono la riduzione assoluta delle quantità di imballaggio
- I consorzi dovrebbero stimolare l'utilizzo di materie e prodotti provenienti dal riciclo in tutti i comparti della economia. Un piano raccolta rifiuti progettato da CONAI dovrebbe dare precedenza ad attrezzature e materiali di consumo fatti con materie e prodotti provenienti dal riciclo.

Motivazione

Riteniamo che, nell'ottica di una realizzazione di un modello di economia circolare, sia necessario abbinare alla quantità dei rifiuti intercettati, anche la qualità degli stessi, per ragioni di natura economica e finanziaria, in quanto una scarsa qualità del raccolto va ad incidere, giocoforza, anche sulla qualità di quello che viene recuperato, e maggiore qualità richiedere una maggiore purezza del materiale trattato. Nel caso in ciò non avvenga, a carico del recuperatore, si presenta un significativo aggravio di costi.

Osservazione 2

In tema di qualità, è opportuno sottolineare come, per contrastare l'inquinamento interfiliera dovrebbe essere istituito un tavolo di concertazione dove, con cadenze prefissate (tre, sei mesi), i diversi consorzi esaminano i risultati delle merceologiche e identificano le criticità da risolvere. La/e filiera/e responsabili dell'inquinamento dovranno mettere a punto a proprie spese azioni correttive (campagne informative, pressione su produttori e su gestori di raccolta etc.).

Art. 222: raccolta differenziata e obblighi della pubblica amministrazione

Premessa

Con l'art. 222, il Ministero dell'ambiente si sofferma sugli obblighi della PPAA in tema di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio. In particolare, con il comma 5, si individua:

5. Nel caso in cui il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare accerti che le pubbliche amministrazioni non abbiano attivato sistemi adeguati di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, anche per il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 205, ed in particolare di quelli di recupero e riciclaggio di cui all'articolo 220 [...] chiede al Consorzio nazionale imballaggi di supportare i gestori dei servizi di raccolta differenziata, anche avvalendosi di soggetti pubblici o privati individuati dal Consorzio stesso.

Osservazione

Seppur con procedure selettive più snelle, si ritiene opportuno ripristinare la prescrizione in base alla quale sussiste, a carico del CONAI, di individuare gli operatori chiamati a detta attività secondo i criteri e per il tempo strettamente necessario al raggiungimento dello scopo alla riorganizzazione del servizio.

Motivazione

Si ritiene che l'intervento del consorzio, mediante soggetti pubblici o privati, non può non rispondere a criteri di trasparenza ed imparzialità. Seppur con procedure selettive più snelle appare opportuno ripristinare l'obbligo di individuazione degli operatori chiamati a detta attività secondo tali criteri e per il tempo strettamente necessario al raggiungimento dello scopo alla riorganizzazione del servizio.

Art. 223: consorzi dei materiali di imballaggio

Comma 1: Il previo accordo

Premessa

Con l'art. 223 viene chiarita la composizione dei consorzi di materiale di imballaggio. Ed in particolare ai commi:

1. I produttori che non provvedono ai sensi dell'articolo 221, comma 5, lettere a) e c), aderiscono ad uno dei Consorzi già istituiti per ciascun materiale di imballaggio di cui all'allegato E della parte quarta del presente decreto. Ai Consorzi partecipano gli utilizzatori, altresì possono aderire i riciclatori, che non corrispondono alla categoria dei produttori, e i recuperatori, previo accordo con gli altri consorziati.

Osservazione

Vogliamo soffermare l'attenzione sulla locuzione "previo accordo", a riguardo della partecipazione ai Consorzi da parte delle categorie dei riciclatori e dei recuperatori.

A tal proposito, andrebbe specificato come il “previo accordo” con gli altri consorziati non sia da riferire alla possibilità o meno di adesione al Consorzio delle categorie dei riciclatori e recuperatori ma, se mai, alle modalità di adesione.

Andrebbe quindi rimossa la dicitura “previo accordo con gli altri consorziati” e sostituita magari con “con le modalità concordate con gli altri consorziati”

Motivazione

La formulazione della norma ha mantenuto, nel corso delle varie modifiche, una certa ambiguità.

Nell'evidente spirito del legislatore improntato alla partecipazione al Consorzio di tutti gli operatori della filiera nel rispetto dei principi previsti dall'art. 217 comma 2, appare opportuno cogliere l'occasione per una formazione che non dia adito ad interpretazioni.

Art. 224: funzioni del CONAI

Osservazioni sulla nuova formulazione

Con la mancata riforma dell'art. 224, viene anche meno l'insieme delle osservazioni relative al comma 2.

Vogliamo sottolineare come la previsione di una rappresentanza delle categorie in forma paritetica era valutata positivamente dalla nostra Associazione, anche in presenza di produttori, recuperatori, utilizzatori.

Nessuno di essi dovrebbe però avere la maggioranza assoluta dei membri.

Ne consegue che, seppur le risorse economiche siano garantite da una sola categoria, l'attività consortile debba essere definita in sintonia con tutte le categorie aderenti e rappresentate.

Pertanto, è necessario che la possibilità di gestione ed indirizzo in CdA venga determinata dal contributo plurale di tutte le componenti.

Appare praticabile una asimmetria di rappresentanza (*evitando però la preponderanza marcata di produttori ma in uno scenario comunque equilibrato ma gestibile evitando che conflitti di interesse in rappresentanti paritetici siano di inerzia alle scelte operative*) a patto di chiarire che l'ingresso dei trattatori non sia subordinata all'accordo con gli altri consorziati, e gli stessi siano rappresentati in numero sufficiente all'interno del CdA.

Suggerimento

Suggeriamo, a tal proposito, che i ruoli di CONAI e Consorzi di filiera dovrebbero cambiare. In particolare:

- essi dovrebbero passare dallo status di soggetti che operano sull'ottimizzazione del recupero di materia dagli imballaggi – senza incidere programmaticamente sulla quantità - a soggetto che stimola la riduzione della produzione di imballaggi.
- Il nuovo Sistema CONAI – comunque declinato – deve assumere un decisivo e fondamentale ruolo di attore dell'implementazione dell'economia circolare.

Tema 4: discariche

Considerazioni generali sull'impianto normativo

Premesse

Da ultimo, alcune nostre osservazioni sull'Atto di recepimento relativo alla disciplina delle discariche, con riferimento all'atto del governo sottoposto a parere parlamentare n. 168, avente ad oggetto lo Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti.

Riteniamo che in essa siano presenti alcuni elementi che comporteranno per molte Regioni la difficoltà ad individuare siti idonei a nuove discariche con conseguente gravi criticità per la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti a livello regionale, a scapito del rispetto del principio di prossimità ed autosufficienza.

Questo per il fatto che si prevede un ampliamento della casistica ai fini della valutazione dell'idoneità di un sito per la realizzazione della discarica.

Aspetti positivi

Da un lato tale ampliamento può essere genericamente condivisibile.

Aspetti negativi

La sua declinazione in modo assoluto, eliminando (*cosa che il D. Lgs. 36/2003 ragionevolmente prevedeva la possibilità di deroghe da effettuarsi a seguito di una disamina più approfondita dei singoli progetti da parte delle Regioni*), appare particolarmente grave e non in linea con lo spirito della Direttiva.

Approfondimento sugli aspetti negativi

Nello specifico nell'allegato 1 relativo ai criteri costruttivi e gestionali, per le discariche di rifiuti pericolosi e non pericolosi (il punto 2) sono previsti una serie di nuovi elementi ostativi assoluti prima non presenti (es. presenza di aree di ricarica della falda, aree a vincolo paesaggistico) e viene eliminata ogni possibilità per le Regioni di derogare, previa verifica dell'assenza di rischio effettiva.

Osservazione 1

Il primo paragrafo che prevede nella proposta che le discariche "non devono ricadere" in una serie di aree mentre attualmente la normativa prevede che "di norma" non debbano ricadere. Inoltre innova individuando i seguenti elementi escludenti aggiuntivi rispetto agli attuali:

- i. *Aree individuate ai sensi dell'art. 65 comma 3 lettera n) e comma 7 del d.lgs. 152*
- ii. *Aree collocate nelle zone di rispetto di cui all'art. 94 e 121 del d.lgs. 152*
- iii. *Aree collocate nelle zone designate vulnerabili ai sensi dell'art. 92 del d.lgs. 152*
- iv. *Aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee, ai sensi dell'art. 94 comma 8 del d.lgs. 152"*

Osservazione 2

Il secondo paragrafo che prevede nella proposta che le discariche "non vanno ubicati" in una serie di aree mentre attualmente la normativa prevede che "non vanno ubicati di norma"; inoltre in tale paragrafo è stato aggiunto "*nelle zone di tutela assoluta e zone di rispetto, come definito dall'art. 94 del d.lgs. 152"*

Osservazione 3

Sparisce inoltre l'esplicita possibilità per le Regioni di autorizzare gli impianti in tali fattispecie motivando l'effettiva assenza di rischio ovvero che *"Con provvedimento motivato le Regioni possono autorizzare la realizzazione di discariche per rifiuti non pericolosi nei siti sopradescritti"*.

Considerazioni

Si ritiene che:

- può essere ragionevole l'inserimento di ulteriori elementi di attenzione quali le aree di ricarica delle falde ecc.;
- ma in alcuni casi specifici (es. tipologie di discariche dedicate a rifiuti che non presentano alcuna possibilità di solubilizzazione degli inquinanti in acqua, condizioni di micro-localizzazione diverse da quelle ascritte dalla pianificazione regionale a vasta scala) l'esclusione assoluta di alcuni siti, senza possibilità da parte dell'Ente procedente di valutare tecnicamente l'effettiva presenza di rischi nel caso specifico, può portare solo all'impossibilità, per alcune Regioni, di chiudere al loro interno il ciclo dei rifiuti, in violazione quindi non solo dei principi di autosufficienza regionale e di prossimità, ma anche ad un maggior aggravio economico in termini di tariffe: si ricorda infatti che per quanto la discarica debba rappresentare una soluzione di smaltimento residuale, essa è comunque un tassello imprescindibile per una corretta chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti.

A conferma di quanto sopra illustrato si riporta in nota quanto previsto attualmente dalla Regione Piemonte, con particolare riferimento alla presenza di discariche in aree di ricarica della falda².

Proposte di emendamento

Per tale motivo, rispetto alla bozza di aggiornamento del D. Lgs. 36/2003, allegato 1, si suggerisce di:

- Ripristinare nel testo di entrambi i paragrafi sopra riportati, le parole "di norma";
- Ripristinare il paragrafo che conferiva la possibilità alle Regioni le autorizzazioni in deroga ovvero la seguente dizione *"Con provvedimento motivato le Regioni possono autorizzare la realizzazione di discariche per rifiuti non pericolosi nei siti sopradescritti"*;
- Inserire al punto *"Aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee, ai sensi dell'art. 94 comma 8 del d.lgs. 152"* la frase: *"fatta eccezione per le discariche per rifiuti contenenti amianto"*;
- Inserire al punto *nelle zone di tutela assoluta e zone di rispetto, come definito dall'art. 94 del d.lgs. 152"*, la frase: *"fatta eccezione per le discariche per rifiuti contenenti amianto"*.

² Nella Deliberazione della Giunta Regionale 2 febbraio 2018, n. 12-6441 *"Aree di ricarica degli acquiferi profondi - Disciplina regionale ai sensi dell'articolo 24, comma 6 delle Norme di piano del Piano di Tutela delle Acque approvato con D.C.R. n. 117-10731 del 13 marzo 2017"* vengono approvate disposizioni specifiche per tutelare le aree di ricarica delle falde da attività potenzialmente impattanti, quali attività agricole (utilizzo di fitosanitari), attività estrattive, discariche e altre attività considerate significative. Con particolare riferimento alle discariche la DGR di cui sopra prevede che *"non è ammessa la realizzazione di nuove discariche per rifiuti pericolosi ad esclusione di discariche per rifiuti contenenti amianto compresi i depositi sotterranei adibiti a discarica per rifiuti costituiti da manufatti o simili contenenti amianto"*, mentre per le discariche per rifiuti inerti e non pericolosi ammette la realizzazione, ma adottando una serie di misure specifiche, quali ad esempio il potenziamento del pacchetto di impermeabilizzazione di fondo della discarica. Ad oggi, in Regione, in attesa dell'aggiornamento del Piano di Tutela delle Acque, con Deliberazione della Giunta Regionale 20 luglio 2018, n. 28-7253 *Revisione del Piano di Tutela regionale delle Acque (PTA). Adozione del Progetto di revisione del PTA ai sensi dell'articolo 121 del decreto legislativo 152/2006 e dell'articolo 7 della legge regionale 56/1977* vengono anticipatamente adottate all'art 24 le norme di salvaguardia che confermano di fatto quanto già previsto dalla DGR n. 12-6441.

Quindi le modifiche da apportare nell'allegato 1 Punto 2, recante "Impianti per rifiuti non pericolosi e per rifiuti pericolosi punto 2.1 Ubicazione", sono:

Par.	Testo	modificazione
1	Gli impianti di discarica per rifiuti pericolosi e non pericolosi non devono ricadere in	<i>Di norma gli impianti di discarica per rifiuti pericolosi e non pericolosi non devono ricadere in</i>
1	nell'elenco puntato all'ultima voce "Aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee, ai sensi dell'art. 94 comma 8 del d.lgs. 152/2006 e s.m.i., ivi comprese le zone di protezione individuate dalle Regioni e Province autonome ai sensi dei commi 7 e 8 del medesimo articolo"	<i>"Aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee, ai sensi dell'art. 94 comma 8 del d.lgs. 152/2006 e s.m.i., ivi comprese le zone di protezione individuate dalle Regioni e Province autonome ai sensi dei commi 7 e 8 del medesimo articolo, fatta eccezione per le discariche per rifiuti contenenti amianto"</i>
2	Gli impianti di discarica per rifiuti pericolosi e non pericolosi non vanno ubicati"	<i>è sostituito da "Di norma gli impianti di discarica per rifiuti pericolosi e non pericolosi non vanno ubicati"</i>
2	nell'elenco puntato all'ultima voce "nelle zone di tutela assoluta e zone di rispetto come definite dell'art. 94 del d.lgs. 152/2006 e s.m.i."	<i>è sostituito da "nelle zone di tutela assoluta e zone di rispetto come definite dell'art. 94 del d.lgs. 152/2006 e s.m.i., fatta eccezione per le discariche per rifiuti contenenti amianto"</i>
2	al termine dell'elenco puntato	<i>inserire il seguente paragrafo "Con provvedimento motivato le Regioni possono autorizzare la realizzazione di discariche per rifiuti non pericolosi nei siti sopradescritti"</i>

Ultimo, ma non ultimo, si richiede inoltre, per ovvi motivi legati agli investimenti fatti dalle aziende che hanno già avviato iter per l'autorizzazione di nuove discariche, che vengano salvaguardate le autorizzazioni il cui iter è iniziato prima dell'entrata in vigore della presente legge e quindi la nuova normativa riguarderà le richieste di autorizzazione presentate successivamente alla entrata in vigore della stessa.

Osservazioni sui vincoli paesaggistici

Sempre in merito al par. 1, si fa notare come esso preveda nella proposta che le discariche "non devono ricadere" in una serie di aree mentre attualmente la normativa prevede che "di norma" non debbano ricadere; inoltre innova individuando i seguenti elementi escludenti aggiuntivi rispetto agli attuali:

- Aree individuate ai sensi dell'art. 65 comma 3 lettera n) e comma 7 del d.lgs. 152
- Aree collocate nelle zone di rispetto di cui all'art. 94 e 121 del d.lgs. 152
- Aree, immobili e contesti tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- Aree collocate nelle zone designate vulnerabili ai sensi dell'art. 92 del d.lgs. 152
- Aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee, ai sensi dell'art. 94 comma 8 del d.lgs. 152"

In merito all'inserimento delle "Aree, immobili e contesti tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42" tra gli elementi escludenti si comprendono le motivazioni dell'inserimento di tali aree ai fini del principio di tutela dei beni paesaggistici, tuttavia in ragione di una tutela estesa del territorio nazionale, di qualità paesaggistica intrinseca, e vista la necessità oggettiva di realizzazione di impianti di trattamento di rifiuti, che hanno importanza primaria e di pubblica utilità, è importante evitare precondizioni relative a soli vincoli legislativi, senza entrare nel merito del reale impatto, reale contesto e reale compensazione possibile.

Motivazione

Si ritiene condivisibile l'applicabilità di tale criterio escludente a beni di elevata valenza paesaggistica per i quali non risultano perseguibili misure compensative; ossia definire in funzione della valenza paesaggistica del sito, criteri e metodi compensativi in grado di riequilibrare il valore paesaggistico perduto con migliori e più estesi elementi a forte valenza paesaggistica e ambientale, studiati secondo formulazioni condivise ed obbligatorie per chi esercita la trasformazione.

A titolo esemplificativo si citano la DGR 675/2005 della Regione Lombardia inerenti le trasformazioni del bosco e per i relativi criteri compensativi, oppure il "Manuale di buone pratiche per la Rete Ecologica Regionale" della Regione Lombardia (metodo STRAIN).

Proposta di emendamento

Al fine di evitare, come in precedenza evidenziato, difficoltà oggettive per le Regioni ad individuare siti idonei a nuove discariche con conseguente gravi criticità per la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti a livello regionale, a scapito del rispetto del principio di prossimità ed autosufficienza si propone la seguente modifica del testo:

"Aree, immobili e contesti tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 per i quali non risultano realizzabili misure compensative di carattere ecologico e naturalistico in grado di riequilibrare la perdita di valore derivato dalla trasformazione, secondo criteri definiti dalle singole Regioni".

Infine, al paragrafo 5 (Allegato 2) in merito al "Piano di sorveglianza e controllo" viene riportato "Il controllo e la sorveglianza analitica sulle matrici ambientali devono essere condotti avvalendosi di personale qualificato ed indipendente (ovvero non coinvolto nelle fasi di progettazione, costruzione, collaudo e gestione dell'opera) con riguardo ai parametri ed alle periodicità riportati come esemplificatici nelle tabelle 1 e 2 del presente allegato su..." tale vincolo appare privo di senso per quel che attiene la normale gestione della discarica.

Non è chiaro il motivo per cui i controlli che non prevedono valutazioni analitiche debbano essere svolte da personale indipendente e, quindi, non afferente al personale della società che gestisce la discarica. Altro elemento non condivisibile è l'estraneità del personale coinvolto nei controlli alle fasi di progettazione, costruzione, collaudo e gestione dell'opera. Non si ravvisa nessun vantaggio ambientale dall'introduzione di tale vincolo, se non un semplice aggravio delle procedure gestionali dell'opera.

Osservazione sul tempo di gestione post-mortem delle discariche

Con la modifica proposta dell'atto n. 168 che interviene sull'art. 13 del D.Lgs. n. 36/2003, inserendo un comma 6-bis, segnaliamo un problema riguardante la gestione *post-mortem* delle discariche.

Con esso si chiarisce ora che *"l'effetto inquinante del percolato può definirsi esaurito, se a seguito di quattro prelevamenti effettuati nell'arco di un anno solare, si riscontra che i valori registrati rientrano nei limiti previsti allo scarico sul suolo di acque reflue"*.

Ovvero la gestione *post-mortem* ha termine quando i limiti sono rientrati.

Da ciò ne deriva che l'apposizione di questi rende possibile lo scarico sul suolo di acque reflue urbane e industriali sostanzialmente pulite.

Ciò determina un aggravio dei costi nella gestione di questa particolare configurazione impiantistica, ancora necessaria, seppure per una quota limitata di rifiuti, in un mondo che sta transitando da una economia di tipo lineare ad una di tipo circolare.

In particolare, con la modifica proposta, ne deriva che i costi di gestione *post-mortem* dell'impianto, sono impossibile da accantonare, perché, divenendo senza alcun termine tale periodo, ne segue che non ha termine alcuno il periodo relativo alla copertura di finanziaria, e di conseguenza, gli istituti (banche ed assicurazioni) che provvedono a tale servizio, non lo effettuano, e viene così meno una condizione necessaria per poter realizzare siffatto impianto.

Si fa presente che ad oggi, secondo i nostri dati, il 90% degli impianti presentano una copertura finanziaria per tale scopo per un periodo di 30 anni + 2 (quelli necessari per passare da una gestione operativa ad una *post-mortem*, dove quelli sostenuti sono i costi di copertura, i costi amministrativi, ecc..), con punte di eccellenza, alcune delle quali ci onoriamo di rappresentare, che richiedono una copertura per un tempo pari a 50 anni + 2.

Sottolineiamo come non sia possibile fare una fidejussione per un tempo infinito, e quindi nessun impianto, nel caso passasse la proposta di modifica normativa sopra riportata, potrebbe essere realizzato, o continuare ad essere gestito.

Proposte

Richiediamo pertanto che, laddove nel tracciato normativo, venga richiamato il tempo limite di gestione *post-mortem* della discarica, questo sia pari a quello attualmente previsto, ed al limite, esso sia pari a 50 anni + 2.

Motivazioni

Altrimenti:

- per le Aziende che gestiscono discariche,
- per le Aziende che intendo ampliare gli involucri esistenti,
- per le Aziende che intendo realizzare nuovi impianti,

ciò comporterebbe l'impossibilità di iniziare/proseguire nello svolgimento delle attività.

Ricordiamo infine che ciò non rientra nello spirito della normativa comunitaria proposta con la Direttiva n. 850, in quanto sono assenti prescrizioni sul punto, e quindi non è comprensibile la modifica applicata al tracciato normativo realizzata nell'ambito del recepimento del pacchetto "circular economy".