



ITALIA  
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

Commissione XIII (Territorio,  
Ambiente, Beni Ambientali)

Senato della Repubblica

26 novembre 2014

Audizione Parlamentare



ITALIA  
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

# Audizione Parlamentare

## Disegno di legge AS 1676

Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali

A cura di:

**Gaetano Maccaferri**

*Vice Presidente di Confindustria*

*Indice*

*Considerazioni generali*

*Considerazioni di dettaglio*

- 1. Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (art. 2)*
- 2. Valutazione di impatto sanitario - VIS (art. 5)*
- 3. Gas ad effetto serra (art. 6)*
- 4. Sistemi efficienti di utenza – SEU e Organic Rankine Cycle - ORC (art. 8)*
- 5. Green public procurement (artt. 10 - 13)*
- 6. Qualificazione ambientale dei prodotti dei sistemi produttivi locali, dei distretti industriali e delle filiere che caratterizzano il sistema produttivo nazionale (art. 14)*
- 7. Incentivi per i materiali post consumo derivanti dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani (art. 15)*
- 8. Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici (art. 16)*
- 9. Disposizioni in materia di terre e rocce da scavo (art. 19)*
- 10. Recupero delle ceneri di carbone da centrale termoelettrica*
- 11. SISTRI (art. 20)*
- 12. CONAI (art. 21)*
- 13. Polieco*
- 14. Misure per incrementare la raccolta differenziata e il riciclaggio (art. 23)*
- 15. Sistema del vuoto a rendere su cauzione per imballaggi ad uso alimentare (art. 25)*
- 16. Comunicazioni in materia di imballaggi (art. 26)*
- 17. Gestione del fine vita dei pannelli fotovoltaici (art. 30)*
- 18. Iscrizione ai consorzi per la gestione dei rifiuti (art. 32)*
- 19. TARI (art. 31)*
- 20. RAEE (art. 33)*
- 21. Gestione degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti (art. 35)*
- 22. Rifiuti non ammessi in discarica (art. 37)*
- 23. Modifiche in materia di Autorità di bacino (art. 39)*
- 24. Catalogo incentivi in materia ambientale (art. 51)*
- 25. Sistema di pagamento dei servizi eco-sistemici e ambientali – PSEA (art. 53)*
- 26. Inquinamento acustico (art. 56)*
- 27. Diritto di interpello in materia ambientale*

### **Considerazioni generali**

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,  
Vi ringrazio per l'invito a partecipare a questa audizione, che mi consente di condividere con Voi alcune considerazioni sul Disegno di Legge in materia di ambiente per promuovere la green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali.

L'elevato numero di disposizioni contenute nel provvedimento non ci consente in questa sede di analizzarle tutte puntualmente. Pertanto, mi limito ad alcune riflessioni di carattere generale su alcuni degli aspetti più rilevanti del provvedimento, rinviando al documento che Vi consegneremo nei prossimi giorni le nostre osservazioni dettagliate sugli articoli di interesse per le imprese.

Anzitutto vorrei soffermarmi brevemente sulla rilevanza strategica che il DDL potrebbe avere per incrementare la tutela ambientale, la competitività delle imprese e i livelli occupazionali. Si tratta di tre obiettivi che Confindustria considera prioritari e, per conseguirli, occorre puntare su due fattori:

- **abbattere ostacoli e costi estranei alla tutela ambientale.** Su questo tema Confindustria ha in ogni occasione riaffermato la necessità di applicare con rigore il principio del divieto di *gold plating*, già presente nel nostro ordinamento, che prevede di recepire le direttive comunitarie senza arricchirle di oneri non richiesti dall'ordinamento europeo. Troppo spesso infatti la legislazione italiana in campo ambientale introduce elementi aggiuntivi che penalizzano la competitività delle imprese rispetto ai competitor europei;
- **rilanciare gli investimenti in tecnologie** in grado di tutelare l'ambiente, incrementare la competitività delle imprese e creare posti di lavoro.

Per quanto riguarda l'obiettivo della rimozione degli ostacoli e dei costi della burocrazia normativa e amministrativa, una particolare attenzione dovrà essere rivolta al **SISTRI** che, nato per garantire la tracciabilità dei rifiuti, si è rilevato fallimentare nella sua concreta attuazione e non è tuttora funzionante.

Riguardo il SISTRI vorrei, anzitutto, premettere che la normativa europea impone a ogni Stato membro di assicurare la tracciabilità dei rifiuti. L'Italia, come ogni altro Stato, si è dotata di un sistema di adempimenti cartacei per assolvere all'obbligo comunitario. Il problema quindi non è la tracciabilità dei rifiuti. L'obiettivo è sacrosanto. Il Sistri però è nato viziato fin dall'origine, come testimoniano le ampie riserve sollevate dall'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici. Il Sistema infatti è inefficace, superato, costoso e difficile da usare. Lo confermano i continui rinvii alla sua piena operatività e la riduzione del suo ambito applicativo.

Le conseguenze sono state le numerose criticità, riscontrate dagli operatori, che ostacolano tutte le attività produttive, oltre che le attività logistiche e gestionali relative ai rifiuti. Senza chiarimenti ministeriali, le

necessarie modifiche normative, le semplificazioni annunciate a più riprese, non si capisce come si possano imporre le sanzioni dal primo gennaio 2015. Sono numerose anche le interpellanze parlamentari sul punto che, riprendendo anche quanto segnalato dalle associazioni di categoria, hanno evidenziato l'aumento dei costi, le diverse anomalie e le gravi problematiche del SISTRI per gli utenti.

Nel documento che Confindustria ha trasmesso nei mesi scorsi a Governo e Parlamento sono indicate nel dettaglio le criticità e le semplificazioni necessarie perché il SISTRI sia un sistema fruibile dalle imprese, nonché i nodi normativi e interpretativi che ancora impediscono il corretto funzionamento del sistema di tracciamento dei rifiuti, a prescindere dalle semplificazioni.

Per rendere funzionale il Sistri si deve intervenire sia sull'impianto informatico per semplificare le procedure, sia sulle disposizioni normative per correggere numerose disposizioni tra loro contraddittorie o non chiare. In questo contesto è opportuno l'intervento introdotto nel corso dell'esame del provvedimento da parte della Camera dei Deputati, che proroga di un anno la sospensione delle sanzioni a carico delle imprese, in attesa che vengano espletate le procedure per l'affidamento della concessione del nuovo servizio come previsto dal Decreto Competitività.

Non si può, infatti, far partire il Sistema con la previsione di sanzioni prima che vengano introdotte le modifiche necessarie.

Per questa ragione riteniamo fondamentale assicurare alla disposizione in oggetto un canale rapido di approvazione, se necessario anche diverso dal DDL in discussione, in modo da consentire la sua operatività prima della imminente scadenza del periodo di sospensione delle sanzioni, prevista per il 31 dicembre di quest'anno.

Un altro capitolo strategico per la tutela ambientale e la competitività delle imprese che vorrei affrontare in questa sede è quello dedicato al **CONAI**, il consorzio che consente di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero degli imballaggi posti in sede UE. In virtù del principio *chi inquina paga*, gli oneri per il loro raggiungimento gravano sui produttori e gli utilizzatori di imballaggi che pagano un apposito contributo ambientale (CAC). Tale contributo viene prioritariamente riconosciuto ai comuni per i "maggiori oneri" della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, secondo l'Accordo Quadro ANCI CONAI.

L'Accordo vigente, di durata quinquennale, è stato recentemente sottoscritto e garantirà al sistema dei Comuni nel corso del primo anno un montante complessivo di corrispettivi superiore a 400 milioni di euro.

L'attività del consorzio ha consentito e consente di assolvere gli obblighi comunitari. Nel 2013 gli imballaggi immessi al consumo sono stati pari a 11,3 milioni di tonnellate di imballaggi nei diversi materiali di cui oltre 8,7 milioni di tonnellate sono state recuperate (il 77,5% del totale immesso al consumo), con oltre 7,6 milioni di tonnellate avviate a riciclo (il 67,6% del totale immesso al consumo).

Tali risultati sono ampiamente al di sopra degli obiettivi che la normativa aveva previsto al 2008 e confermato per gli anni successivi.

Queste considerazioni servono per evidenziare le criticità di alcune disposizioni contenute nel DDL in discussione in materia di CONAI. Il riferimento è, in particolare, alla previsione che stabilisce l'obbligo del Consorzio di sostituirsi ai comuni che non riescono a raggiungere gli obiettivi di raccolta differenziata senza il diritto del CONAI di percepire come contropartita il valore della tariffa applicata ed incassata dal comune inadempiente per l'esercizio di tale funzione.

La misura, infatti, prevede obblighi operativi per il CONAI estranei alla sua natura e alle sue attività. La disposizione comporta, quindi, una profonda revisione del funzionamento del sistema consortile, così come era stato pensato fin dalla sua creazione: un sistema creato e gestito dalle imprese che ha consentito e consente, in autonomia, di raggiungere (e superare) con un adeguato livello di efficienza gli obiettivi di riciclo di determinate tipologie di rifiuti di materiali (vetro, plastica, alluminio, acciaio, carta, legno) imposti dal legislatore europeo e nazionale.

L'obbligo di sostituzione ai comuni e il mancato diritto alla tariffa corrispondente connotano in senso pubblicistico l'attività consortile, estendendone i compiti e la responsabilità non solo al ritiro, recupero e riciclaggio ma anche alla effettuazione della raccolta differenziata.

Tutto ciò imporrebbe al CONAI di distrarre parte cospicua di risorse raccolte dalle imprese per le attività di riciclo a favore dell'organizzazione della raccolta differenziata, di cui sono invece responsabili i comuni. L'effetto di tale distrazione potrebbe aumentare i costi a carico delle imprese per la gestione consortile, traducendosi in una forma di imposizione indiretta, e indebolire l'azione del Consorzio per l'adempimento degli obiettivi comunitari riguardanti il recupero e il riciclo degli imballaggi.

Sempre in tema di consorzi per la gestione di rifiuti, vorrei richiamare la Vostra attenzione sul **Consorzio per la gestione dei rifiuti di beni in polietilene (Polieco)** che sebbene non trattato dal provvedimento presenta ancora l'esigenza di una regolazione che dia certezza alle imprese.

Riguardo la nascita di tale Consorzio, va premesso che, nell'ambito delle previsioni generali del Codice, nel 2006 si è ritenuto opportuno introdurre una speciale normativa per alcuni rifiuti di beni in polietilene: gli imballaggi e i teli ad uso agricolo. Le ragioni risultavano chiare e coerenti con i principi e le norme comunitarie: tutelare l'ambiente e il mercato attraverso strumenti consortili che potessero, da un lato, assicurare la raccolta e il riciclo di beni ad elevato rischio di abbandono, dall'altro, coordinare i rapporti nel settore per assicurare un regime concorrenziale e sovrintendere il recupero di materie con un valore significativo per molte attività imprenditoriali.

Tuttavia le modifiche normative successive al 2006 e la mancata entrata in vigore del decreto ministeriale che avrebbe dovuto dare attuazione alla

disciplina del Codice, dovuta al mancato controllo della Corte dei Conti, hanno creato un vuoto normativo circa il perimetro di azione del Consorzio, che negli anni ha esteso autonomamente la sua attività in assenza di chiare previsioni normative, determinando un elevato contenzioso tra Polieco e le imprese.

Il Decreto Competitività aveva superato le numerose criticità contenute nella disciplina di tale Consorzio, stabilendo con chiarezza l'ambito di operatività di Polieco, ossia i soli rifiuti di beni composti interamente da polietilene, da individuare con apposito decreto ministeriale. In via transitoria, poi, in attesa del citato decreto ministeriale, il Decreto Competitività aveva individuato una prima elencazione di beni di competenza di Polieco, i teli ad uso agricolo.

Tuttavia, queste opportune previsioni sono state inspiegabilmente abrogate dopo soli tre mesi dalla loro entrata in vigore dal Decreto Sblocca Italia, aggravando la situazione di incertezza sull'ambito di operatività di Polieco.

Per evitare l'aggravarsi del contenzioso tra le imprese e Polieco e assicurare un sistema efficace e controllato di recupero e riciclo di determinati rifiuti di beni in polietilene riteniamo opportuno stabilire che l'ambito di operatività del Consorzio riguarda i rifiuti di beni costituiti interamente da polietilene.

Tra i fattori che creano svantaggi competitivi per le imprese italiane senza alcun beneficio per la tutela ambientale rientra poi la **normativa in materia di inquinamento acustico**, che il provvedimento punta a riallineare con le relative disposizioni comunitarie.

Per assicurare questo risultato riteniamo però importante intervenire con urgenza su uno degli aspetti più critici di tale normativa che il DDL non prende direttamente in considerazione: il differenziale acustico. Tale aspetto, infatti, per come è regolato in Italia, costituisce un tipico caso di gold plating, ossia un onere non richiesto dalla normativa UE, e non applicato in altri Stati membri, che svantaggia la competitività delle nostre imprese. In particolare, l'attuale disciplina della misurazione della sorgente sonora impone alle imprese di rispettare limiti che spesso richiedono investimenti e attività economicamente insostenibili e irrilevanti ai fini della tutela ambientale.

E' poi in grado di generare costi indiretti per imprese ed utenti del settore alimentare la norma, che istituisce, seppure in via sperimentale, il **sistema del vuoto a rendere** su cauzione per imballaggi di birra e acqua. La norma infatti impone costi logistici per gli operatori economici e un aumento del costo del prodotto per i consumatori senza rilevanti benefici ambientali.

Passando alle misure per stimolare investimenti funzionali allo sviluppo tecnologico per la tutela ambientale, particolarmente rilevante è il capitolo del provvedimento dedicato al cosiddetto **green public procurement** che, solo nel settore dell'efficienza energetica può generare risparmi per 600 milioni di Euro all'anno

Il corretto utilizzo di questo strumento contribuirebbe, quindi, sia al raggiungimento degli obiettivi ambientali posti dall'Unione europea che devono ormai prefigurare un assetto regolamentare strutturalmente stabile fino 2030 e dalla normativa nazionale, sia allo stimolo di investimenti per l'innovazione.

È importante però calibrare bene alcune delle misure contenute nel provvedimento al solo fine di evitare il rischio di possibili distorsioni concorrenziali e ingiustificati aggravii burocratici. Mi riferisco, ad esempio, alle misure che fanno leva sul possesso di determinate certificazioni al fine di riconoscere una riduzione delle garanzie finanziarie a corredo dell'offerta. Al riguardo, è necessario assicurare un periodo ragionevole di adeguamento al fine di consentire al maggior numero di imprese di avvalersi della norma in oggetto.

Misure ispirate alla logica della *green economy* sono previste anche per **l'efficiente utilizzo delle risorse**. In particolare, il provvedimento punta a incentivare la produzione e la vendita di prodotti ottenuti con materiali riciclati derivanti dal trattamento di oggetti post consumo e dalle raccolte differenziate di rifiuti urbani.

Anche in ordine a tali misure, che riteniamo condivisibili, è opportuno apportare alcuni correttivi per evitare distorsioni concorrenziali che potrebbero essere causate da un perimetro applicativo degli incentivi limitato solo ad alcune categorie di materiali. Riteniamo necessario quindi estendere la misura a tutti i materiali potenzialmente interessati ad attività di recupero e di riciclo.

Su un piano più generale, in tema di utilizzo efficiente delle risorse vorrei poi richiamare l'attenzione sull'importanza di assicurare maggiore coerenza del quadro regolamentare al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi ambientali che il Paese sarà tenuto ad osservare nei prossimi anni.

Il riferimento è, ad esempio, alla disciplina della **TARI** delineata dal Decreto Legge Salva Roma-ter.

Questo tributo, dovrebbe assicurare un efficace riduzione delle esternalità ambientali associate alla produzione e gestione dei rifiuti. Le modalità di applicative della TARI hanno proddotto una doppia inefficienza trasformando il tributo nell'ennesimo inasprimento fiscale: a) sono risultate distorsive del principio "chi inquina paga" in quanto i parametri di calcolo non sono commisurati ai rifiuti prodotti; 2) si determina una iniqua allocazione dei costi anche per soggetti che non usufruiscono del servizio. Confidiamo pertanto in una modifica che superi le attuali criticità

Per quel che riguarda lo sviluppo delle tecnologie della *green economy* vorremmo sottoporre alla Commissione una proposta ad alto potenziale per molti settori manifatturieri energivori.

Si tratta della **tecnologia ORC** (Organic Rankine Cycle) ovvero la produzione di energia elettrica da calore recuperato da fumi di combustione di forni fusori di processo (vetro, metalli, produzione cemento, chimica, acciaio ecc). Questa tecnologia si configura come

intervento paragonabile a quelli di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, consentendo il recupero di energia sotto forma di calore, che verrebbe altrimenti disperso in atmosfera non essendo riutilizzabile dal processo industriale. Promuovendo i sistemi di autoconsumo efficienti si ottiene un duplice risultato: da una parte, si riducono i costi energetici migliorando il posizionamento competitivo del sistema industriale e, dall'altra, si riduce l'impatto ambientale dei settori Energy intensive in termini di emissioni

In Italia questi sistemi efficienti di autoconsumo rischiano di essere fortemente penalizzati rispetto a quanto accade in molti paesi europei. Infatti, con la regolamentazione vigente, l'energia elettrica così autoprodotta risulterebbe assoggettata ad una forte penalizzazione nel pagamento degli oneri del sistema elettrico.

Riteniamo quindi opportuno rivedere la definizione dei Sistemi Efficienti di Utenza previsti dal D.lgs. 115/2008 e successivi provvedimenti legislativi correlati, ricomprendendo anche la tecnologia ORC all'interno della fattispecie di Cogenerazione ad Alto Rendimento o fonte rinnovabile.

A titolo di esempio nel solo settore delle Fonderie tale misura potrebbe attivare investimenti in oltre 100 impianti e garantirebbe un risparmio netto di energia di circa il 3% annuo.

In conclusione, il DDL in oggetto rappresenta una grande opportunità per innalzare i livelli di tutela ambientale e stimolare investimenti produttivi in grado di aumentare la competitività delle nostre imprese e i livelli occupazionali.

Riteniamo però necessario correggerne alcune criticità e potenziarne l'impianto.

Siamo fermamente convinti che la sfida ambientale può essere trasformata in un'opportunità di crescita, puntando su quei settori in cui il nostro Paese vanta delle eccellenze industriali o potenziali filiere produttive. È quindi con questo spirito e con l'obiettivo di potenziare l'impianto del DDL che mettiamo a Vostra disposizione le nostre osservazioni e proposte di dettaglio riguardanti sia le disposizioni in esso contenute che le possibili integrazioni al testo dell'articolo.

## **Considerazioni di dettaglio**

### **1. Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (art. 2)**

La norma prevede modifiche all'articolo 34, comma 3, del Codice dell'Ambiente con l'obiettivo di far ripartire il ciclo di pianificazione per lo sviluppo sostenibile attivato con la delibera del CIPE del 2 agosto 2002 (Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia - Deliberazione n. 57/2002).

Riguardo tale previsione, si ritiene opportuno **inserire nell'iter di approvazione delle strategie la necessità di acquisire il parere anche delle organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese**, oltre che delle associazioni ambientali in ordine alle quali l'articolo 34 del Codice già ne prevede il coinvolgimento.

### **2. Valutazione di impatto sanitario - VIS (art. 5)**

Per i provvedimenti concernenti i progetti di Raffinerie di petrolio greggio, impianti di gassificazione e di liquefazione di almeno 500 tonnellate al giorno di carbone o di scisti bituminosi, nonché terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto, le centrali termiche e altri impianti di combustione con potenza termica superiore a 300 MW, è prevista la predisposizione di una VIS in conformità alle linee guida predisposte dall'Istituto superiore di sanità da svolgere nell'ambito del procedimento di VIA.

**La misura va nella giusta direzione e si ritiene opportuno renderne vincolanti i principi anche per le Regioni, in modo da evitare quelle disposizioni che attualmente disciplinano la valutazione di danno sanitario (VDS), poiché quest'ultima, a differenza della VIA, non consente adeguati strumenti di misurazione e previsione degli impatti di attività produttive sulla salute umana.**

**È condivisibile anche la concentrazione della VIS all'interno del procedimento VIA**, che rappresenta la sede più adeguata per la valutazione degli impatti di un determinato progetto.

**Anche tale principio andrebbe reso vincolante su tutto il territorio**, in modo da evitare aggravamenti procedurali e difformità normative per gli operatori. Il riferimento è, in particolare, a quelle discipline che collocano la valutazione in commento anche all'interno del procedimento per il rilascio dell'AIA.

Infine, la previsione di linee guida nazionali appare strumento idoneo a evitare la frammentazione nell'applicazione della VIS sul territorio.

All'impostazione della norma in commento andrebbe ricondotta anche la disciplina contenuta nel cd. Decreto ILVA (DL n. 207/2012), che prevede una speciale regolamentazione per assicurare agli stabilimenti di interesse strategico nazionale che versano in stato di crisi la continuazione dell'attività, al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e la produzione

(art. 1). L'art. 1-bis di tale Decreto disciplina la valutazione del danno sanitario (VDS). La norma recepisce in parte la regolamentazione della Regione Puglia emanata in occasione degli eventi che hanno interessato gli stabilimenti siderurgici di Taranto (LR n. 21/2012), stabilendo che in tutte le aree interessate dagli stabilimenti di interesse strategico nazionale le ASL e le ARPA competenti devono redigere, con aggiornamento almeno annuale, un rapporto di VDS, anche sulla base del registro tumori regionale e delle mappe epidemiologiche sulle principali malattie di carattere ambientale.

La VIS infatti si propone come strumento a supporto dei percorsi di pianificazione e decisione attraverso un monitoraggio degli impatti basato su prove scientifiche. A tal fine, la VIS utilizza metodi quantitativi e qualitativi, spesso accompagnati da metodologie del settore epidemiologico e della valutazione del rischio.

Nel 1999 l'“European Centre for Health Policy” dell'Organizzazione Mondiale della Sanità ha definito la valutazione di impatto sanitario (VIS) come “una combinazione di procedure, metodi e strumenti con i quali si possono stimare gli effetti potenziali sulla salute di una popolazione, di una politica, un piano o un progetto e la distribuzione di tali effetti all'interno della popolazione”.

La VIS funziona quindi da riferimento per i decisori coinvolti a tutti i livelli e dà stimolo a considerare e tenere in debito conto ogni effetto sulla salute che le loro determinazioni possono avere. Specificatamente, una VIS richiede di fornire informazioni che consentano, a chi deve pianificare un intervento, di adottare tutte quelle misure che tendano ad incrementare gli effetti positivi di un progetto o programma e nello stesso tempo ridurre o eliminare gli impatti negativi associati. Per poter realizzare un'affidabile valutazione di impatto sanitario è necessario integrare e coordinare discipline e competenze diverse, fondendo il ciclo delle azioni di sanità pubblica con il ciclo del percorso decisionale all'interno di un processo di pianificazione e/o autorizzazione di un piano o di un progetto. La VIS è quindi uno strumento che richiede un approccio multidisciplinare con competenze in campo epidemiologico, ambientale, tossicologico, medico, sociologico, statistico, comunicazionale e partecipativo.

In Europa, le basi della VIS sono collocabili nell'art. 129 del Trattato di Maastricht del 1992 e nell'art. 152 del Trattato di Amsterdam del 1997. Una risoluzione del Consiglio europeo del 1999 richiama la necessità di definire procedure di monitoraggio dell'impatto delle politiche comunitarie nell'ambito della sanità pubblica. Successivamente, il Piano Sanitario Strategico Europeo 2001-2006 adotta formalmente la VIS come metodo per assicurare la promozione della tutela della salute all'interno della programmazione delle politiche comunitarie. In seguito, nel 2007, viene sottoscritta a livello di Unione Europea la dichiarazione che riconosce la VIS come strumento di supporto alla “salute in tutte le politiche”.

Più recentemente, nel marzo scorso, la relazione della commissione per “l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare” del Parlamento

europeo sulla revisione del 6° Programma d'azione in materia di ambiente considera il degrado ambientale un fattore importante nell'aumento delle malattie croniche e osserva che le cattive condizioni ambientali hanno un impatto considerevole sulla salute, implicando costi elevati. La relazione propone anche di adottare un approccio olistico in materia di salute e ambiente, che si concentri sulla precauzione e sulla prevenzione dei rischi tenendo in considerazione, in particolare, i gruppi vulnerabili come feti, bambini e giovani. Infine, raccomanda particolare attenzione alla prevenzione e alla precauzione, nonché alla promozione di attività rispettose dell'ambiente a livello UE nel campo della ricerca, dell'innovazione e dello sviluppo, con l'obiettivo di ridurre l'incidenza del fattore ambientale sulle patologie.

Sulla base anche di tali raccomandazioni, a fine novembre la Commissione europea ha adottato la proposta di Decisione per il "VII programma di azione per l'ambiente" (periodo 2013-2020) che include, tra gli obiettivi prioritari, la protezione dei cittadini da pressioni legate all'ambiente e da rischi per la salute e il benessere prendendo in considerazione, in particolare, la qualità dell'aria e i cambiamenti climatici, l'inquinamento acustico, gli effetti delle sostanze chimiche e standard elevati per l'acqua potabile.

Anche la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), entrata in vigore in Europa alla fine degli anni '80 comprende l'esame degli effetti sanitari dei progetti. L'obiettivo della direttiva VIA è, infatti, quello di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana grazie alla definizione di requisiti minimi per la valutazione ambientale dei progetti.

Sulla base delle diverse indicazioni dettate dalla UE, la VIS è utilizzata e sviluppata in Europa secondo differenti definizioni di salute e diversi modelli di valutazione. Vengono infatti utilizzati tre principali modelli (modello Merseyside, modello Bielefelde, modello Acheson) particolarmente diffusi nel mondo anglosassone e in Germania, legati a diversi concetti di salute (più di tipo socio-economico nel Merseyside, come concetto biomedico nel Bielefelde o inteso piuttosto come sanità nel suo complesso nel modello Acheson).

E' evidente, anche dai diversi modelli utilizzati, che la Valutazione di Impatto sanitario non è un processo univoco e perfettamente codificato ma viene adattato al singolo contesto nel quale viene applicato. Infatti, ciascun modello può essere orientato a seconda di diversi livelli di applicazione e integrazione con altri strumenti.

Ad esempio, in alcuni Paesi come Svezia e Regno Unito la VIS è una procedura volontaria e autonoma che affianca la VIA per indirizzare una specifica attenzione agli effetti dei progetti e delle politiche sulla salute delle comunità. La VIS è invece richiesta per legge in Bulgaria, Repubblica Ceca, Lituania e Slovacchia.

Inoltre, in diversi Paesi la VIS viene utilizzata come strumento per la definizione di determinate politiche nazionali: ad esempio in Svezia, la VIS è un requisito per l'attuazione del Piano di Azione per la Protezione

Ambientale e Sanitaria, mentre in Olanda gli strumenti operativi della VIS si applicano in modo standard nelle politiche intersettoriali nazionali. In Germania la VIS si è sviluppata come procedura nell'ambito della VIA. Altre esperienze significative riguardano Slovenia, Spagna, Ungheria, Polonia e Svizzera. Infine qualche anno fa in Belgio si è verificato un caso in cui per uno specifico sito produttivo è stato analizzato l'impatto sanitario del comparto industriale sull'area di localizzazione, a seguito della costituzione di un comitato composto da industriali/ amministrazioni/ cittadini.

In Italia la VIS non è prevista nelle istruttorie per il rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, né è prevista espressamente in ambito di VIA, anche se si sta registrando un'attenzione sempre più diffusa verso questo strumento da parte di singole Regioni con alcune iniziative pilota a livello territoriale.

Emerge quindi chiaramente che l'assenza di una definizione procedurale e di uno standard di riferimento condiviso a livello europeo o internazionale ha, di fatto, prodotto valutazioni disomogenee e, spesso, conoscenze non approfondite e integrate. Da qui nasce l'esigenza di procedure ben definite per integrare le valutazioni ambientali in un percorso ispirato ai valori della democrazia, dell'equità, dello sviluppo sostenibile e dell'uso etico delle prove scientifiche.

### **3. Gas ad effetto serra (art. 6)**

La norma prevede la correzione di alcuni errori materiali del d.lgs. n. 30/2013, riguardante il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (ETS). In particolare, si escludono dal campo di applicazione degli obblighi relativi all'ETS i velivoli di Stato e quelli ad essi equiparati per la sicurezza nazionale, in linea con quanto avviene in tutti i Paesi dell'Unione europea.

L'intervento potrebbe rappresentare l'occasione per apportare anche altri opportuni correttivi al d.lgs. n. 30.

Il testo prevede solo il caso di riduzione delle assegnazioni. Sarebbe corretto però considerare anche il caso dell'aumento delle assegnazioni.

Si propone, quindi, di modificare il citato decreto al fine di **stabilire che un impianto sia oggetto di riduzione sostanziale della capacità nel caso di una o più modifiche che determinino una riduzione sostanziale della capacità installata iniziale di un sottoimpianto e del suo livello di attività la cui entità comporti, in alternativa alle altre condizioni già contemplate, un livello di attività considerevolmente superiore da cui derivano un aumento di assegnazione al sottoimpianto in questione di oltre 50.000 quote di emissioni l'anno e che rappresentano almeno il 5 per cento del numero annuo preliminare di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito per il sottoimpianto prima delle modifiche.**

#### **4. Sistemi efficienti di utenza – SEU e Organic Rankine Cycle - ORC (art. 8)**

La norma modifica alcune disposizioni riguardanti i SEU contenute nel d.lgs. n. 115/2008 in materia di efficienza energetica. L'attuale formulazione della disposizione, dopo i correttivi apportati alla Camera dei Deputati, è condivisibile, poiché preserva i meccanismi di salvaguardia per impianti antecedenti ai provvedimenti che disciplinano i SEU da parte dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il servizio idrico integrato, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 10, comma 2, del d.lgs. citato.

**Si propone di integrare la disposizione in oggetto al fine di sostenere l'utilizzo e lo sviluppo di impianti per la produzione di energia elettrica mediante il recupero di calore derivante dai fumi prodotti nei processi industriali.** In particolare, si propone per tali impianti l'esenzione dal pagamento dei corrispettivi tariffari di trasmissione e distribuzione, dispacciamento e per la copertura degli oneri generali di sistema, considerato che essi non sono collegati alle rete pubblica.

La misura è in linea con gli obiettivi di tutela delle risorse naturali, in particolare dell'aria, e di riduzione delle emissioni in atmosfera previsti dalla normativa europea e dal Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006). In particolare, l'articolo 267 del Codice indica, tra le azioni opportune per il raggiungimento degli obiettivi derivanti dal Protocollo di Kyoto e per favorire comunque la riduzione delle emissioni in atmosfera di sostanze inquinanti, di favorire l'impiego dell'energia elettrica prodotta da impianti di produzione alimentati da fonti rinnovabili.

La produzione di energia elettrica da calore recuperato da fumi di combustione di forni fusori di processo (fusione di vetro, metalli, ecc.) attraverso cicli ORC (Organic Rankine Cycle) si configura come intervento paragonabile a quelli di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile. Infatti, questa applicazione prevede di recuperare energia, sotto forma di calore, che verrebbe altrimenti dispersa in atmosfera non essendo riutilizzabile dal processo industriale.

E' per questo motivo che gli impianti in questione sono espressamente inclusi nella guida AEEG 09/11, emessa in esecuzione al D.M. 20 luglio 2004, riguardante gli interventi *"IND-GEN - Processi industriali: generazione di energia elettrica da recuperi o da fonti rinnovabili o cogenerazione"*.

Tuttavia, non solo la normativa vigente non qualifica espressamente come "sistemi efficienti di utenza" (SEU) tali impianti, in controtendenza rispetto agli obiettivi del Codice dell'ambiente e della normative europea come sopra evidenziati, ma, per effetto della delibera AEEG 578/2013, le tecnologie non rientranti nelle SEU sono soggette ad aggravii di costi a carico delle imprese che le utilizzano, tipicamente quelle energivore. L'effetto, paradossale, che ne deriva è che gli investimenti per l'utilizzo di tecnologie "pulite" ed efficienti, come quelle oggetto della proposta di emendamento, risultano disincentivati.

Sotto il profilo dell'impatto sulla rete elettrica nazionale, si fa presente che la produzione di energia elettrica da recupero termico industriale non produce alcun effetto. Infatti, per limiti tecnologici e termodinamici, l'energia elettrica producibile è dell'ordine del 1%-3% di quella normalmente già consumata dall'industria oggetto di installazione. Inoltre, trattandosi di generazione elettrica strettamente dipendente dal ciclo produttivo, la produzione elettrica è presente solo in caso di piena operatività dell'industria.

In sintesi, l'energia elettrica prodotta a seguito di questa tipologia di intervento, non solo è destinata totalmente all'autoconsumo, ma non esiste alcuna possibilità di poter esercire l'impianto di produzione elettrica in caso di fermo del processo industriale.

La misura non comporta oneri per la finanza pubblica. Si evidenzia, inoltre, che la potenzialità del mercato degli ORC per recupero dei cascami termici, in termini di MW installabili, è irrilevante sulla strategia energetica nazionale.

#### **5. Green public procurement (artt. 10 - 13)**

Il DDL prevede per le imprese appaltatrici una riduzione percentuale sull'importo della garanzia di esecuzione collegata all'offerta qualora siano in possesso della registrazione EMAS (30% di riduzione) o di certificazione Uni En Iso 14001 (20% di riduzione). Inoltre, per gli appalti di servizi e forniture, gli operatori economici possono beneficiare di una ulteriore riduzione dell'importo della garanzia suddetta ove l'offerta contenga prodotti in possesso del marchio di qualità ecologica UE (Ecolabel).

La misura è positiva e condivisibile perché introduce un beneficio (legato esclusivamente alla riduzione della cauzione da prestare analogamente a quanto successo in passato con riguardo alle ISO 9000) a favore delle imprese che sono in possesso di certificazioni ambientali.

Tuttavia, si ritiene opportuno assicurare un periodo ragionevole di adeguamento al fine di consentire al maggior numero di imprese di avvalersi della norma in oggetto.

Si ritiene opportuno poi **chiarire che i benefici previsti dalla norma trovano applicazione anche a favore di soggetti in possesso di certificazioni o requisiti equivalenti a quelli previsti dalle certificazioni contemplate dalla disposizione purché dimostrabili in sede di gara.**

In attuazione della Finanziaria 2007 (art. 1 co. 1127), il DDL prevede poi che le stazioni appaltanti devono introdurre, nei bandi d'acquisto di tre categorie merceologiche (servizi energetici per gli edifici, attrezzature elettriche ed elettroniche da ufficio, lampada HID, Sistemi a LED e corpi illuminanti e impianti di illuminazione pubblica), specifiche tecniche e clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi (CAM), come

definiti ai sensi del Decreto interministeriale 11 aprile 2008 e indicati nei relativi decreti ministeriali attuativi.

Per alcune categorie di prodotti o servizi oggetto dei suddetti Decreti ministeriali, tra i quali rientrano quelli riguardanti “Ristorazione collettiva e derrate alimentari, conformi all’Allegato 1 del d.m. 25 luglio 2011, pubblicato sulla G.U. del 21 settembre 2011, n. 220”, il suddetto obbligo viene stabilito per almeno il 50% del valore delle forniture, dei lavori o servizi oggetto delle gare d’appalto.

A questo proposito, si segnala la forte perplessità dell’Industria alimentare in ordine ai CAM definiti per la ristorazione collettiva e le derrate alimentari in quanto:

- le differenti percentuali per le diverse tipologie di prodotto alimentare non appaiono riconducibili a rapporti nutrienti/porzione sulla base di valutazioni effettuate col coinvolgimento delle Autorità istituzionalmente competenti sugli aspetti nutrizionali (Ministero della Salute);
- non appare condivisibile la generica opposizione all’utilizzo di bevande confezionate;
- gli aspetti di matrice ambientale propri dei CAM vengono confusi con aspetti afferenti requisiti di natura igienico-sanitaria o di qualità dei prodotti;
- l’incidenza dei CAM “ambientali” sulla concorrenzialità delle imprese è tale da profilare l’opportunità di una valutazione da parte dell’Antitrust.

A ciò si aggiunga che l’intero ambito della valutazione degli impatti ambientali dei prodotti alimentari risulta tuttora in fase di approfondimento da parte della Commissione europea, la quale è in procinto di adottare una Comunicazione sui sistemi alimentari sostenibili e ha avviato la sperimentazione di progetti pilota volti a testare metodologie armonizzate e uniformi di valutazione delle performance ambientali del food (PEF- Product Environmental Footprint), con un approccio basato sull’LCA ovvero sulla valutazione dell’intero ciclo di vita dei prodotti, i cui esiti non saranno disponibili prima del 2017. Questa iniziativa si sviluppa parallelamente ad una similare di natura privata che coinvolge l’intera food-chain e la stessa Commissione e nella quale l’Industria alimentare dell’Ue ha un ruolo propulsore e di coordinamento (SCP Round Table che ha prodotto l’Envifood Protocol).

Per tali ragioni, **si ritiene che anche i CAM nazionali sul food dovrebbero tenere conto delle attività in corso e dei risultati che ne emergeranno, per non rischiare un approccio parziale e limitato (come accadrebbe, per esempio, attraverso un presunzione di minor impatto ambientale delle produzioni cd. a Km zero, sulla base di un’analisi che considera solo il trasporto delle derrate) e nell’obiettivo di garantire una valutazione complessiva e scientificamente fondata del costo ambientale dei prodotti alimentari.**

**A fronte delle perplessità sui CAM nazionali alimentari e in considerazione dello stato di evoluzione in corso dell'intera materia, si ritiene dunque opportuno eliminare l'art. 12, lett. e) ovvero ridurre la percentuale del 50% prevista dall'art. 11 del DDL in esame, portandola quanto meno in linea con i livelli percentuali minimi indicati nei CAM alimentari del DM 25 luglio 2011, pubblicato sulla G.U. del 21 settembre 2011, n. 220.**

Infine si ritiene opportuno integrare il DDL ripristinando la disposizione a suo tempo contenuta all'art. 210 relativa al rinnovo delle autorizzazioni, che conteneva però anche una specifica previsione di riduzione delle garanzie finanziarie per le imprese certificate (-50% per imprese EMAS e -40% per imprese ISO14001): principio considerato peraltro premiante anche nel contesto degli appalti verdi a favore di quelle aziende che hanno investito nello strumento volontario della certificazione ambientale. L'eliminazione era stata operata (si ritiene per errore in quanto l'eliminazione sarebbe non giustificata dal dettato europeo ed in contrasto con gli specifici indirizzi comunitari e nazionali in materia) a seguito delle modifiche apportate al D.Lgs 152/2006 dal D.Lgs 205/2010, di recepimento della direttiva rifiuti.

***6. Qualificazione ambientale dei prodotti dei sistemi produttivi locali, dei distretti industriali e delle filiere che caratterizzano il sistema produttivo nazionale (art. 14)***

La norma prevede l'adozione, tramite Decreto ministeriale, di un Piano per la qualificazione ambientale dei prodotti dei sistemi produttivi locali, dei distretti industriali e delle filiere che caratterizzano il sistema produttivo nazionale, inserito nell'ambito della "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" attraverso, in particolare la produzione e consumo sostenibili.

Dal momento che, al comma 5, si chiarisce che la finalità del Piano, programmazione dei fondi comunitari 2014-2020" è **opportuno che la distribuzione delle risorse economiche avvenga senza creare effetti distorsivi in termini di concorrenza, anche tra diverse realtà** (ad es. evitare che le azioni messe in campo in ambito agricolo non abbiano effetti negativi per il mondo industriale).

***7. Incentivi per i materiali post consumo derivanti dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani (art. 15)***

La norma prevede la possibilità per il MAT e il MISE di stipulare accordi di programma con le imprese che commercializzano o acquistano prodotti derivanti da materiali post-consumo recuperati nell'ambito della raccolta differenziata di rifiuti urbani (carta riciclata, plastiche miste riciclate, pannelli fonoassorbenti, arredamenti per esterni, profilati per prefabbricati, vetro fine, compost di qualità).

La stipula di tali accordi è finalizzata all'erogazione di incentivi a favore delle imprese aderenti.

L'operatività della misura è però subordinata all'emanazione di un decreto interministeriale che individui il livello di incentivo per ciascun materiale e le percentuali minime di materiale post consumo che devono essere presenti nei manufatti per i quali possono essere erogati gli incentivi in questione, in considerazione sia della materia risparmiata sia del risparmio energetico ottenuto riutilizzando i materiali, tenendo conto dell'intero ciclo di vita dei prodotti.

Tale approccio si ritiene condivisibile, poiché chiarisce che i manufatti non dovranno essere fatti integralmente da post-consumo. Situazione questa molto rara.

**Si osserva però che la percentuale minima di materiale post consumo potrebbe essere individuata già nella legge, demandando al decreto attuativo il compito di determinare il livello di incentivo minimo per i manufatti composti prevalentemente da materiale post-consumo, con ulteriori incrementi per scaglioni a salire.**

Si osserva poi che relativamente al criterio utilizzato, basato su una lista dei materiali che formano oggetto dell'ambito applicativo della misura, è forte il rischio di arbitrarie distorsioni sul mercato, soprattutto se i benefici previsti risulterebbero applicabili anche agli acquisti delle pubbliche amministrazioni.

**Si propone quindi di estendere l'oggetto di tali accordi ed incentivi fino a ricomprendere almeno tutti quei materiali per i quali la normativa nazionale e/o comunitaria pone specifici obiettivi di raccolta e riciclo.** Come è noto, infatti, la Direttiva 2008/98/CE pone al 2020 ambiziosi obiettivi di recupero, oltre che per i rifiuti domestici e le tipologie similari, anche per i rifiuti inerti da costruzione e demolizione (70% in peso delle quantità prodotte), dal cui riciclo si ottengono i c.d. "aggregati riciclati", utilizzati come materiale d'ingegneria in opere pubbliche, fondazioni stradali, ecc. A sua volta, la normativa sugli pneumatici fuori uso (art. 228 D.Lgs. 152/2006 e DM 82/2011) ha previsto elevatissimi obiettivi di gestione per i pneumatici fuori uso (80% al 2012 e 100% al 2013 del quantitativo immesso al consumo), da cui si ottiene polverino per la produzione di asfalti e bitumi modificati, oltre che granulo per superfici sportive ecc. Infine, per quanto riguarda i rifiuti elettrici ed elettronici, il recentissimo D.Lgs. 49/2012, di attuazione della Direttiva 2012/19/UE, fissa obiettivi ambiziosi di raccolta (che al 2019 dovrà essere almeno tripla di quella attuale) e di riciclaggio e recupero (che giungeranno, nel 2018, fino all'80-85% in relazione alle tipologie di apparecchiature).

Sotto altro profilo, **sarebbe opportuno prevedere che gli accordi di programma devono stabilire anche semplificazioni amministrative per le imprese che vanno ad utilizzare i rifiuti provenienti dalle raccolte differenziate post consumo.**

Ciò in considerazione del fatto che ad oggi le procedure semplificate riguardano molti settori e rifiuti pericolosi e non pericolosi, per cui la previsione di ulteriori forme di semplificazione negli accordi di programma contribuirebbe a incentivare il ricorso alle misure in commento.

#### **8. Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici (art. 16)**

La norma modifica alcune disposizioni della disciplina di attuazione degli incentivi della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici (di cui al decreto del MISE del 6 luglio 2012).

In proposito, si ritiene opportuno potenziare l'intervento per sviluppare le potenzialità geotermiche *onshore* e *offshore* del territorio nazionale, in linea con le finalità del DDL, con quanto previsto dall'art. 38-ter della legge n. 134/2012 (inserimento energia geotermica tra le fonti strategiche nazionali) e con le conclusioni della "Piattaforma Tecnologica Italiana sulla Energia Geotermica" (sviluppata nel 2012 da Assoknowledge con il MISE ed il MIUR).

Quest'ultima, in particolare, prevede lo sviluppo innovativo della geotermia marina (*offshore*) ad alta entalpia nel tirreno meridionale, in piena sintonia con le politiche europee sulla *Marine Strategy* e la *Blue Growth*, nel contesto generale del Piano Strategico Europeo sulla Energia (SET PLAN).

#### **9. Disposizioni in materia di terre e rocce da scavo (art. 19)**

La disposizione prevede l'esclusione dal campo di applicazione del DM 161/2012, regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo, i residui di lavorazione di materiali lapidei.

**La norma è da giudicare positivamente dal momento che va incontro alle richieste di semplificazione avanzate a più riprese dalle imprese di settore.**

#### **10. Recupero delle ceneri di carbone da centrale termoelettrica La cenere di carbone proviene dalla combustione del carbone nelle centrali termoelettriche.**

La sua composizione è assimilabile a quella di una pozzolana naturale vulcanica e come questa, può essere aggiunta ai calcestruzzi, ai cementi, ai laterizi e ad altri prodotti per le costruzioni per migliorarne le prestazioni in termini di resistenza meccanica e di durata nel tempo.

La cenere si presenta come materiale polverulento con granuli di dimensioni inferiori a 200 µm, del tutto confrontabili con quelli del cemento.

L'impiego della cenere nel calcestruzzo può avvenire anche con parziale sostituzione del cemento, il che implica risparmio non solo in termini

economici ma anche in quantità di materie prime consumate e di CO<sub>2</sub> prodotta.

Il riutilizzo della cenere fa quindi sentire il suo effetto positivo anche sulla sostenibilità ambientale oltre che sullo sviluppo economico ed industriale del paese.

Dal punto di vista delle applicazioni, le prestazioni tecniche della cenere sono prescritte nelle norme UNI 450-1, come aggiunta minerale pozzolanica.

Nonostante le raccomandazioni che derivano dagli studi dei più autorevoli organismi internazionali che segnalano da tempo la necessità di introdurre misure per favorire il recupero dei prodotti derivanti dalla combustione del carbone, al momento attuale non esistono regolamenti comunitari o interni che disciplinino *l'end of waste* ai sensi dell'art. 184-ter del Codice dell'ambiente per il rifiuto costituito dalle ceneri di carbone da centrale termoelettrica. Il recupero di questa tipologia di rifiuti è quindi tuttora ancorato alla normativa transitoria, con le complicazioni che nascono dai dubbi interpretativi sollevati da parte di alcuni interpreti dalla normativa di settore e che rischiano di sottrarre al virtuoso circuito del recupero dei rifiuti una sensibile quantità di ceneri (destinate, in alternativa, alla discarica).

Attualmente, le autorizzazioni in procedura ordinaria per gli impianti che effettuano attività di recupero delle ceneri di carbone derivanti da processi di combustione in centrali termoelettriche in base all'art. 184-ter del Codice, ammettono che l'operazione di recupero possa consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se rispettano i parametri fissati dalle norme tecniche di settore per l'impiego dei prodotti nell'edilizia. Norme tecniche standardizzate degli organismi nazionali, comunitari e internazionali (UNI, CEN e ISO), possono quindi già costituire una base di partenza affidabile ed oggettiva per regolamentare *l'end of waste* di questa rilevante categoria di residui di lavorazione (così come avviene già per i combustibili solidi secondari e per i rottami metallici e vetrosi disciplinati con regolamenti comunitari o nazionali).

**Un contributo fondamentale per eliminare le incertezze interpretative ed incrementare il riutilizzo della cenere nel settore delle costruzioni, nelle more dell'adozione dei decreti ministeriali di cui al comma 2 dell'art. 184-ter potrebbe venire da una disposizione espressa, da inserire nel DDL in commento che apporti un'integrazione al d.lgs. n. 152/2006 per definire i criteri che la cenere da centrale termoelettrica deve soddisfare per conseguire lo status di *end of waste*, stabilendo in particolare che l'operazione di recupero possa consistere nel mero controllo dei rifiuti per verificare se soddisfano i criteri ambientali e tecnici definiti nelle normative tecniche di settore.**

Il d.lgs. n. 205/2010, infatti, recependo le disposizioni contenute nell'art. 6 della Direttiva 2008/98/CE, ha abrogato l'art. 181-bis del Codice dell'ambiente che conteneva la disciplina sulle materie prime secondarie

(MPS), sostituendola con il nuovo art. 184-ter che riprende il concetto comunitario di *end of waste* (EOW).

Il comma 1 dell'art. 184-ter al momento elenca le condizioni da rispettare nell'adozione dei criteri specifici che dovranno essere soddisfatti per l'individuazione delle operazioni di recupero che consentono la cessazione della qualifica di rifiuto. Tali condizioni sono: a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

Il comma 2 stabilisce poi che l'operazione può consistere in un'attività limitata al mero controllo dei rifiuti e individua i soggetti che dovranno definire i criteri di cui al comma 1 (Unione Europea attraverso i regolamenti o, in mancanza, il Ministero dell'Ambiente con uno o più decreti). Al momento, il legislatore comunitario si è limitato ad approvare i regolamenti per alcune tipologie di rottami metallici (ferro, acciaio, alluminio e rame) e vetrosi; il legislatore nazionale ha approvato unicamente un regolamento che disciplina l'*end of waste* di alcuni combustibili solidi secondari (CSS).

Il comma 3, infine, definisce la normativa transitoria nelle more dell'adozione dei criteri di cui al comma 2. In particolare, per le procedure semplificate fa salve le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002 n. 161, e 17 novembre 2005 n. 269; per le procedure ordinarie, attraverso il rimando all'art. 9-bis lett. a) del DL n. 172/2008, fa salve le autorizzazioni rilasciate ai sensi dell'art. 208 del Codice dell'ambiente.

### **11. SISTRI (art. 20)**

**L'intervento introdotto nel corso dell'esame del provvedimento da parte della Camera dei Deputati, che proroga di un anno la sospensione delle sanzioni a carico delle imprese, in via cautelativa, in attesa che vengano espletate le procedure per l'affidamento della concessione del nuovo servizio come previsto dal Decreto Competitività, è necessario per evitare una situazione paradossale che alimenterebbe incertezze e difficoltà per le imprese.**

Il Ministro Galletti intende infatti sostituire il SISTRI entro il 2015 con un nuovo sistema di tracciabilità, efficace, semplice ed economico. Con questa prospettiva, anche prescindendo dalle disfunzioni rilevate, non si può gravare le imprese obbligandole a rispettare procedure destinate a essere sostituite nei prossimi mesi. Tutto questo avrebbe come conseguenza, oltre alle sanzioni, un costo economico inaccettabile.

Per questa ragione si ritiene indispensabile assicurare alla disposizione in commento un canale rapido di approvazione, se necessario anche diverso

dal DDL in commento, in modo da assicurare la sua operatività prima della imminente scadenza del periodo di sospensione delle sanzioni, prevista per il 31 dicembre di quest'anno.

Il sistema SISTRI non è funzionale. Il Certificato di verifica di conformità, pubblicato dal Ministero dell'Ambiente, precisa: *“Il progetto è stato [...] vincolato all'automazione delle preesistenti procedure basate sulla produzione di moduli cartacei, senza tener conto delle opportunità che le procedure informatiche consentono di conseguire né delle conseguenze che tale automazione può comportare per le diverse tipologie di utenti del sistema SISTRI”*.

Le conseguenze sono state le numerose criticità, riscontrate dagli operatori, che ostacolano tutte le attività produttive, oltre che le attività logistiche e gestionali relative ai rifiuti. Le imprese si trovano troppo spesso a non sapere neppure come devono comportarsi per rispettare la legge. Senza chiarimenti ministeriali, senza le necessarie modifiche normative, senza le più volte annunciate semplificazioni, non si vede come si possano imporre le sanzioni dal prossimo primo gennaio 2015. Sono numerose anche le interpellanze parlamentari sul punto che, riprendendo anche quanto segnalato dalle associazioni di categoria, hanno evidenziato l'aumento dei costi, le diverse anomalie e le gravi problematiche del SISTRI per gli utenti.

Nel dettagliato documento che Confindustria ha trasmesso nei mesi scorsi a Governo e Parlamento erano indicate le criticità e le semplificazioni necessarie perché il SISTRI fosse un sistema più a portata delle imprese, nonché i nodi normativi e interpretativi che impediscono il corretto funzionamento del sistema di tracciamento dei rifiuti, a prescindere dalle semplificazioni.

Per rendere veramente funzionale il sistema si deve però intervenire, prima ancora che sull'impianto informatico, sulle disposizioni normative che lo regolano e che sono incompatibili con l'operatività delle imprese. Il collegato ambientale potrebbe essere lo strumento giuridico appropriato per i necessari interventi correttivi.

Se il capitolato per l'annunciata gara ministeriale per la concessione del nuovo sistema di tracciabilità restasse ancorato alla normativa oggi vigente, i problemi non si risolverebbero.

## **12. CONAI (art. 21)**

La norma interviene sul Consorzio CONAI, istituito in recepimento della direttiva europea per la gestione dei rifiuti di imballaggio al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero posti in sede UE per tutti gli stati membri. In virtù del principio *chi inquina paga*, gli oneri per il loro raggiungimento gravano sui produttori e gli utilizzatori di imballaggi.

Il CONAI, infatti, determina e pone a carico dei produttori e utilizzatori un contributo ambientale (CAC) per tutti gli imballaggi immessi al consumo

sul territorio nazionale, siano essi destinati al consumo domestico o a quello industriale/ commerciale. Il CAC, unico per ogni materiale, viene attribuito dal CONAI ai Consorzi di Filiera che lo impiegano prioritariamente per riconoscere ai Comuni corrispettivi economici per i "maggiori oneri" della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio e provvedono, secondo l'Accordo Quadro ANCI CONAI, al ritiro dei rifiuti conferiti al servizio pubblico.

L'Accordo vigente, di durata quinquennale, è stato recentemente sottoscritto e garantirà al sistema dei Comuni nel corso del primo anno un montante complessivo di corrispettivi superiore a 400 milioni di euro.

Da tempo sono stati raggiunti e superati gli obiettivi di riciclo e di recupero dei rifiuti di imballaggio fissati dalla legge con costi per il sistema delle imprese minori rispetto a quelli degli altri Paesi europei.

Nel 2013 gli imballaggi immessi al consumo sono stati pari a 11,3 milioni di tonnellate di imballaggi nei diversi materiali di cui oltre 8,7 milioni di tonnellate sono state recuperate (il 77,5% del totale immesso al consumo), con oltre 7,6 milioni di tonnellate avviate a riciclo (il 67,6% del totale immesso al consumo).

Tali risultati sono ampiamente al di sopra degli obiettivi che la normativa aveva previsto al 2008 e confermato per gli anni successivi.

Nel 2013 la quota parte dei rifiuti di imballaggio avviati a riciclo grazie alla gestione diretta dei Consorzi di Filiera è pari al 44% e di questa la grande maggioranza (oltre l'80%) deriva dalla valorizzazione a riciclo delle frazioni presenti nei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, nell'ambito delle convenzioni ANCI-CONAI. La restante parte è prevalentemente costituita da rifiuti industriali e commerciali, ed è avviata a riciclo da operatori indipendenti che, occupandosi di un'attività intrinsecamente remunerativa, operano con fini di lucro.

**Queste considerazioni servono per evidenziare le criticità della previsione che stabilisce l'obbligo del Consorzio di sostituirsi ai comuni che non riescono a raggiungere gli obiettivi di raccolta differenziata senza il diritto del CONAI di percepire come contropartita il valore della tariffa applicata ed incassata dal comune inadempiente per l'esercizio di tale funzione.**

La misura, infatti, prevede obblighi operativi per il CONAI estranei alla sua natura e alle sue attività. La disposizione comporta, quindi, una profonda revisione del funzionamento del sistema consortile, così come era stato pensato fin dalla sua creazione: un sistema creato e gestito dalle imprese che ha consentito e consente, in autonomia, di raggiungere (e superare) con un adeguato livello di efficienza gli obiettivi di riciclo di determinate tipologie di rifiuti di materiali (vetro, plastica, alluminio, acciaio, carta, legno) imposti dal legislatore europeo e nazionale.

Tali obblighi appaiono idonei a connotare in senso pubblicistico l'attività consortile, estendendone i compiti e la responsabilità non solo al ritiro, recupero e riciclaggio ma anche alla effettuazione della raccolta differenziata.

Tutto ciò imporrebbe al CONAI di distrarre parte cospicua di risorse raccolte dalle imprese per le attività di riciclo a favore dell'organizzazione della raccolta differenziata, di cui sono invece responsabili i comuni. L'effetto di tale distrazione potrebbe aumentare i costi a carico delle imprese per la gestione consortile, traducendosi in una forma di imposizione indiretta, e indebolite l'azione del Consorzio per l'adempimento degli obiettivi comunitari riguardanti il recupero e il riciclo degli imballaggi.

Se la modifica proposta divenisse legge, il sistema industriale dovrebbe infatti ottemperare con le proprie risorse, oltre agli attuali obblighi di riciclo previsti dalla normativa europea, anche ai costi della raccolta di rifiuti urbani, che dovrebbero invece essere a carico della fiscalità generale. Gli operatori economici italiani verrebbero svantaggiati nel confronto con i competitor stranieri, dovendo sopportare maggiori costi per l'esercizio della loro attività.

### **13. Polieco**

Sempre in tema di consorzi per la gestione di rifiuti, si ritiene opportuno integrare il provvedimento per intervenire sulla disciplina del Consorzio per la gestione dei rifiuti di beni in polietilene (Polieco).

Il Decreto Competitività aveva superato le numerose criticità contenute nella normativa di tale Consorzio, che ne impedivano la corretta applicazione. Il riferimento è al campo applicativo incerto, che aveva delineato un sistema incentrato su Polieco ben lontano dalle finalità perseguite dalla normativa europea e dal Codice dell'ambiente. Quest'ultimo, coerentemente alle previsioni comunitarie, affida al mercato la raccolta, il trasporto, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti speciali, ossia i rifiuti prodotti nell'esercizio di attività economiche. I rifiuti di beni in polietilene rientrano in questa categoria di rifiuti. Nell'ambito delle previsioni generali del Codice, nel 2006 si è ritenuto opportuno introdurre una speciale normativa per il recupero e il riciclo di alcuni rifiuti di beni in polietilene: gli imballaggi e i teli ad uso agricolo. Le ragioni risultavano chiare e coerenti con i principi e le norme comunitarie: tutelare l'ambiente e il mercato attraverso strumenti consortili che potessero, da un lato, assicurare la raccolta e il riciclo di beni ad elevato rischio di abbandono, dall'altro, coordinare i rapporti nel settore per assicurare un regime concorrenziale e sovrintendere il recupero di materie con un valore significativo per molte attività imprenditoriali.

L'originaria versione della normativa Polieco, in particolare, rimetteva a un decreto ministeriale la puntuale elencazione dei beni in polietilene rientranti nel suo campo di applicazione. Tale decreto, approvato il 2 maggio 2006, stabiliva che per beni in polietilene oggetto delle attività di Polieco dovevano intendersi i teli e le reti ad uso agricolo. Tuttavia, tale decreto ministeriale è stato dichiarato inefficace a causa del mancato controllo della Corte dei Conti.

Per rimediare a questo vuoto normativo che sta creando da anni gravi problemi nell'applicazione pratica di tali disposizioni, testimoniato dall'elevato contenzioso che ne è scaturito, il Decreto Competitività è intervenuto per chiarire l'ambito applicativo della normativa Polieco, individuando il perimetro di azione del Consorzio con riferimento ai rifiuti composti interamente da polietilene.

Per assicurare certezza ed evitare il ripetersi delle problematiche del 2006, è stato poi precisato che, in fase di prima attuazione e fino all'emanazione del suddetto provvedimento, l'ambito di operatività di Polieco riguarda i teli e le reti ad uso agricolo, riprendendo l'elencazione contenuta nel citato decreto ministeriale dichiarato inefficace per questioni procedurali.

Tuttavia, queste opportune previsioni sono state inspiegabilmente abrogate dopo soli tre mesi dalla loro entrata in vigore dal Decreto Sblocca Italia, aggravando la situazione di incertezza sull'ambito di operatività di Polieco.

**Per evitare l'aggravarsi del contenzioso tra le imprese e Polieco e assicurare un sistema efficace e controllato di recupero e riciclo di determinati rifiuti di beni in polietilene si ritiene opportuno stabilire che l'ambito di operatività del Consorzio riguarda i rifiuti di beni costituiti interamente da polietilene.**

La vigente disciplina, come ripristinata dal Decreto Sblocca Italia, pretende di applicare un contributo economico a beni non raccogliabili né riciclabili in quanto non costituiti da solo polietilene o in considerazione della loro lunga durata.

L'ambito di operatività di Polieco dovrebbe quindi a nostro avviso riguardare solo beni prodotti esclusivamente in polietilene e non di lunga durata (come tali recuperabili e riciclabili), individuati nell'ambito di specifica lista positiva, ripristinando la situazione normativa configuratasi nello scorso agosto con la legge n. 116/2014, di conversione del cd. Decreto Competitività (teli e reti ad per uso agricolo).

#### ***14. Misure per incrementare la raccolta differenziata e il riciclaggio (art. 23)***

La disposizione introduce una "addizionale" al tributo speciale per il conferimento in discarica, il cui gettito sarebbe integralmente utilizzato dalle Regioni per sostenere finanziariamente gli incentivi diretti a supportare il mercato del riciclo e dei prodotti riciclati.

In merito a tale previsione si osserva che essa prevede un incremento della pressione fiscale a carico dei contribuenti come conseguenza del mancato raggiungimento degli obiettivi di riciclo da parte dei Comuni.

Ciò appare contraddittorio, in quanto la misura non appare in grado di determinare un efficace effetto deterrente nei confronti delle amministrazioni comunali poiché la "sanzione" derivante dal loro inadempimento agli obiettivi di riciclo sarebbe sopportata dalle collettività

di riferimento, già soggette al pagamento del tributo per il conferimento in discarica.

**Per evitare tale distorsione si ritiene opportuno stabilire meccanismi di controllo periodici che consentano di monitorare, ed eventualmente correggere per tempo, l'azione dei Comuni ai fini del raggiungimento dei suddetti obiettivi, nonché stabilire adeguate misure sanzionatorie a carico dei vertici politici e amministrativi dei Comuni mutuandoli dal DL n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213/2012, in materia di finanza e finanziamento degli enti territoriali (riduzione delle risorse per i gruppi consiliari, riduzione delle indennità e delle retribuzioni dei soggetti responsabili, ecc.).**

Si propone, infine, di **incrementare, per il livello regionale, la quota del fondo regionale destinato ad un reale sviluppo dei sistemi di prevenzione e di recupero di materia ed energia dai rifiuti, in linea con le priorità dettate dall'Unione europea in materia, al fine di realizzare un sistema impiantistico che possa concretizzare, con l'effettivo recupero, gli impegni avviati con le attività di raccolta differenziata e al contempo costituire una reale alternativa allo smaltimento in discarica.**

#### ***15. Sistema del vuoto a rendere su cauzione per imballaggi ad uso alimentare (art. 25)***

Con Decreto del Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero dello sviluppo economico dovrà essere istituito in via sperimentale il sistema del vuoto a rendere su cauzione per gli imballaggi in vetro di birra e acqua minerale servite al pubblico da alberghi e residenze di villeggiatura, ristoranti, bar e altri locali pubblici. Finito il periodo di sperimentazione, la misura potrebbe essere applicata a ogni tipo di imballaggio contenenti liquidi (es. bottiglie di plastica).

**La misura è fortemente critica e se ne chiede la soppressione**, in quanto, in una fase congiunturale particolarmente difficile anche per il settore alimentare, determinerebbe un immediato effetto depressivo sui consumi per via dei maggiori costi e oneri diretti e indiretti in capo a utenti "impreparati" chiamati ad adeguarsi a difficoltà logistiche e organizzative di non poco conto, senza sostanziali benefici in termini ambientali, come dimostrano i risultati di alcuni studi su esperienze di deposito cauzionale realizzate all'estero.

Da considerare, inoltre, che il raggiungimento e il superamento dei target europei da parte dello schema nazionale vigente di recupero e riciclo degli imballaggi, con trend di anno in anno sempre più performanti, capaci di "tenere" anche in un lungo periodo di sensibile riduzione dell'immesso al consumo per la crisi economica in atto, rende davvero difficile considerare necessaria l'introduzione obbligatoria del deposito cauzionale, a maggior

ragione ove si considerino le inevitabili complessità e le oggettive incognite tecnico-organizzative all'orizzonte

### **16. Comunicazioni in materia di imballaggi (art. 26)**

Si prevede che tutti i soggetti che operano nel settore degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio devono comunicare al Consorzio nazionale imballaggi di cui all'articolo 224 i dati relativi alle quantità, per ciascun materiale, degli imballaggi immessi sul mercato, degli imballaggi riutilizzati e dei rifiuti di imballaggio riciclati e recuperati provenienti dal mercato nazionale; per i detentori di questi ultimi dati l'obbligo di comunicazione è assolto con la trasmissione del modello unico di dichiarazione di cui all'articolo 1 della legge 25 gennaio 1994, n. 70, a partire dalla dichiarazione riferita all'anno 2014.

La dichiarazione al CONAI si aggiunge al MUD e interesserebbe numerose imprese (peraltro non ben definite), rappresentando una ingiustificata duplicazione di oneri per queste ultime. **Si ritiene opportuno quindi sopprimere la norma o quantomeno evitare di sovraccaricare le imprese di oneri ridondanti.**

### **17. Gestione del fine vita dei pannelli fotovoltaici (art. 30)**

Tale articolo integra l'attuale art. 40 del decreto di attuazione RAEE – D.Lgs n. 49 del marzo 2014 - introducendo prescrizioni particolarmente restrittive solo ed esclusivamente per i pannelli fotovoltaici e non per le altre AEE (Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche) presenti nel campo di applicazione della Direttiva.

Sostanzialmente l'attuale articolo 30 del DDL dispone che per ciascun modulo immesso a consumo, a far data dal 12 aprile 2014, sia i sistemi collettivi o quelli individuali dei produttori sono obbligati ad implementare il sistema di garanzia finanziaria e di geolocalizzazione/tracciabilità che era stato stabilito per l'incentivazione sotto il cosiddetto IV e V conto energia (delle medesime tipologie di quelle disposte dal GSE nel disciplinate tecnico).

**Sarebbe quindi opportuno prevedere lo stralcio della norma** perché la modifica al D.Lgs. 49/2014 (RAEE), se definitivamente approvata, avrebbe un impatto economico aggiuntivo ed ingiustificato sui produttori di moduli, che immettono al consumo gli stessi sul territorio nazionale, individuando oneri ad hoc che di fatto sono già sostanzialmente disciplinati dalla direttiva RAEE e dal suo decreto attuativo. Infatti, nell'ambito del cosiddetto domestico RAEE, che per i pannelli si intendono quelli installati in impianti di potenza < 10kW, è il circuito dei sistemi collettivi che, per la legge vigente, si fa carico della gestione del fine vita del prodotto e non il singolo produttore.

### **18. Iscrizione ai consorzi per la gestione dei rifiuti (art. 32)**

**Occorre eliminare la possibilità di partecipazione in solido al CONAI dei produttori e degli utilizzatori degli imballaggi tramite le proprie confederazioni.**

Queste ultime, infatti, sono organismi che legano tra loro enti spesso diversi tra loro, anche con riferimento alla base associativa, dotati di un certo grado di autonomia.

La partecipazione di tali enti al CONAI presenterebbe pertanto diversi profili problematici per tali confederazioni, a partire dai profili organizzativi.

### **19. TARI (art. 31)**

**Si propone di integrare la norma per chiarire che i rifiuti speciali assimilati che il produttore avvia autonomamente al recupero non devono essere assoggettati alla TARI.**

La motivazione risiede nella mancanza del presupposto impositivo, poiché per tali rifiuti le imprese non usufruiscono dei servizi comunali di smaltimento e i Comuni, conseguentemente, non sostengono alcun costo relativo.

Peraltro merita osservare che, con riguardo alla disciplina ambientale, un rifiuto avviato al recupero dal produttore non può essere più considerato tale e, conseguentemente, non vi è l'obbligo di conferirlo al Comune per il recupero; allo stesso tempo si deve tener conto, anche a valle di affermazioni fornite in sede giurisprudenziale, dell'effettiva capacità del Comune di gestire i rifiuti con efficienza, efficacia ed economicità, assicurando al contempo sia la realizzazione delle finalità di evitare disequilibri ambientali sia di rendere più equa l'applicazione del tributo.

**Occorre intervenire anche sulla disciplina contenuta nel DL Salva Roma – ter. Le nuove previsioni demandano ai Comuni la possibilità, con proprio Regolamento, di individuare “le aree di produzione di rifiuti speciali non assimilabili e i magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di dette attività produttive, ai quali si estende il divieto di assimilazione”. È evidente come in questo modo si lasci alla discrezionalità e all'incertezza un compito che fino ad oggi è stato attribuito a livello centrale. Rimane poi tutta da verificare la capacità che il Comune riesca ad assicurare il ritiro e la corretta valorizzazione per i rifiuti che decidesse, con proprio regolamento, di includere nella privativa comunale.**

Il problema dell'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, ai fini della gestione delle raccolte e dello smaltimento in privativa, con conseguente attribuzione del servizio al gestore del servizio pubblico di raccolta e trasporto dei rifiuti domestici, è da tempo oggetto di pesanti critiche, sia da parte dei produttori dei rifiuti, sia da parte dei gestori dei rifiuti operanti nel libero mercato.

Già il d.lgs. n. 22/1997 aveva inserito tra le competenze dello Stato la definizione di criteri di assimilazione ai fini della raccolta e smaltimento dei rifiuti speciali in modo da favorire lo sviluppo industriale delle attività di recupero.

Il Codice dell'ambiente nel 2006 ha fatto correttamente proprie tali istanze limitando la possibilità di assimilazione alle superfici sotto una determinata soglia dimensionale (in relazione alla densità abitativa del Comune); ma le modifiche introdotte dalla successiva Legge Finanziaria 2007 hanno soppresso tale criterio, riportando la situazione allo stato di incertezza e confusione preesistente, caratterizzata da un alto grado di frammentazione, da riduzioni spesso meramente simboliche della tassa/tariffa tali da non rendere convenienti confronti di libero mercato e da una ampia discrezionalità da parte dei Comuni.

**Si propone, quindi, di integrare l'art. 184 comma 2, lett. b) del Dlgs. 152/06 specificando che "non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti speciali che si formano nelle aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e di prodotti finiti e sulle superfici degli impianti di gestione rifiuti, salvo i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori o comunque aperti al pubblico; allo stesso modo, non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti che si formano nelle strutture di vendita con superficie due volte superiore ai limiti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 114 del 1998" e di abrogare il comma 2, lett. e) dell'art. 195 al fine di sanare la situazione venutasi a delineare in materia di assimilazione rendendo peraltro subito attuativi tali criteri al fine di dare certezza e omogeneità a livello di applicazione nazionale della norma.**

### **20. RAEE (art. 33)**

**Si propone di intervenire per garantire la qualificazione di tutti gli impianti di trattamento RAEE, che si ritiene sia lo strumento necessario per coniugare mercato e qualità del trattamento.** La verifica di qualità andrebbe demandata all'organo di vigilanza pubblico, ossia il Comitato di Vigilanza e Controllo, con il supporto tecnico del Centro di coordinamento RAEE.

Sebbene nel d.lgs. n. 49/2014 al CdC venga attribuito (cfr. art. 33, comma 3) il compito di iscrivere gli impianti in un apposito elenco, a ciò non corrispondono poteri adeguati per verificare periodicamente il rispetto dei requisiti previsti: il monitoraggio e la vigilanza costante sulle performance è un elemento che non può e non deve essere sottovalutato, pena l'abbassamento del livello qualitativo oggi raggiunto e il ricorso ad impianti che, concentrandosi sul recupero delle sole frazioni a maggior valore aggiunto, hanno come unico obiettivo quello di ridurre i costi per il trattamento e potrebbero essere tentati di farlo a scapito del raggiungimento complessivo degli obiettivi di recupero e riciclaggio. La

richiesta di un sistema di accreditamento e di verifica degli impianti di trattamento è tra le condizioni inserite nei pareri della Conferenza delle Regioni, dall'ANCI e dalla Commissione XIII del Senato, che l'ha riportata anche nella Risoluzione approvata in seguito all'esame dell'Affare Assegnato in materia di RAEE (n. 285).

Il decreto n. 94 poi prevede che la definizione dei criteri, delle modalità tecniche "ulteriori" rispetto a quelle previste negli Allegati VII e VIII, e delle relative modalità di verifica, vengano rinviate ad un futuro decreto. Nel frattempo, tutto il sistema si basa sulle attuali autorizzazioni, con i limiti sopra descritti. **Appare quindi assolutamente necessario precisare che, in via transitoria, si continua ad applicare l'Accordo di programma sul trattamento concluso tra il CdC e le associazioni dei recuperatori (e previsto all'art. 33, comma 6, lett. g), al fine di assicurare omogenei livelli di trattamento e qualificazione a tutte le aziende del settore.** Anche questa era tra le condizioni espresse nel parere del Senato al provvedimento.

**È necessario intervenire anche sulla disciplina della sanzione consistente nella revoca dell'autorizzazione, che dovrebbe applicarsi non solo nel caso della mancata iscrizione dell'impianto di trattamento al CdC, ma anche nel caso del venir meno, successivamente all'iscrizione, dei requisiti previsti per l'iscrizione stessa.** Questo al fine di mantenere costanti nel tempo la qualità del trattamento e la salvaguardia della salute umana e dell'ambiente.

Nell'attuale formulazione dell'articolo 20 "Autorizzazioni" del d.lgs. n. 49/2014 vengono citati, tra gli impianti che possono svolgere le attività di trattamento dei RAEE, al comma 1 quelli autorizzati secondo l'articolo 208 del d.lgs. n. 152/06 ("Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti") e, al comma 2, quelli autorizzati secondo gli articoli 214 e 216 dello stesso decreto (autorizzazioni in procedura semplificata, per il recupero dei RAEE non pericolosi). Manca il riferimento all'articolo 213 del d.lgs. n. 152/2006 (Autorizzazioni Integrate Ambientali). **E' pertanto necessario rettificare l'articolo al fine di evitare di mettere fuori legge tutti gli impianti di trattamento RAEE che operano in AIA.**

Come previsto anche nel parere delle XIII Commissione del Senato, secondo la quale esso risulta necessario in quanto, "rendendo possibili le procedure semplificate per il recupero dei RAEE non pericolosi, si continua a mantenere aperta la possibilità a smaltimenti e recuperi di tipo sub-ottimale.

Ed è proprio questa opzione a rendere molto difficile il conseguimento degli obiettivi di recupero previsti dal decreto, facendo sì che sui 12 kg di RAEE attualmente conferiti dai cittadini, appena 4 seguano i percorsi di smaltimento ottimale. In concreto, questa possibilità ha permesso il proliferare di innumerevoli soggetti – spesso piccoli, sottocapitalizzati, operanti a livello locale e difficilissimi da controllare – che si dedicano allo smaltimento e al recupero sub-ottimale, offrendo peraltro prestazioni a

costi inferiori rispetto ai soggetti che debbono invece sottostare a tutte le procedure e ai controlli del caso.” Si richiede pertanto di eliminare la possibilità di ricorso alle procedure semplificate per il trattamento dei RAEE o, in subordine, di consentirle solo ai soggetti aderenti agli accordi sulla qualità del trattamento di cui all’art. 33, comma 5, lett. g).

È essenziale correggere una formulazione impropria dell’Allegato VIII, che porta all’assurda conseguenza che gli impianti di trattamento dei RAEE, pur essendo impianti di recupero dei rifiuti (e come tali autorizzati), debbano sottostare alle prescrizioni ed ai requisiti propri degli impianti di smaltimento, ed in particolare di quelli delle discariche. Gli impianti di trattamento dei RAEE sono regolati dagli specifici requisiti previsti appunto proprio nell’Allegato VIII del D.Lgs. 49/2014. Poiché tuttavia, sia nel testo attuale dell’Allegato VIII (punto 1.5.1), sia nel corrispondente allegato alla Direttiva, si fa riferimento ai requisiti per le discariche, va specificato che questi si applicano solo nel caso in cui lo stoccaggio si configuri come discarica ai sensi del D.Lgs. 36/03.

A conforto di quanto sopra si consideri che nello stesso Allegato VIII del D.Lgs. 49/2014 al punto 1.1, viene precisato che *“Gli impianti di trattamento disciplinati dal presente Decreto non sono caratterizzati da impatti ambientali superiori a quelli di un qualsiasi impianto industriale e non comportano, quindi, particolari precauzioni dovute alla natura dei materiali trattati.”*

### **21. Gestione degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti (art. 35)**

In linea generale, si ritiene condivisibile la disposizione che modifica l’articolo 233 del Codice dell’ambiente, tuttavia si indicano di seguito alcuni correttivi volti a potenziarne l’efficacia.

**Al comma 2 dell’articolo 233 andrebbe modificata la composizione del C.d.A. sostituendo l’attuale formulazione con la seguente: «Il Consiglio di Amministrazione del Consorzio viene formato in proporzione alle quote di partecipazione e ai contributi versati dalle diverse categorie di imprese di cui al successivo comma 5 e garantisce la rappresentanza di tutte le parti interessate.».**

La motivazione, da un lato, è che l’attuale formulazione è troppo rigida e prevede la partecipazione obbligatoria di tutte le categorie, fissandone il peso, mentre le modifiche proposte stabiliscono che le categorie di cui ai precedenti punti 2, 3 e 4 del comma 5 "possono" e non "devono" partecipare al Consorzio. Senza questa modifica, perciò, si potrebbe arrivare ad una situazione assurda nella quale alcune categorie non partecipano al Consorzio, ma hanno diritto ad una quota rilevante dei Consiglieri. Dall’altro, si risolverebbe il problema mai risolto del tener conto del peso delle diverse categorie nel sostegno dei costi, evitando il rischio che una maggioranza di categorie che pagano poco o nulla prendano decisioni a carico di quanti pagano, con le ovvie controversie che ne seguirebbero.

**Al comma 9 si ritiene opportuna la seguente modifica: «Al comma 9, sono cancellate le parole “entro centoventi giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dello Statuto tipo ai sensi del comma 2». Il diritto di una parte degli operatori a costituire strutture alternative al Consorzio, riconosciute dal Ministero, dovrebbe essere garantito anche nel caso l’esigenza di farlo insorga in un momento diverso dal breve periodo attualmente previsto dalla legge.**

#### ***22. Rifiuti non ammessi in discarica (art. 37)***

La norma elimina il divieto previsto di conferire in discarica rifiuti con potere calorifico inferiore a 13.000 kJ/kg.

**La misura è condivisibile, poiché sopprime un divieto non previsto nella pertinente normativa europea (direttiva 99/31/CE sulle discariche), in linea con l’esigenza avvertita nel nostro Paese di ridurre/eliminare gli oneri amministrativi superflui, tra i quali rientrano anche quelli inseriti in sede di recepimento di direttive UE ma non richiesti dalle stesse (cd. *gold plating*).**

#### ***23. Modifiche in materia di Autorità di bacino (art. 39)***

La norma disciplina il passaggio dalle “vecchie” autorità di bacino di rilievo nazionale ai nuovi soggetti distrettuali, cioè le autorità che ai sensi del d.lgs. n. 219/2010 stanno già esercitando un ruolo di coordinamento in ciascuno dei distretti idrogeografici.

Le modifiche riguardano altresì la razionalizzazione della composizione e del funzionamento degli organi distrettuali (Conferenza Istituzionale permanente, Segretariato Generale, Conferenza operativa). Viene operata, inoltre, la ridefinizione di alcuni confini distrettuali nell’ottica di pervenire ad un assetto più semplice e razionale anche dal punto di vista gestionale e amministrativo, che consenta di coprire l’intero territorio nazionale.

**La misura è da valutare positivamente, in quanto le modifiche proposte rispondono all’esigenza di pervenire ad una configurazione stabile e definitiva per le autorità di distretto e superare definitivamente la fase transitoria.**

#### ***24. Catalogo incentivi in materia ambientale (art. 51)***

La misura richiama una serie di atti e raccomandazioni internazionali che prevedono principi e criteri per orientare la fiscalità ambientale verso la promozione di comportamenti virtuosi.

Il catalogo in questione dovrebbe quindi costituire la futura base conoscitiva per la predisposizione di interventi normativi in tal senso da parte del nostro Paese. Ciò anche in considerazione della delega legislativa contenuta nella recente legge per la riforma del sistema fiscale

(legge n. 23/2014), il cui art. 15 prevede proprio la riforma della fiscalità energetica e ambientale.

**Sul punto, è essenziale evitare l'introduzione di nuove forme di imposizione finalizzate a garantire l'equilibrio ambientale (green taxes) ed una revisione della disciplina delle accise sui prodotti energetici in base al contenuto di carbonio (carbon tax) in grado di incrementare i costi energetici delle imprese italiane, già tra i più elevati dell'Unione europea, con un effetto negativo sulla crescita.**

#### ***25. Sistema di pagamento dei servizi eco-sistemici e ambientali – PSEA (art. 53)***

Il DDL delega il Governo a emanare o più decreti legislativi per introdurre un sistema di pagamento dei servizi eco-sistemici e ambientali (PSEA), quale remunerazione di una quota di valore aggiunto derivante, secondo meccanismi di carattere negoziale, dalla trasformazione dei servizi eco-sistemici e ambientali in prodotti di mercato.

**La disposizione richiede di essere migliorata per scongiurare il rischio di sovrapposizione del nuovo strumento con quelli esistenti (es. canoni di concessione, royalties, diritti di sfruttamento), che si tradurrebbe in un ingiustificato aggravio di costi per le imprese.**

#### ***26. Inquinamento acustico (art. 56)***

In linea con le finalità della norma e con l'impegno assunto dal Governo con riferimento all'ordine del giorno G19.100 proposto dal Senatore Gualdani nel corso dell'iter del DDL europea 2013-bis, si propone di ristabilire condizioni di trattamento degli operatori nazionali non deteriori rispetto ai concorrenti europei in materia di differenziale acustico, evitando il cd. goldplating.

La mancata armonizzazione con la normativa comunitaria comporta livelli di regolazione inutilmente gravosi rispetto a quelli europei, con conseguenti effetti discriminatori e distorsioni del mercato unico a danno delle imprese nazionali.

Occorre risolvere le problematiche riscontrate nei casi in cui la sorgente sonora, legittimamente collocata in area industriale, risulta rispettosa dei valori limite di emissione alla fonte e, all'esterno dell'insediamento industriale, la misura del rumore ambientale risulta non solo inferiore ai valori di attenzione, ma già allineata ai corrispondenti valori limite di emissione per il tempo di riferimento notturno vigenti nella zona acustica in cui sono collocati i recettori da proteggere. Sebbene quindi la sorgente sonora rispetti, oltre ai valori limite di emissione vigenti nell'area industriale di pertinenza, anche i valori di qualità applicabili all'area in cui sono situati i ricettori, l'operatore può trovarsi costretto a effettuare interventi per ricondurre la medesima sorgente anche all'osservanza dei valori limite di emissione presso il ricettore, molto più restrittivi, rispetto ai

valori misurati alla fonte, in quanto pertinenti ad area di classe acustica inferiore. Circostanza, quest'ultima, che spesso conduce ad oneri di conformazione dell'attività, per un verso, economicamente insostenibili e tali da mettere seriamente a rischio la competitività dell'impresa e, per altro verso, del tutto superflui sotto il profilo ambientale.

**È necessario quindi evitare che i valori limite di emissione misurati presso il recettore vengano in rilievo laddove siano già rispettati i valori di qualità previsti dalla zonizzazione acustica per la medesima area in cui il recettore è collocato e ad evitare oneri ingiustificati o insostenibili per gli impianti preesistenti l'adozione o l'adeguamento dei piani di zonizzazione acustica.**

### ***27. Diritto di interpello in materia ambientale***

**Un "diritto di interpello" generale dovrebbe essere inserito nel c.d. Statuto dell'impresa (legge 180/2011), poiché ogni impresa dovrebbe poter chiedere a una qualsiasi amministrazione competente l'interpretazione e l'applicazione di una norma, prima di intraprendere attività e investimenti che si potrebbero verificare non fattibili sotto il profilo giuridico.**

Il calcolo del "rischio giuridico" è infatti, per l'impresa, non meno importante del consueto calcolo del "rischio economico", tanto più ove si consideri l'elevato grado di complessità degli odierni ordinamenti giuridici e la condizione di concorrenza tra ordinamenti (c.d. law shopping) che caratterizza l'economia globalizzata.

Il legislatore, tuttavia, ha finora preferito disciplinare il diritto di interpello soltanto nell'ambito di specifiche materie, ritenute significative. In tal senso, il "diritto di interpello" è stato previsto, per la prima volta, dalla normativa fiscale (il c.d. Statuto del contribuente: art. 11, legge 212/2000). Il medesimo istituto è ora previsto nella disciplina del diritto e della sicurezza del lavoro (art. 9, d.lgs. 124/2004; art. 12, d.lgs. 81/2008) e nel diritto dei consumatori (art. 37-bis, d.lgs. 206/2005; recentemente l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha anche adottato l'apposito regolamento applicativo: art. 22, provvedimento n. 23788/2012).

**In coerenza con l'orientamento sin qui seguito, si propone di introdurre un diritto di interpello anche nella materia ambientale, che si caratterizza per rilevanti analogie con le materie in cui l'istituto è già previsto (tutela di beni di rango costituzionale primario; complessità ed estensione trasversale della normativa applicabile; conseguente necessità di garantire la certezza del diritto al fine di non disincentivare gli investimenti nazionali ed esteri).**

Analogamente a quanto previsto in materia di sicurezza del lavoro, occorre prevedere inoltre la possibilità per le associazioni rappresentative a livello nazionale di inoltrare quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa in materia ambientale. Le indicazioni fornite costituiscono criteri interpretativi e direttivi per l'esercizio

delle attività di competenza delle pubbliche amministrazioni in materia ambientale.

**Si ritiene opportuno poi individuare alcuni dei criteri interpretativi ai quali, nel dubbio, dovrà attenersi l'amministrazione ambientale nel rendere risposta agli interpelli e ai quesiti, tra i quali quelli desumibili, anche in via analogica, dalle vigenti disposizioni di liberalizzazione e dal c.d. divieto di "*gold plating*".**