

Prime osservazioni su pacchetto revisione normativa UE (Comunicazione su "circular economy" e bozza direttiva UE rifiuti)

Si riportano di seguito alcune considerazioni e osservazioni in merito al pacchetto di proposte normative sull'argomento in epigrafe, adottate lo scorso 2 luglio dalla Commissione europea.

a) Revisione Direttiva 2008/98/CE sui rifiuti;

- Art. 3 "Definizioni"

- “municipal waste”: la nuova definizione, soprattutto se letta alla luce dell’esperienza italiana, risulta problematica in quanto interviene in modo impreciso sul perimetro di tale categoria di rifiuti assoggettando in maniera generica e senza distinzione - né tra diverse tipologie di attività (che necessariamente dovrebbero avere un trattamento diversificato), né all’interno delle attività sulla base della dimensione delle stesse - rifiuti di varia provenienza. Nello specifico, si osserva che non sono presenti soglie quantitative (in base alla produzione di rifiuti) o dimensionali (in base all’attività) per individuare le categorie assoggettate, in particolare quelle del commercio e delle “piccole industrie”. Una possibile soluzione richiederebbe **un chiarimento e/o modifica dell’allegato VI in particolare su “retail trade” e “small business”**, la prima per escludere la grande distribuzione, la seconda per introdurre la distinzione sopra richiamata, limitando il numero di dipendenti per le attività produttive a un massimo di 10 dipendenti. **Tra le esclusioni in allegato VI si ritiene necessario inserire i “rifiuti generati nelle aree in cui si svolgono attività produttive”**. In aggiunta, va introdotta una correlazione con la reale modalità e capacità di gestione da parte del Comune, per evitare negative ricadute sul piano ambientale e su quello finanziario.

Infine, come già anticipato nell’ambito della consultazione avviata in materia dalla Commissione, la definizione di un perimetro troppo ampio e generico per la categoria dei rifiuti urbani (forse anche alla luce degli ambiziosi obiettivi di riciclo ipotizzati) va anche a discapito della *circular economy* promossa dalla stessa Commissione considerato che, in base all’esperienza italiana, alla luce degli ultimi dati ISPRA disponibili (Report 2013), proprio la gestione dei rifiuti speciali/industriali, prioritariamente svolta da imprese private che operano sul mercato, fornisce risultati più virtuosi rispetto a quella dei RU, realizzandosi in tale mercato la possibilità da parte delle imprese di gestione dei rifiuti di offrire servizi mirati e calibrati, ai fini ambientali, alle singole esigenze produttive (cfr. grafici di seguito)

Figura 3.1 – Ripartizione percentuale della gestione dei rifiuti urbani, anno 2011

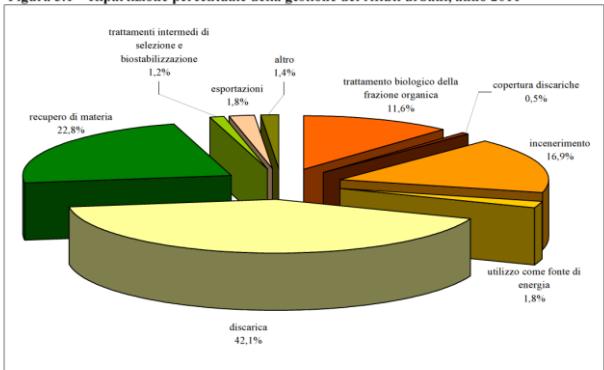
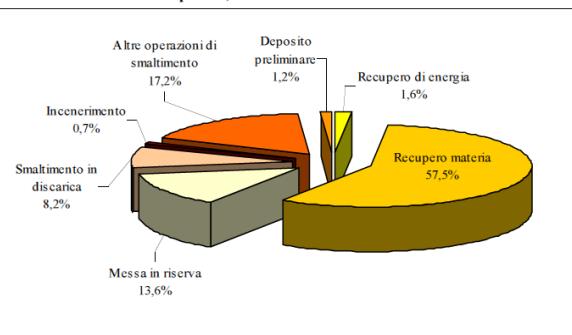


Figura 2.1 – Gestione dei rifiuti speciali, anno 2010



Fonte: ISPRA

- “*material recovery*”: non si comprende bene la *ratio* di tale definizione. Il recupero di materia infatti risulta già incluso nella definizione di “recycling”, da una parte, e di “recovery”, dall’altra, inoltre così formulata tale definizione andrebbe a costituire un “*tertium genus*” superfluo e assolutamente non ben determinato, il cui risultato sarebbe unicamente quello di penalizzare quanto disciplinato a livello nazionale. Da valutare le ricadute con la norma nazionale sul CSS.

Si propone quindi di eliminare la definizione;

- ***"backfilling"***: si condivide l'introduzione di tale definizione che potrebbe contribuire a fare chiarezza anche in merito agli obiettivi di recupero previsti per i rifiuti da C&D; tuttavia si ritiene che il richiamo al concetto di "sostituzione" di altri materiali che avrebbero dovuto altrimenti essere usati per quello scopo dovrebbe riguardare tutte le operazioni di *backfilling*, e non solo quelle di cui al secondo alinea. Si ritiene che il richiamo a questo principio sia infatti fondamentale, così come in tutta la direttiva, anche in questo caso, al fine di distinguere il *backfilling* dalle operazioni di mero smaltimento. Si propone quindi di **spostare l'inciso "where the waste is substituting other non-waste materials which would otherwise have been used for that purpose"** all'inizio della definizione, dopo "means any of the following types of recovery".
- **"Small establishments or undertakings"**, la definizione introduce criteri già riportati nella definizione di SME della Raccomandazione UE 2003/361 e s.m.i. pertanto, al fine di evitare possibili disallineamenti, anche a seguito dell'eventuale modifica di tale norma, **sarebbe meglio inserire unicamente il riferimento alla richiamata Raccomandazione**;
- in considerazione delle disposizioni riportate nella proposta di direttiva, si ritiene importante l'introduzione della **definizione di "critical raw materials"** (necessario a chiarire quanto riportato nella lettera b), comma 3, art. 28 "Waste management plans" e in particolare quali sono quei flussi di rifiuti che contengono le *critical raw materials*).

Art. 6 "End of waste status"

Dalla lettura del comma 3 si evince che il *backfilling* è in generale escluso dal calcolo degli obiettivi di riciclaggio, tranne nel caso in cui vengano utilizzati aggregati derivanti da rifiuti da C&D. Quindi per il calcolo dell'obiettivo di cui alla lettera b), comma 2, art. 11 della Direttiva (il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero di materia di almeno il 70% in peso dei rifiuti da C&D entro il 2020) si deve tenere conto non soltanto degli aggregati che raggiungono lo status di "End of waste" ma anche del *backfilling* (a prescindere che questo sia o meno considerato EoW).

Per facilitare l'applicazione omogenea del concetto di *backfilling* ai fini del calcolo del target viene prevista (art. 11, comma 3 della Direttiva) la possibilità, da parte della Commissione, dell'adozione di un "atto di implementazione".

Da tutto ciò nascono alcune considerazioni. Al fine di evitare il rischio che con una definizione e/o applicazione troppo estensiva del concetto di *backfilling*, nell'obiettivo di recupero vengano conteggiate attività che in realtà si configurano come smaltimento di rifiuti, si rende necessario che **soltanto gli aggregati per i quali siano stati sviluppati criteri specifici EoW** (e quindi realmente utili allo scopo per il quale si effettua il riempimento), **possano essere considerati ai fini del target**.

Si propone pertanto la seguente modifica dell'intero comma: **"3. Waste which has ceased to be waste in accordance with paragraphs 1 and 2 shall be deemed to be recycled for the purpose of the calculation of the targets set out in this Directive, Directives 94/62/EC, 2000/53/EC and 2006/66/EC and Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council* unless the materials are destined to be used as a fuel or for backfilling, with the exception of aggregates derived from construction and demolition waste complying with the specifics criteria set out according to paragraph 2."**

Art. 8 "Extended producer responsibility"(EPR)

Per quanto riguarda l'EPR, sia come articolato che come allegato, si evidenzia la necessità di una considerazione più approfondita sulle sue implicazioni. Se infatti da un lato si condivide il principio della responsabilità del produttore, dall'altro, in relazione alle disposizioni introdotte il principio "chi inquina paga" si potrebbe tradurre in distorsioni di mercato sproporzionate rispetto agli obiettivi ambientali perseguiti. Inoltre i riferimenti correttamente presenti nell'articolato e nell'allegato relativi alla necessità di non provocare distorsioni interne del mercato, andrebbero considerati nella formulazione dell'intera direttiva e non solo delle disposizioni in materia di EPR

Art. 11 “Re-use and recycling”:

La direttiva introduce nuovi tassi di riciclaggio e preparazione per il riutilizzo per i rifiuti urbani che dovranno raggiungere il 50% del peso entro il 2020 e il 70% entro il 2030. Occorre tuttavia che l'introduzione di nuovi e più ambiziosi obiettivi per i rifiuti urbani sia legata allo sviluppo di migliori performance tecniche e non si traduca di fatto nello “spostare” quantitativi di rifiuti dal mercato dei rifiuti “speciali” (tradizionalmente un libero mercato su cui operano imprese private) a quello dei rifiuti urbani (in regime di privativa e quindi di monopolio pubblico) e quindi in distorsioni della concorrenza, senza gli effettivi benefici ambientali attesi in relazione agli obiettivi perseguiti (si vedano le considerazioni svolte con riferimento alla definizione di “municipal waste”).

Art. 24 “Exemptions from permit requirements”, art. 25 “Conditions for exemptions” e art. 26 “Registration”

Tali articoli introducono la possibilità per gli Stati Membri di esentare dalle autorizzazioni attività di raccolta trasporto e smaltimento in proprio di rifiuti non pericolosi, nonché attività di recupero dei rifiuti; si evidenzia a tale riguardo che non viene fatta alcuna distinzione tra rifiuti pericolosi e non pericolosi. Tale esenzione comporta il rischio di frazionamento non solo dei quantitativi ma anche del settore e della tracciabilità dei rifiuti gestiti.

Si sottolinea come l'art. 25 non sia stato coordinato con il nuovo art. 24. Infatti quest'ultimo impone agli Stati di specificare i metodi di trattamento utilizzati per le attività di cui all'art. 24, ma essendo stati introdotti tra le esenzioni anche il trasporto e la raccolta occorre coordinare le due disposizioni.

Si solleva infine l'attenzione sul secondo periodo del comma 1 dell'art. 26: “*Where possible, existing records held by the competent authority shall be used to obtain the relevant information for this registration process in order to reduce the administrative burden*”. Si ritiene necessario un chiarimento sul significato di “*existing records held by competent authorities*” nell'ottica di evitare ingiustificate disparità di trattamento tra operatori già registrati e quelli di nuova iscrizione.

Art. 27 “Minimum standards”

La possibilità che la Commissione adotti atti delegati per la definizione di standard minimi per le attività di trattamento è condivisibile. Va però prestata attenzione ad **evitare sovrapposizione con prescrizioni già esistenti** (ad esempio per le attività soggette ad AIA che devono già rispettare quanto contenuto nelle BAT) che raddoppierebbero il carico amministrativo delle imprese.

Art. 35 “Record keeping”

L'articolo prevede che gli operatori soggetti alle autorizzazioni di cui all'art. 23 siano tenuti al possesso di registri cronologici con le quantità, la natura, le origini, le modalità di trattamento e trasporto e le destinazioni dei rifiuti gestiti. Per i rifiuti pericolosi è previsto che tali informazioni debbano essere rese disponibili annualmente (31 dicembre) mentre per i rifiuti non pericolosi a discrezione dell'autorità competente. Sarebbe auspicabile inserire un riferimento temporale anche per i rifiuti non pericolosi al fine della coerenza del dettato normativo e dell'applicazione dello stesso: si potrebbe quindi **aggiungere** dopo la frase “*shall be made available on request by the competent authority*” l'inciso “***and, in any case, no more than once a year***”.

Considerate i recenti articoli di stampa pubblicati sul disposto riportato al comma 4, si ritiene fondamentale chiarire a livello nazionale ed europeo che tale formulazione non prevede l'istituzione di una sorta di SISTRI, ma soltanto di una informatizzazione di quanto già previsto con i registri di carico e scarico al fine di semplificare la raccolta dei dati.

b) revisione Direttiva 1999/31/CE sulle discariche di rifiuti;

Pur condividendo l'obiettivo di riduzione dei conferimenti in discarica, non si comprende il criterio dei valori percentuali proposti. Le modifiche apportate all'art. 5 della direttiva risultano particolarmente problematiche non solo alla luce della nuova ed ampliata definizione di RU ma soprattutto per la mancata presenza ad oggi delle necessarie infrastrutture in grado di supportare la P.A. in tempi così brevi (rispetto alla tempistica registrata attualmente nazionale) rispetto agli obiettivi indicati, con il rischio di nuove situazioni di emergenza.