



CONFINDUSTRIA

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, di attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

Audizione Parlamentare

1° dicembre 2022

1. Considerazioni generali

Con il presente documento, Confindustria intende presentare al Parlamento le proprie osservazioni sullo Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo n. 116 del 3 settembre 2020 di recepimento della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, presentato alle Camere per il parere lo scorso 23 settembre.

Lo schema in esame, che reca disposizioni correttive al d.lgs. n. 116 del 2020 e, quindi, modificative del Codice dell'ambiente, si propone, come si evince dalla relazione illustrativa presentata dal Governo a corredo del provvedimento, di: *“garantire un coordinamento e una coerenza normativa in relazione alle modifiche e alle abrogazioni che nel corso degli ultimi due anni hanno interessato il Codice dell'ambiente. Al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, sono state, inoltre, proposte modifiche volte a consentire una più chiara definizione dell'ambito applicativo di alcune disposizioni, eliminando norme superflue ovvero specificando l'oggetto e il contenuto di altre, anche avendo riguardo alla ratio legislativa e alle concrete criticità applicative riscontrate”*.

Ciò premesso, il correttivo in esame presenta, a nostro avviso, alcune criticità importanti che verranno di seguito illustrate, che auspichiamo possano essere prese in debita considerazione nella formulazione dei pareri di competenza delle Commissioni Parlamentari che stanno svolgendo l'esame del provvedimento, al fine di apportare le necessarie modifiche al testo licenziato dal Governo in carica nella scorsa legislatura.

Le questioni principali che, con il consueto spirito collaborativo, intendiamo sottoporre all'attenzione delle Commissioni competenti riguardano i temi della classificazione dei rifiuti e gli effetti di questa sul perimetro applicativo della c.d. TARI, vale a dire la tassa sui rifiuti, e le modifiche operate all'art. 219-*bis*, in materia di cauzionamento degli imballaggi.

Infine, verranno svolte ulteriori osservazioni e proposte su alcune modifiche operate dallo Schema di Decreto in esame che riguardano il trasporto dei rifiuti e il Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

2. Modifiche in materia di classificazione dei rifiuti ed effetti sul perimetro di assoggettabilità alla TARI (art. 1, comma 6, lett. b))

Lo schema di Decreto in esame, all'**art. 1, comma 6, lettera b)**, opera una modifica in materia di classificazione dei rifiuti e, più in particolare, di rifiuti speciali (art. 184, comma 3, lettera c), del d.lgs. n. 152 del 2006), la quale rischia di impattare notevolmente sulla disciplina dell'applicazione alle imprese della c.d. TARI, vale a dire la tassa sui rifiuti.

Preme sottolineare che, a seguito del recepimento della Direttiva UE 2018/851, in materia di rifiuti ed economia circolare, il d.lgs. n. 116 del 2020 – attualmente oggetto di disposizioni integrative e correttive – ha inciso proprio sul perimetro applicativo della TARI, con specifico riguardo alla gestione dei rifiuti urbani da parte delle utenze non domestiche. Per effetto della nuova definizione di “rifiuto urbano” – che ha escluso le attività industriali dall’elenco delle attività economiche suscettibili di produrre rifiuti urbani – nonché della soppressione del potere dei Comuni di assimilare i rifiuti speciali prodotti dalle attività industriali ai rifiuti urbani (art. 198, comma 2), è stata, infatti, finalmente fatta chiarezza in merito al fatto che le imprese industriali devono risultare escluse dalla TARI.

A seguito di tali modifiche, è anche intervenuta la Circolare esplicativa relativa all’applicazione della disciplina della TARI, pubblicata il 12 aprile 2021 dal Ministero della Transizione Ecologica, d’intesa con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, contenente importanti chiarimenti, molto attesi dal mondo delle imprese.

La Circolare, infatti, ha precisato che le nuove norme sono in linea con il quadro regolatorio europeo in materia, in particolare le Direttive in materia di economia circolare attualmente vigenti. **La citata Circolare ha chiarito, infatti, definitivamente, che le superfici dove avvengono le lavorazioni industriali sono escluse dall’applicazione dei prelievi sui rifiuti, compresi i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti, sia con riferimento alla quota fissa che alla quota variabile.**

Il d.lgs. n. 116 del 2020 trova, pertanto, fondamento nei dettami europei. La nuova definizione di “rifiuto urbano” recepisce, in particolare, le disposizioni dettate dalle Direttive europee n. 851/2018 e n. 852/2018 che escludono le attività industriali dall’elenco delle attività economiche suscettibili di produrre rifiuti urbani.

La citata modifica normativa ha, quindi, introdotto nel quadro normativo nazionale il principio, da sempre sostenuto da Confindustria e confermato dalla normativa unionale, della **summa divisio tra rifiuti urbani e rifiuti della produzione, ponendo fine ad una distorsione economica che ha investito la gestione dei rifiuti per molti anni, con ricadute sul sistema industriale di grande impatto in termini di spesa e aumento dei contenziosi sui territori.**

Tale principio, tra l’altro, è stato ribadito anche dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato italiana, nella Relazione per la predisposizione della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza 2021, nella misura in cui ha censurato la tendenza dei Comuni ad effettuare improprie estensioni della privativa, di natura verticale o orizzontale, del servizio di raccolta dei rifiuti urbani e, di conseguenza, anche del perimetro di assoggettabilità della TARI.

Ma l’Antitrust italiana si è spinta anche oltre, sottolineando come l’entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2020 abbia riaffermato la piena libertà delle attività economiche che producono rifiuti c.d. “simili” merceologicamente a quelli domestici, di affidarne la raccolta e l’avvio a smaltimento e recupero al di fuori della gestione del servizio pubblico prevedendo, in questi casi, l’esclusione dalla corresponsione della parte variabile della tariffa e stabilendo la necessità di stipulare con il gestore pubblico o con l’operatore privato prescelto un accordo contrattuale con una durata minima.

A tal proposito, evidenziamo che la Circolare ministeriale del 2021, andando nella direzione delle osservazioni suesposte, ha concorso a chiarire profili da sempre oggetto di interpretazioni divergenti che, come è noto, hanno generato non poche criticità applicative, oltre che un aggravarsi dei contenziosi in materia, svolgendo, pertanto, un ruolo di ausilio a beneficio di tutti i soggetti coinvolti a vario titolo dalla disciplina *de quo*.

Tale orientamento, tuttavia, verrebbe completamente meno se dovessero rendersi definitive le modifiche che il correttivo al d.lgs. n. 116 del 2020 intende apportare alla disciplina dei rifiuti speciali. L'art. 1, comma 6, lettera b) dello schema di Decreto, intervenendo sull'articolo 184, comma 3 del d. lgs. n. 152 del 2006, infatti, prevede che siano considerati rifiuti speciali i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali se diversi da quelli di cui al comma 2 (vale a dire i rifiuti urbani), "*prodotti nei locali non funzionalmente collegati alle attività produttive di rifiuti speciali, in particolare nelle mense, uffici, servizi, depositi o magazzini*".

Tale specifica, quindi, escluderebbe *ex lege* il collegamento funzionale di locali che invece sono strettamente legati alle lavorazioni industriali (depositi e magazzini) e ai processi produttivi, contraddicendo la normativa europea che, come è noto, afferma che i rifiuti della produzione devono essere esclusi dall'ambito di applicazione della nozione di rifiuti urbani.

È, tra l'altro, di tutta evidenza l'ulteriore criticità che tale modifica produrrebbe, vale a dire l'indebolimento dell'obiettivo, anch'esso ricavabile dall'interpretazione complessiva delle norme europee, di promuovere e rafforzare la dorsale dell'industria dei servizi ecologici, fondamentale per garantire i target unionali in materia di economia circolare, con grave danno anche per il corretto funzionamento del mercato interno, che non può essere falsato da una concorrenza sleale da parte degli enti territoriali, le cui funzioni in materia di raccolta e gestione dei rifiuti dovrebbero, infatti, essere limitate a quanto prevedono le normative di riferimento, *in primis* quelle europee.

Vale la pena, inoltre, ricordare che per i rifiuti prodotti nei magazzini o depositi (che rappresentano fasi del processo produttivo, ad esempio per assicurarne la conservazione e la sicurezza necessarie alla loro funzionalità), le imprese non ricevono il servizio di raccolta urbana ma si rivolgono a imprese autorizzate alla gestione e al trasporto dei rifiuti speciali (cioè i rifiuti delle attività produttive). Le modifiche proposte produrrebbero quindi l'effetto di gravare ulteriormente sulle imprese, imponendo un doppio costo, vale a dire quello della TARI stessa e quello sopportato per avvalersi del servizio fornito da altre imprese autorizzate alla gestione dei loro rifiuti.

Il d.lgs. n. 116 del 2020, pertanto, non ha soltanto adeguato il nostro Ordinamento alle policy europee sopra richiamate, ma ha anche fatto giustizia fiscale rispetto a una prassi portata avanti dai Comuni per anni che ha ingiustamente gravato le imprese di costi che non erano tenute a sopportare.

Per tali motivi, esprimiamo il giudizio negativo in ordine alla norma citata, su cui auspichiamo una valutazione da parte delle Commissioni competenti che risulti in linea con le disposizioni e principi unionali in materia di economia circolare e mercato interno, con l'auspicio che non venga scardinata

la correttezza, formale e sostanziale, delle normative di rango primario e secondario oggi vigenti in materia in Italia.

A nostro avviso, pertanto, la versione vigente ex art. 184, comma 3, lett. c) del d.lgs. n. 152 del 2006, come modificata dal d.lgs. n. 116 del 2020, dovrebbe essere mantenuta, senza apportare alcuna modifica.

3. Modifiche all'art. 219-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 sul sistema di riutilizzo di specifiche tipologie di imballaggi (art. 6, comma 3)

3.1 L'art. 219-*bis* e le modifiche operate dal DL n. 77 del 2021

L'art. 6, comma 3, dello schema di Decreto in esame, opera modifiche all'art. 219-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, che disciplina il sistema di riutilizzo di specifiche tipologie di imballaggi.

Merita ricordare che durante l'iter di conversione in legge del DL n. 77 del 2021 (c.d. Semplificazioni e Governance PNRR), è stata apportata una modifica all'art. 219-*bis* del Codice dell'Ambiente, rubricato "Sistema di riutilizzo di specifiche tipologie di imballaggi".

La norma vigente prevede, in particolare, che **gli operatori economici, in forma individuale o in forma collettiva, adottano sistemi di restituzione con cauzione nonché sistemi per il riutilizzo degli imballaggi**. I sistemi si applicano agli imballaggi in plastica, in vetro e in metallo utilizzati per acqua e per altre bevande. I tempi e le modalità di attuazione della nuova misura dovranno essere stabiliti con **Regolamento adottato dal Ministro della transizione ecologica**, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa consultazione delle associazioni delle imprese maggiormente rappresentative sul piano nazionale. La disposizione – introdotta come si diceva in sede parlamentare durante la scorsa legislatura – si propone di aumentare la percentuale degli imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato per contribuire alla transizione verso un'economia circolare.

Riguardo tale intervento, **Confindustria ha espresso fin da subito forte preoccupazione** per le modalità di approvazione, che non sono state precedute da una adeguata riflessione con le rappresentanze imprenditoriali e da una appropriata istruttoria tecnica per la valutazione dell'intervento.

Peraltro, la norma è stata inserita in modo repentino in un provvedimento (la conversione del DL n. 77 del 2021) avente a oggetto le semplificazioni per l'accelerazione degli investimenti pubblici e privati, quindi senza nessuna attinenza rispetto alla finalità dell'intervento.

Preme ricordare, inoltre, che l'articolo 178-*bis* del Codice dell'ambiente, che disciplina i principi generali per la regolazione dei regimi di responsabilità estesa del produttore attraverso decreti ministeriali, prescrive un percorso preciso per l'istituzione di tali regimi, che al di là della veste giuridica che possono assumere (legge o regolamento), andrebbe tenuto sempre in considerazione

perché oggettivo e basato su un approccio scientifico. In particolare, tale percorso suggerisce la previsione di misure appropriate per incoraggiare una progettazione dei prodotti e dei loro componenti volta a ridurre gli impatti ambientali e la produzione di rifiuti durante la produzione e il successivo utilizzo dei prodotti e di assicurare che il recupero e lo smaltimento dei prodotti che sono diventati rifiuti avvengano secondo i criteri di priorità dell'economia circolare tenendo conto dell'impatto dell'intero ciclo di vita dei prodotti, della gerarchia dei rifiuti e, se del caso, della potenzialità di riciclaggio multiplo.

Se è vero, com'è vero, che le politiche ambientali non possono fare a meno di "conformare" i comportamenti umani mediante l'introduzione tanto di regole vincolanti quanto di regole incentivanti, è del tutto evidente che, in questa materia, la produzione pubblica di norme giuridiche deve trovare fondamento e/o assumere contenuti di natura "tecnico-scientifica", richiedendo che nella loro produzione sia sempre assicurata e adeguatamente valutata l'acquisizione degli apporti dei saperi specialistici delle c.d. "scienze dure" e valutazioni di fattibilità tecnica ed economica.

Tutto questo nella modifica dell'articolo 219-bis del Codice dell'ambiente non è avvenuto e lo schema di decreto in esame, attraverso le modifiche apportate, rischia di rendere la misura ancora più critica.

Lo schema di Decreto, infatti, modifica innanzitutto la rubrica dell'art. 219-bis, che passa da *Sistema di riutilizzo di specifiche tipologie di imballaggi* a *Sistema di riutilizzo degli imballaggi*, estendendo quindi l'ambito di applicazione della disposizione, precedentemente riferita solo agli imballaggi in plastica, in vetro e in metallo utilizzati per acqua e per altre bevande. Le modifiche apportate prevedono, in particolare, che tali sistemi si applicano agli imballaggi che ne consentono il riutilizzo in modo ecologicamente corretto, garantendo l'igiene degli alimenti e la sicurezza dei consumatori. Resta il richiamo a un decreto attuativo (regolamento adottato mediante decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa consultazione delle associazioni delle imprese maggiormente rappresentative sul piano nazionale) con cui stabilire i tempi e le modalità di attuazione della disposizione.

Ciò premesso, **Confindustria ha sempre interpretato la norma in esame, come avente carattere meramente facoltativo. La natura volontaria di questi sistemi si desume, infatti, anche dall'assenza di un espresso regime sanzionatorio.** Si tratta, in buona sostanza, di una fattispecie che contiene un precetto, ma non una sanzione, riconducibile quindi alla categoria delle c.d. "norme imperfette", vale a dire disposizioni che non stabiliscono alcuna sanzione in caso di inosservanza. **La natura squisitamente facoltativa della misura, inoltre, resta confermata anche nella nuova formulazione presente nello schema di Decreto in esame.**

3.2 Stato dell'arte dell'attuazione del Green Deal Europeo in materia di economia circolare

Confindustria ritiene che riguardo i temi relativi ai sistemi di cauzione e il riutilizzo degli imballaggi occorra, innanzitutto, concentrare l'attenzione sul Nuovo Piano d'azione per

l'economia circolare UE, derivante dal Green Deal Europeo. La Commissione europea, infatti, ha appena pubblicato la riforma della disciplina UE degli imballaggi. A questo proposito, abbiamo avuto modo di visionare la proposta legislativa della CE in materia, **che ha creato enorme preoccupazione in tutti i settori industriali interessati, a livello nazionale ed europeo**, per le potenzialmente gravi ricadute economiche, sociali ed ambientali che ne deriverebbero.

Per come è concepita, **la proposta UE rischia infatti di danneggiare numerose filiere strategiche del tessuto economico italiano ed europeo**; ad essere colpiti sarebbero certamente i **produttori di imballaggi** (di tutti i materiali: carta, plastica, chimica, vetro, legno, alluminio, bioplastica) e i loro **fornitori di materia prima**, ma anche gli **utilizzatori industriali di imballaggi** (in primis l'agroalimentare in tutte le sue articolazioni – dal lattiero-caseario alle bevande, dall'ortofrutta all'industria conserviera – ma anche cosmetica, farmaceutica, dispositivi medici, cura della persona, cura della casa, ecc.), i **costruttori di macchinari per il confezionamento e l'imballaggio**, la **logistica e-commerce**, i **riciclatori di imballaggi**, la **grande distribuzione organizzata**, gli **operatori della ristorazione** (alberghi, ristoranti, bar, catering) e molti altri comparti.

Molte sono le criticità riscontrate. **La proposta della Commissione UE, infatti, dedica ampio spazio proprio al tema del riutilizzo**, su cui abbiamo già avuto modo di esprimere forti perplessità. La Commissione UE, infatti, ritiene che esso sia il mezzo attraverso il quale non gravare sul consumatore attraverso i costi dello stesso e con il quale realizzare filiere sostenibili di produzione locale. Questo approccio, tuttavia, rischia di colpire pesantemente l'economia italiana che negli ultimi 30 anni ha investito su imballaggi sostenibili e sul riciclo, nonché su tutte le filiere industriali collegate (es. comparto macchinari, agroalimentare, ecc.) che hanno fatto sforzi enormi, sia in termini di innovazioni tecnologiche che finanziari, in linea con le strategie europee.

Il tasso di riciclo degli imballaggi in Italia, infatti, supera regolarmente le previsioni e neanche l'emergenza sanitaria ha frenato questo settore dell'economia circolare: nel 2020 sono stati avviati a riciclo il 73% degli imballaggi immessi sul mercato, 3,3 punti percentuali in più rispetto al 2019.

Dal 2014 ad oggi il quantitativo degli imballaggi immessi al consumo è cresciuto di circa l'11%. Nonostante tale quantitativo di immesso al consumo, **il nostro Paese è riuscito a raggiungere un tasso di riciclo per gli imballaggi pari a circa il 70%, raggiungendo con ben 9 anni di anticipo gli obiettivi di riciclo previsti dall'Europa per il 2030 (70%).**

Sulla base di queste considerazioni, riteniamo, quindi, opportuno concentrare lavori, analisi, strategie e proposte per la declinazione della nuova iniziativa legislativa, **senza esporre il nostro Paese e le nostre imprese a fughe in avanti che sembrano, tra l'altro, non tener conto dei principi che regolano il mercato unico europeo**, che deve necessariamente basarsi su regole armonizzate.

Riteniamo, altresì, necessario apportare tutti quei correttivi all'articolo 219-bis del Codice dell'ambiente solo una volta che sarà definito il nuovo framework regolatorio UE, evitando di intervenire ulteriormente sulla norma, che andrà necessariamente rivista una volta ridefinite le nuove regole unionali.

4. Ulteriori osservazioni e proposte

Si riportano di seguito ulteriori commenti e proposte in merito alle modifiche operate dallo schema di Decreto in esame.

4.1 Trasporto dei rifiuti

Lo schema di decreto presenta una modifica all'articolo 193 del D.Lgs 152/2006, relativo al trasporto dei rifiuti, prevedendo che durante la raccolta e il trasporto i rifiuti pericolosi debbano essere imballati ed etichettati in conformità a "tutte" le norme vigenti in materia, facendo particolare riferimento alle disposizioni in materia di trasporto di merci pericolose su strada (ADR) e quelle di pubblica sicurezza.

In questo contesto, si osserva che le norme di riferimento applicabili dovrebbero essere quelle del CLP e dell'ADR e le rispettive etichette andrebbero apposte solo in caso di applicabilità della specifica normativa (ad esempio, un rifiuto pericoloso solo ai sensi della normativa ambientale ma non di quella ADR non deve riportare l'etichettatura ADR).

Riguardo alle leggi di Pubblica Sicurezza, queste fanno capo al TULPS (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza di cui al R.D. 6 gennaio 1926 n. 1848 poi approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773 e R.D. 6 maggio 1940, n. 135 e s.m.i.) che regola, tra l'altro, gli esplosivi ma solo ai fini autorizzativi, ossia per le licenze al trasporto; si tratta dunque di un testo di Polizia amministrativa in alcun modo legato alle disposizioni di etichettatura dei rifiuti.

Pertanto, per evitare problemi e ambiguità ed essere conformi al dettato della Direttiva 2008/98/CE, che all'articolo 19 stabilisce che "*Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché, nel corso della raccolta, del trasporto e del deposito temporaneo, i rifiuti pericolosi siano imballati ed etichettati in conformità delle norme internazionali e comunitarie in vigore.*", andrebbero prese in considerazione **solo le norme pertinenti** (escludendo quindi quelle di pubblica sicurezza) e quindi il comma andrebbe riformulato come segue:

*6. Durante la raccolta e il trasporto i rifiuti pericolosi devono essere imballati ed etichettati in conformità ~~a tutte le~~ **alle pertinenti norme vigenti in materia, comprese, in particolare, le disposizioni in materia di trasporto di merci pericolose su strada e quelle di pubblica sicurezza.***

4.2 Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio

L'articolo 225 del D.Lgs 152/2006 fa parte del Titolo II relativo alla gestione degli imballaggi. La proposta di modifica deriva dalla trasposizione di alcuni concetti presenti nella direttiva

2018/851/CE, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e sembra quindi fare confusione tra materiali (da imballaggio), imballaggi e prodotti.

La proposta, infatti, prevede che:

"Sulla base dei programmi specifici di prevenzione di cui agli articoli 221-bis, comma 7-bis, e 223, comma 4, il CONAI elabora annualmente un Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio che individua, con riferimento alle singole tipologie di materiale di imballaggio, le misure per conseguire i seguenti obiettivi:

- a) la prevenzione della formazione dei rifiuti di imballaggio attraverso modelli di produzione e consumo sostenibili;*
- a-bis) la progettazione, la fabbricazione e l'uso di imballaggi efficienti sotto il profilo delle risorse, durevoli, anche in termini di durata di vita, scomponibili, riutilizzabili, nonché l'utilizzo di materiali ottenuti dai rifiuti nella loro produzione;*
- a-ter) la promozione della riduzione del contenuto di sostanze pericolose in materiali e imballaggi, fatti salvi i requisiti giuridici armonizzati relativi a tali materiali e prodotti stabiliti a livello dell'Unione."*

Tenendo conto dei provvedimenti in fase di elaborazione a livello europeo nell'ambito dell'Economia circolare e della Chemical Strategy for Sustainability (in particolare della proposta di revisione della direttiva imballaggi), **sarebbe opportuno eliminare la lettera a-ter.**

In subordine, sarebbe opportuno riformulare come segue:

"a-ter) la promozione della riduzione del contenuto di sostanze pericolose in materiali e imballaggi, fatti salvi i requisiti giuridici armonizzati relativi a tali materiali e agli imballaggi stabiliti a livello dell'Unione."