



CONSORZIO
NAZIONALE
RICICLO
PICCOLI
ELETTRODOMESTICI

Roma, 15 gennaio 2014

Onorevole Senatore

Giuseppe Francesco Maria MARINELLO

Presidente della 13^a Commissione territorio,
ambiente, beni ambientali

Senato della Repubblica

Oggetto: AUDIZIONE PER I LAVORI DI RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA EUROPEA 2012/19/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 4 LUGLIO 2012 SUI RIFIUTI DI APPARECCHIATURE ELETTRICHE ED ELETTRONICHE (RAEE)

Onorevole Presidente,
Onorevoli Senatori,

con riferimento ai lavori in oggetto, in qualità di Direttore generale con delega ambientale dei Consorzi Ecoped e Ridomus, mi permetto di porre alla vostra attenzione due rilevanti criticità della bozza di recepimento.

Ecoped e Ridomus sono due Consorzi di imprese, costituiti nel 2006, senza fine di lucro, da primarie aziende italiane del settore elettrico ed elettronico, allo scopo di assolvere agli oneri stabiliti dal D.lgs. 151/05. In particolare sono soci dei consorzi Ecoped e Ridomus piccole e medie aziende italiane o aziende estere con filiali italiane stabilmente insediate, operanti nel settore del piccolo elettrodomestico e del condizionamento, delle attrezzature per il giardinaggio ed il tempo libero, delle apparecchiature sportive.

Alcuni marchi appartenenti alle aziende che aderiscono a Ecoped e Ridomus sono: De Longhi, Imetec, Termozeta, Polti, Tefal, Moulinex, Girmi, Energizer, Argo, Aermec, Carrier, Ferroli, Olimpia Splendid, Riello, Vaillant-saunier Duval, Vortice, Karcher, Stihl, Carnielli, Technogym, ed altri ancora.

Analizzando lo schema di recepimento della direttiva Raee (cd. Decreto), abbiamo individuato due criticità che di seguito riportiamo.

Consorzio Ecoped



**TÜV ha certificato
il nostro servizio
di gestione RAEE R4
EcoGuard**

Via Scarsellini, 13 - 20161 Milano
Tel. +39 800 151.188 – +39 02 34.53.21.49 – Fax +39 02 45.418.350
• info@ecoped.org • consorzio.ecoped@pec.it
Numero iscrizione Registro Imprese di Milano 05157260968
Fondo Consortile € 440.775,00 i.v. al 27.02.2013

Criticità 1 : differenziazione degli oneri di finanziamento a carico dei produttori

Come è noto, in Italia, i costi di gestione Raee a carico dei produttori sono suddivisi in proporzione alle quote di vendita (cd. quote di mercato) calcolate nei singoli raggruppamenti e come è altrettanto noto il raggruppamento R1 vede al suo interno convivere due apparecchiature (climatizzatori e frigoriferi) profondamente diverse tra loro in termini di pericolosità ma soprattutto in termini di valore delle Materie Prime Seconde presenti.

Infatti i climatizzatori contengono al loro interno circa :

- 33% di metalli nobili e di valore (rame ed alluminio) contro il 5% o meno del frigo
- 0% di poliuretano (da smaltire in discarica dopo bonifica) contro il 20% circa del frigo

Queste significative differenze comportano costi di trattamento dei frigoriferi molto superiori ai climatizzatori e valori di Materie Prime Seconde nei frigoriferi sensibilmente più basse rispetto ai climatizzatori.

In assenza di correttivi nel calcolo delle quote di mercato, però, queste profonde differenze nei costi di gestione sarebbero annullate e i produttori di climatizzatori dovrebbero ingiustamente finanziare costi di trattamento che non competono loro, anche contrariamente a quanto previsto dal famoso principio della direttiva “*chi inquina paga*”.

Per questo motivo la Direttiva Europea concede ai produttori (che hanno costituito i sistemi collettivi) di sostenere oneri differenziati in funzione del valore delle materie prime contenute nei loro prodotti. Infatti il “considerando numero 23” recita :

“[...] I regimi collettivi potrebbero prevedere oneri differenziati a seconda della facilità con cui è possibile riciclare i prodotti e le materie prime secondarie di valore in essi contenute. [...]”

Riteniamo che una corretta applicazione del “considerando 23”, appena citato, rappresenti la soluzione al caso dei Raee di climatizzatori sopra esposto ma, nel Decreto, tale soluzione è appena accennata e pone incertezze interpretative, allorché si recita all’art. 35 comma 2 :

“Con apposita delibera, il Comitato definisce i criteri di determinazione delle quote di mercato di cui alla lettera c) del comma 1, anche in considerazione, ove possibile, del diverso impatto ambientale delle singole tipologie di AEE. Le quote sono comunicate ai produttori di AEE mediante il sito www.registroraee.it, previo avviso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Ai fini della definizione delle quote di mercato, il Comitato di vigilanza si avvale del Centro di coordinamento.”

Riteniamo pertanto necessaria una modifica a tale comma per rendere più esplicita la possibilità di modificare gli oneri di finanziamento in linea con quanto già previsto dalla Direttiva Europea apportando la seguente modifica (in grassetto) allo stesso comma :

*“Con apposita delibera, il Comitato definisce i criteri di determinazione delle quote di mercato di cui alla lettera c) del comma 1, anche in considerazione, ove possibile, del diverso impatto ambientale delle singole tipologie di AEE e **prevedendo appositi coefficienti in funzione della facilità con cui è possibile riciclare i RAEE appartenenti ad uno stesso raggruppamento e valorizzare le materie prime secondarie in essi contenute.** Le quote sono comunicate ai produttori di AEE mediante il sito www.registroraee.it, previo avviso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Ai fini della definizione delle quote di mercato, il Comitato di vigilanza si avvale del Centro di coordinamento”.*

Sottolineiamo che la proposta di cui sopra è stata ampiamente discussa ed è in linea con le conclusioni elaborate dall’associazione dei produttori CECED Italia.

Criticità 2 : obbligo di adeguamento dello statuto dei consorzi allo “Statuto-tipo” emanato dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con apposito decreto.

Premesso che i consorzi Ecoped e Ridomus hanno:

- cercato di interpretare al meglio il principio della direttiva europea volto a responsabilizzare il produttore nella gestione delle apparecchiature elettriche a fine vita ed al tempo stesso a minimizzare i costi per la collettività;
- sviluppato tutta l’attività coniugando la necessità di contenere i costi a carico dei Produttori ed al tempo stesso la necessità di garantire elevati standard di riciclo;
- razionalizzato le risorse dotandosi di un'unica struttura operativa per non duplicare i costi fissi di gestione;
- ottimizzato, nel tempo, i costi di trattamento dei Raee, spingendo i fornitori all’efficienza;
- sviluppato ed applicato ai fornitori un disciplinare tecnico denominato EcoGuard (sottoposto al controllo e certificazione di un Ente terzo accreditato) che garantisce la totale tracciabilità lungo l’intera filiera di gestione dei RAEE, fino alla re-immissione, in nuovi cicli produttivi, delle materie risultanti da recupero; questo con particolare riferimento alle plastiche ed ai metalli rari contenuti nei Raee.

4

Riteniamo che tutto quanto in premessa sarebbe risultato assai più arduo se non impossibile da ottenere se i consorzi Ecoped e Ridomus avessero dovuto uniformare le proprie attività a quelle concesse da uno statuto tipo, come è previsto invece nell’articolo 10 del nuovo decreto.

L'art. 10 del Decreto disciplina infatti i sistemi collettivi dei produttori. I sistemi collettivi costituiscono la forma con cui i produttori si organizzano liberamente per adempiere, in modo associato, agli obblighi posti a loro carico dalla normativa per la gestione dei Raee.

L'art. 10 suddetto non prevede soltanto la giusta attività di vigilanza da parte del Ministero dell’Ambiente sull’operato dei sistemi collettivi, ma addirittura :

1. Impone l'adozione, attraverso decreto ministeriale, di uno Statuto-tipo cui i consorzi esistenti debbono necessariamente conformarsi entro novanta giorni, pena l’impossibilità di iscriversi al Registro dei soggetti Raee o la modifica per decreto dello statuto stesso.
2. Aprire i consorzi dei Produttori, ad altre categorie di operatori portatori di interessi diversi e per certi versi contrapposti a quelli dei produttori, vale a dire distributori, raccoglitori,

trasportatori, riciclatori e recuperatori. Guardando alle esperienze maturate nel settore degli imballaggi, nel quale sono previste analoghe disposizioni, v'è da ritenere che lo Statuto-tipo regolamerterà i rapporti, anche consortili (governance), tra dette diverse categorie di operatori.

I due punti sopra citati sono gli aspetti maggiormente problematici dell'articolo 10 sul quale intendiamo richiamare la vostra attenzione.

In merito alla **adozione di uno statuto tipo**, riteniamo necessario evidenziare che i sistemi collettivi esistenti hanno :

- diversi ambiti di operatività; alcuni di essi hanno concentrato le proprie attività esclusivamente sui Raee mentre altri hanno esteso le proprie attività ad altri settori affini e complementari, nei quali pure la normativa ambientale ha previsto la responsabilità estesa dei Produttori, come ad esempio quello delle pile e degli accumulatori (D.lgs. 188/2008), Pneumatici Fuori Uso, Moduli Fotovoltaici, adempiendo comunque alle prescrizioni ministeriali;
- diverse regole di governance; in rapporto alle peculiarità del settore di mercato di riferimento, delle dimensioni e della tipologia di imprese consorziate;
- diversi modelli operativi; alcuni sistemi collettivi svolgono le funzioni operative al proprio interno, altri affidano l'esercizio di tali funzioni a società di gestione terze;
- diversi modelli contribuzione da parte dei soci.

5

Tutti gli aspetti sopra elencati incidono in misura essenziale sulla competitività di ciascun sistema collettivo e del sistema Raee nella sua globalità.

È pertanto evidente come la conformazione di tutti i consorzi esistenti ad un unico Statuto-tipo, avrà l'effetto di eliminare le differenziazioni e di appiattare il sistema, e conseguentemente di comprimere la concorrenza nel mercato di riferimento con il rischio di monopolio.

In merito alla **possibilità di partecipazione soprattutto dei trasportatori e dei recuperatori ai**

sistemi collettivi dei Produttori, si ravvisano i seguenti rischi :

- imposizione delle modalità di esercizio del voto, delle quote di rappresentanza delle diverse categorie di operatori, delle modalità di ammissione al consorzio.

Seppure nella norma la partecipazione appaia come facoltativa e soggetta ad un previo accordo con i Produttori, se si prendono a riferimento gli Statuti-tipo già emanati dal Ministero dell’Ambiente, ad esempio nel settore degli imballaggi, si potrà avere immediata contezza di quanto il modello ideato dal Ministero dell’Ambiente, che è presumibile venga esteso al settore dei Raee, incida sulla *governance* dei consorzi.

Va peraltro considerato che il sistema CONAI deriva da un modello monopolistico ed obbligatorio che, di fatto (salvi limitati casi, diversi dei quali peraltro oggetto di contenziosi a tutt’oggi in corso), rimane ancora l’unica soluzione presente sul mercato, per cui la rappresentanza di tutti gli operatori del settore potrebbe essere considerata come uno dei sistemi di confronto e di mediazione possibili a fronte di un modello unitario di gestione consolidatosi negli anni. Come detto, il sistema RAEE è nato e si è strutturato in modo completamente opposto, avviandosi sin dall’inizio in una logica di apertura di mercato e di concorrenza e dunque permettendo ed agevolando la differenziazione tra i sistemi collettivi. Ciò nonostante, anche nel settore degli imballaggi i Produttori e i sistemi collettivi si sono opposti allo Statuto-tipo adottato dal Ministero dell’Ambiente, in quanto eccessivamente vincolante e limitante, ottenendo, recentemente, la sospensione in sede cautelare del rispettivo decreto ministeriale di adozione da parte del T.A.R. Lazio, Roma, Sezione 2bis, nell’ambito di un contenzioso che vedrà il proprio epilogo a luglio 2014 (ordinanze nn. 89, 92, 94, 96, 98, 99, 111 del 2014).

- Conflitti di interessi tra controllore e controllato.

Appare evidente come nell’organo di gestione del sistema collettivo verrebbero a coesistere controllore e controllato, committente ed appaltatore. La commistione di questi due ruoli potrebbe avere l’effetto di rallentare, se non addirittura viziare, i processi decisionali e limitare l’azione del sistema collettivo in una logica di necessario e “forzato” compromesso (si pensi ad esempio ai requisiti di qualificazione dei fornitori di servizi di gestione di rifiuti, agli audit ed ai controlli, alle penali per eventuali inadempimenti o alla definizione dei prezzi del servizio).

Va fatto presente che nell'attuale sistema Raee il confronto con gli operatori è già in essere all'interno del Comitato di Indirizzo e attraverso gli accordi di programma che il Centro di Coordinamento Raee definisce con le Associazioni di categoria maggiormente rappresentative dei distributori e dei raccoglitori/recuperatori.

Ricordiamo infine che nella Direttiva Europea è continuo il riferimento ai "sistemi collettivi dei produttori" e non è prevista dalla Direttiva Europea alcuna ulteriore partecipazione.

- Effetti anti-concorrenziali.

Appare evidente come il sistema collettivo possa costituire, per gli operatori, una sede di concentrazione attraverso cui limitare la concorrenza sul mercato (effetto realizzatosi in passato in alcuni settori limitrofi, già accertato dall'Antitrust e dal Giudice amministrativo), posto che appare facile ipotizzare l'apposizione di barriere, da parte degli operatori già facenti parte del sistema collettivo e partecipanti alla *governance*, all'ingresso di nuovi operatori loro concorrenti, tanto come soci, quanto come fornitori del consorzio di appartenenza.

Altri effetti distorsivi della concorrenza si ravvedono se si considera che, per assolvere agli obblighi previsti dal decreto Raee, è utilizzabile, da parte dei Produttori, anche la forma individuale, che godrebbe di un grado di libertà di azione maggiore rispetto a quanto imposto ai sistemi collettivi.

7

Anche sotto il profilo più squisitamente tecnico-giuridico sussistono ragioni per le quali è opportuno che l'art. 10 del Decreto venga profondamente ripensato nelle parti oggetto di analisi. Infatti il Decreto, così formulato :

- è in palese il contrasto con gli artt. 41 e 43 della Costituzione, oltre che con le norme sulla concorrenza contenute nei Trattati e nella normativa dell'Unione europea (laddove la libertà di concorrenza, pur nei limiti definiti dalla legge, rappresenta un corollario ed una modalità di esercizio della libertà di iniziativa economica);
- comprime la libertà di iniziativa economica, in particolare limitando l'autonomia contrattuale e statutaria dei Produttori (cfr. anche artt. 1322 e 1325 c.c.);

- impone un modello organizzativo unico dei sistemi collettivi (pena l'esclusione dal mercato), senza perseguire alcuna evidente utilità sociale e comunque in violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. Non si comprende infatti quale utilità sociale e/o necessità di tutela di interessi contrapposti giustifichi una tale compressione dei diritti di rango costituzionale dei Produttori;
- attribuisce al Ministero il potere di modificare, con decreto, lo Statuto di un organismo espressamente definito "di diritto privato" eccedendo le finalità della Direttiva Raee e del Decreto in esame, che sono principalmente finalità di tutela ambientale.

Osservando altri esempi di regolamentazione di settore, rileviamo inoltre che :

- nemmeno per le società partecipate o controllate dallo Stato o da enti pubblici è prevista la possibilità di incidere in maniera così penetrante sulla autonomia statutaria;
- forme statutarie obbligatorie non sono presenti nemmeno nei settori in cui sussistono le più elevate necessità di tutela e vigilanza pubblica, come ad esempio in quello bancario, dove pure esistono strumenti direttivi e di indirizzo vincolanti che tuttavia non si traducono nell'obbligo di adottare uno statuto unico, pena l'esclusione dal mercato, e che tuttalpiù, anche laddove prevedono l'adozione di uno "statuto tipo" (si pensi ad esempio alle banche di credito cooperativo), introducono incentivi alla adozione dello stesso, ma non obblighi vincolanti;
- non mancano esempi, nell'ordinamento giuridico, in cui il legislatore ha ritenuto opportuno proporre uno "statuto tipo" ma giammai tale strumento è considerato vincolante. Si pensi ad esempio allo statuto-tipo per le società a responsabilità limitata semplificata (cfr. parere del ministero della Giustizia prot. n. 43644 del 10 dicembre 2012, ripreso nella circolare 3657/C del Ministero dello Sviluppo economico, secondo cui "*nulla impedisce alle parti di derogare allo schema tipico mediante pattuizione di un diverso contenuto*", non volendo la legge "*limitare l'autonomia negoziale rimettendo ad una normativa regolamentare l'individuazione delle innumerevoli possibili opzioni concernenti l'organizzazione della società*");

- con l'adozione del nuovo Decreto, i sistemi collettivi Raee, rispetto ai sistemi collettivi istituiti dai Produttori per la gestione di altri rifiuti, sarebbero diversi, pur sempre in applicazione del medesimo principio Europeo della "responsabilità estesa del Produttore". Il D.lgs. 188/2008 sui rifiuti di pile ed accumulatori, ad esempio, non prevede né lo Statuto-tipo, né l'approvazione dello Statuto da parte del Ministero.

Il Dm 82/2011 sui rifiuti costituiti da pneumatici fuori uso, invece, prevede l'approvazione dello Statuto da parte del Ministero, ma senza la necessità che lo stesso corrisponda ad un modello-tipo di derivazione ministeriale, con ciò introducendo una approvazione che ha più correttamente natura di verifica sull'attitudine della organizzazione imprenditoriale privata a garantire il rispetto della normativa, piuttosto che di verifica formale sulla rispondenza dello Statuto ad una forma obbligatoria imposta dal Ministero, come invece nell'art. 10 del Decreto in esame.

Tale discriminazione non soltanto è irragionevole ed illegittima (anche in riferimento all'art. 3 della Costituzione), ma è foriera di ulteriori problematiche operative, posto che diversi sistemi collettivi Raee, operano anche nel settore dei rifiuti di pile ed accumulatori.

In definitiva la Direttiva Europea sui Raee lascia ai Produttori la più ampia autonomia organizzativa, da esercitarsi in forma individuale o collettiva, al fine di "istituire regimi efficienti di raccolta" (cfr. 15° considerando) e di provvedere al finanziamento della gestione dei Raee secondo il principio della "responsabilità estesa", che attua il principio più generale del "chi inquina paga" (cfr. 23° considerando).

9

L'articolo 10 del decreto in esame pone invece significativi problemi di limitazione dell'iniziativa privata e della concorrenza, senza che ve ne sia una reale necessità in ordine alle finalità di tutela ambientale.

Si auspica pertanto una rivisitazione dell'art. 10 che consenta al Ministero dell'Ambiente la giusta e piena vigilanza sulle attività direttamente funzionali a garantire che i Produttori adempiano correttamente ai propri obblighi di finanziamento, gestione, e recupero imposti dalla Direttiva Europea, ma che al tempo stesso salvaguardi la autonomia imprenditoriale degli stessi Produttori, al fine di non sovvertire un sistema in vigore dal 2005 con limitazioni alla concorrenza su un mercato già caratterizzato da un elevato grado di apertura e differenziazione.

Con ossequio.

Giuliano Maddalena

Direttore