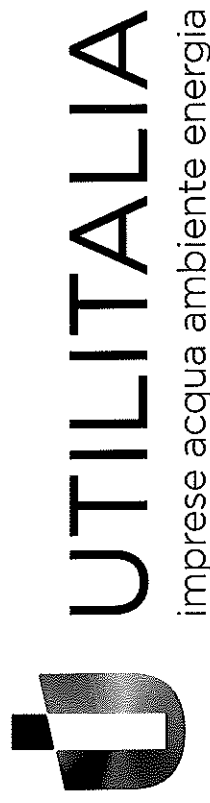


**Audizione Utilitalia
13^a Commissione Senato**

**Ecofiscaltà ed economia circolare
Politiche e strumenti per una gestione efficiente dei rifiuti e delle risorse**

Roma, 24 novembre 2015



L'impegno della Federazione nello sviluppo dell' "economia circolare"

L'economia circolare e il contributo delle utilities ambientali

- Utilitalia associa e rappresenta, tra le altre, le imprese italiane che gestiscono il ciclo integrato dei rifiuti urbani, per circa il 65% della popolazione, raccogliendo e trattando ogni anno i due terzi dei rifiuti urbani prodotti a livello nazionale. E' rilevante anche la presenza nella gestione e nel trattamento di rifiuti speciali.
- Le imprese sono oggi in maggioranza strutturate in società per azioni, possedute o partecipate dagli enti locali, in alcuni casi anche quotate in Borsa, fortemente radicate nei loro territori e depositarie di un'esperienza che, spesso, nasce fin dall'origine delle prime aziende municipalizzate, oltre un secolo fa.
- Seguendo la gerarchia indicata dall'Unione Europea in materia di gestione dei rifiuti, da anni le imprese associate lavorano in un'ottica di economia circolare, con criteri d'efficacia, efficienza e tutela dell'ambiente, ponendo la massima attenzione su tutte le fasi del ciclo, dalla prevenzione nella produzione dei rifiuti, alla raccolta differenziata, alla fase del recupero di materia ed energia fino allo smaltimento, con l'obiettivo di una chiusura virtuosa del ciclo che minimizzi l'uso della discarica su tutto il territorio nazionale.

L'impegno della Federazione nello sviluppo dell' "economia circolare"

- L'uso non sostenibile delle risorse è una delle principali cause dei nostri problemi ambientali ed economici.
- La costante crescita della domanda di materie prime ed energia si scontra con la limitatezza delle risorse stesse e un progressivo inesorabile aumento dei prezzi. Poiché l'Europa - e l'Italia in particolare - dipende dalle importazioni più di qualunque altra regione del mondo, è evidente come la sua stessa competitività sui mercati esteri dipenderà dalla capacità di trarre maggiore valore aggiunto dalle risorse che entrano nella propria economia.
- Perseguendo l'obiettivo di disallineare la crescita economica dalla produzione dei rifiuti e gestire in maniera più efficiente le risorse a disposizione, il pacchetto europeo di proposte sull'economia circolare torna a ribadire l'importanza di intervenire con maggiore decisione sulle fasi a monte della produzione di rifiuti oltre che nella fase di gestione degli stessi.
- Il miglioramento dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse, anche grazie ad una sempre maggiore adesione della gestione dei rifiuti alla gerarchia europea, avrebbe delle importanti ricadute ambientali, economiche e sociali.



L'impegno della Federazione nello sviluppo dell' "economia circolare"

- Dopo il ritiro del precedente pacchetto sull'economia circolare, la Commissione aveva annunciato la volontà di rivedere la proposta entro fine 2015 in chiave più completa e ambiziosa.
- La bozza di comunicazione della Commissione *Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy*, trapelata a fine ottobre, tuttavia appare molto meno ambiziosa rispetto alla precedente, anche alla luce degli ultimi rumors relativamente ai target di riciclaggio e di riduzione dello smaltimento in discarica.
- Inoltre pare poco efficace dal punto di vista degli strumenti messi in campo a livello economico, sia nella fase di produzione dei beni che di consumo e gestione dei rifiuti.
- In particolare si evidenzia una carenza nell'approccio della fase di produzione in termini di strumenti finalizzati a indurre la riduzione o quanto meno la razionalizzazione dell'impiego di materie prime, presupposto fondamentale in una logica di economia circolare (prevenzione quantitativa dei rifiuti) a fronte di misure che rischiano di essere solo di tipo qualitativo (es. ecodesign finalizzato alla riciclabilità).
- Nella fase di gestione dei rifiuti invece si riscontra un forte ridimensionamento – rispetto al precedente pacchetto - dell'importante strumento della responsabilità estesa del produttore.

L'impegno della Federazione nello sviluppo dell' "economia circolare"

- Naturalmente una valutazione completa e consapevole sarà possibile solo dopo la pubblicazione, da parte della Commissione europea, della proposta di Pacchetto dell'Economia Circolare, prevista per il prossimo 2 dicembre, non potendo basarsi solo su bozze trapelate o *rumors*.
- Utilitalia, forte della propria storia associativa e della funzione di rappresentanza di tante e importanti imprese che operano su tutto il territorio nazionale, intende essere protagonista del dibattito tecnico, giuridico e politico, sia a livello nazionale che europeo, sul Pacchetto dell'Economia Circolare.
- Questo documento intende quindi rappresentare un contributo strategico, in particolare sui temi della cosiddetta *fiscaltà ambientale*, relativamente al cambio di paradigma prospettato dall'affermarsi dell'Economia Circolare.

L'impegno della Federazione nello sviluppo dell' "economia circolare"

L'approccio dell'economia circolare deve essere prioritariamente orientato a:

- evitare lo spreco di risorse;
- le azioni devono riguardare tutti i tipi di rifiuti, sia urbani che speciali, sia liquidi che solidi, sia pericolosi che non;
- ridurre lo smaltimento in discarica fino a limitarlo solo a quei rifiuti che non sono in alcun modo recuperabili;
- prevedere ed attuare azioni efficaci per la prevenzione ed il riuso;
- effettuare la gestione dei rifiuti organici: raccolta differenziata, produzione di biogas/biometano e compost;
- massimizzare il riciclo (non solo imballaggi ma materiali);
- avviare a recupero energetico ciò che non è riciclabile;
- predisporre schemi di responsabilità estesa del produttore;
- definire criteri per l'*End of Waste*.

Utilitalia ritiene che per affermare l'economia circolare è indispensabile un sistema di imprese industriali.



L'impegno della Federazione nello sviluppo dell' "economia circolare"

- Da anni la Federazione - prima come Federambiente ora come Utilitalia - ribadisce il ruolo cruciale degli strumenti economici e fiscali per lo sviluppo del settore e il raggiungimento degli obiettivi europei in materia di gestione dei rifiuti e uso efficiente delle risorse.
- Già nel 2010, lo studio *Verso il programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*, elaborato da Federambiente e ONR su commissione del Ministero dell'ambiente, analizzava nel dettaglio gli strumenti economici e fiscali più utili a raggiungere gli obiettivi di quella che oggi viene chiamata "economia circolare", fornendo indicazioni dettagliate sulle possibilità e le modalità di intervento adottabili a livello nazionale.
- Il ruolo determinante dell'ecofiscalità trova oggi conferma anche negli studi di settore e in più parti del Pacchetto, poi ritirato dalla stessa Commissione europea, di proposte sull'economia circolare.

1. Gestione dei rifiuti

a) Responsabilità estesa del produttore (REP)

Uno studio della Commissione europea* sull'utilizzo e l'efficacia degli strumenti economici negli Stati membri evidenzia luci e ombre dei regimi REP. Essi infatti sono risultati piuttosto efficaci nel:

- aiutare gli Stati membri a raccogliere e redistribuire le risorse necessarie a sviluppare le raccolte differenziate e migliorare i tassi di riciclaggio.

Mentre sono risultati meno efficaci nel:

- promuovere la prevenzione e la preparazione per il riutilizzo;
- garantire ovunque, in ogni paese e in ogni filiera, uno stesso livello di trasparenza ed efficienza.

* European Commission, Bio Intelligence Service, *Use of economic instruments and waste management performances*, Final Report, 10 April 2012.

1. Gestione dei rifiuti

a) Responsabilità estesa del produttore (REP)

Si condivide quindi la volontà espressa dalla Commissione europea nella COM(2014) 397 final di sviluppare i regimi REP e definirne le condizioni minime di funzionamento all'interno di tutti gli Stati membri.

In particolare si ritiene importante che la REP:

- ✓ diventi **obbligatoria anche per flussi già normati** (come imballaggi e RAEE);
- ✓ assicuri la **copertura totale dei costi di gestione** dei rifiuti (compresi quelli dell'informazione verso i detentori, quelli di raccolta e trattamento) e **della re-immissione sul mercato** delle materie prime seconde;
- ✓ laddove i costi di approvvigionamento delle materie prime risultassero inferiori a quelli delle materie prime seconde, si ritiene necessario introdurre sussidi per riequilibrare il mercato e orientarlo verso le soluzioni ambientalmente preferibili;
- ✓ è fondamentale lo strumento dell'Analisi del Ciclo di Vita (Life Cycle Assessment – LCA).

1. Gestione dei rifiuti

a) Responsabilità estesa del produttore (REP)

Come elaborare e applicare la REP: allegato VII della COM(2014) 397

Si concorda pienamente con l'impostazione e i contenuti dell'allegato VII della COM(2014) 397 final e, in particolare, con la richiesta agli Stati membri di:

- ✓ tenere conto della fattibilità tecnica e della sostenibilità economica;
- ✓ garantire una definizione chiara dei ruoli e delle responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione della responsabilità estesa del produttore;
- ✓ definire **obiettivi misurabili** in termini di **prevenzione, riutilizzo, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e/o recupero**;

1. Gestione dei rifiuti

a) Responsabilità estesa del produttore (REP)

Come elaborare e applicare la REP: allegato VII della COM(2014) 397

- ✓ assicurare che i contributi finanziari a favore dei regimi di responsabilità estesa del produttore:
 - ✓ coprano la totalità dei costi di gestione dei rifiuti;
 - ✓ tengano conto dei proventi della vendita delle materie prime secondarie ricavate dai rifiuti;
 - ✓ siano calcolati in funzione del costo effettivo della gestione del fine vita dei singoli prodotti immessi nel mercato dell'unione;
 - ✓ sostengano iniziative di prevenzione dell'inquinamento da rifiuti.

1. Gestione dei rifiuti

b) Tariffa corrispettiva/puntuale

Da tempo la Federazione sostiene l'importanza di introdurre per i rifiuti urbani sistemi che correlino la tariffazione ai rifiuti prodotti e ai servizi resi.

A questo proposito, Utilitalia ha più volte sollecitato l'emanazione del decreto ministeriale che deve regolamentare la Tariffa corrispettiva/puntuale, i cui termini sono ampiamente scaduti e guarda con preoccupazione l'ulteriore differimento dei termini previsto dal Collegato ambientale.

A prescindere dai sistemi per effettuare tale correlazione (peso, volume, svuotamenti ecc.), sulla base delle esperienze effettuate si ritiene che l'introduzione di sistemi di tariffazione corrispettiva/puntuale possano favorire :

- ✓ una maggiore responsabilizzazione e coinvolgimento delle utenze nel funzionamento delle raccolte differenziate.
- ✓ la riduzione del rifiuto indifferenziato e conseguente incremento dei livelli di raccolta differenziata;
- ✓ un miglioramento del livello di purezza delle frazioni raccolte e quindi delle percentuali di riciclaggio;



1. Gestione dei rifiuti

b) Tariffa corrispettiva/puntuale

La tariffa corrispettiva/puntuale è inoltre un importante strumento per:

- ✓ applicare alla gestione dei rifiuti urbani il principio “chi inquina paga”;
- ✓ promuovere il finanziamento e l’industrializzazione del settore (copertura totale dei costi, stimolo all’efficienza delle imprese);
- ✓ ripartire in modo più equo e trasparente il costo del servizio.

1. Gestione dei rifiuti

b) Tariffa corrispettiva/puntuale

Il lavoro di Utilitalia

La Commissione tariffa rifiuti della Federazione, attiva dal 1999 e al quale partecipano circa 200 tecnici di oltre 150 Imprese associate, è in questo momento impegnata:

- ✓ nella stesura di un documento che enunci i principi generali che dovrebbero caratterizzare una tariffa avente natura corrispettiva, che sia applicabile ovunque a prescindere dalle caratteristiche fisiche, sociali ed economiche del territorio, che non comporti aggravii organizzativi e di costi tali da renderla non conveniente rispetto ai benefici attesi;
- ✓ nella stesura di uno schema di Regolamento per l'applicazione e l'implementazione della tariffa stessa.

1. Gestione dei rifiuti

b) Tariffa corrispettiva/puntuale

Proposte

Nella revisione della legislazione europea in materia di rifiuti sarebbe opportuno sancire l'importanza di questo strumento chiamando gli Stati membri a promuoverne la diffusione attraverso:

- ✓ misure regolamentari che ne consentano una effettiva e razionale applicazione;
- ✓ misure di sostegno economico ai territori che effettuerebbero il passaggio;
- ✓ linee guida ed elementi di flessibilità che ne favoriscano l'applicazione universalmente a prescindere dalle specificità territoriali (ad es. realtà urbane, semi urbane e rurali).

1. Gestione dei rifiuti

c) Tassa sullo smaltimento

Un confronto* tra i vari paesi europei evidenzia una correlazione lineare tra la tassazione sullo smaltimento in discarica e la percentuale dei rifiuti urbani riciclati e compostati.

Lo smaltimento diminuisce nei paesi in cui si sono introdotti specifici divieti al conferimento in discarica e livelli di tassazione sufficienti a orientare la gestione verso soluzioni alternative. E' pertanto molto importante:

- ✓ combinare la tassazione a specifici divieti per il conferimento in discarica (la tassazione da sola non basta);
- ✓ inserire eventuali incrementi dei livelli di tassazione in una politica coordinata, in cui si realizzino effettivamente soluzioni alternative, quali l'organizzazione delle raccolte differenziate e la disponibilità del sistema impiantistico per il riciclo ed il recupero di materia e/o energetico, evitando quindi di favorire fenomeni meno corretti dal punto di vista sociale, economico ed ambientale come l'esportazione (si veda il caso del Regno Unito);
- ✓ determinare livelli di tassazione equilibrati, per evitare fenomeni elusivi di abbandono dei rifiuti.

* European Commission, Bio Intelligence Service, *Use of economic instruments and waste management performances, Final Report, 10 April 2012*

2. Produzione e consumo

Nell'ambito del proprio decennale impegno nello sviluppo di politiche e strategie (europee, nazionali e territoriali) di prevenzione dei rifiuti, da tempo la nostra Federazione evidenzia la possibilità (e la necessità) di rendere più efficiente la gestione del ciclo dei rifiuti intervenendo anche a monte della loro produzione, cioè nelle fasi di produzione, commercializzazione e consumo dei prodotti poi destinati a diventare rifiuti.

Già nel 2010* la Federazione indicava come il raggiungimento degli obiettivi europei di prevenzione e riciclaggio potesse essere favorito attraverso una giusta combinazione di strumenti normativi, economico-fiscali, e di regolamentazione.

* Verso il programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, Federambiente-ONR

2. Produzione e consumo

Cosa incentivare:

- ✓ processi produttivi più efficienti dal punto di vista ambientale (consumo di risorse, efficienza energetica, produzione di rifiuti ecc.);
- ✓ eco-progettazione;
- ✓ immissione sul mercato di prodotti più efficienti (non solo sotto il profilo dei consumi energetici, ma anche in termini di durata, riparabilità, riciclabilità e contenuto di materiali riciclati).
- ✓ il mercato delle materie prime seconde;
- ✓ il Green Public Procurement (anche nell'ottica del punto precedente).

Cosa disincentivare:

- ✓ consumo di risorse e inquinamento;
- ✓ produzione di rifiuti;
- ✓ prodotti a maggiore impatto ambientale (non solo energivori ma anche usa e getta, non riparabili, riciclabili ecc.).



2. Produzione e consumo

Come (quali sono gli strumenti, le possibili leve)?

Strumenti legislativi e regolamentari:

- ✓ Ampliamento direttiva ecodesign (non più solo efficienza energetica ma durata, riparabilità, riciclabilità e contenuto materiali riciclati);
- ✓ Responsabilità estesa del produttore;
 - ✓ norme contro l'obsolescenza programmata;
 - ✓ estensione del periodo minimo di garanzia;
 - ✓ obbligo di fornire componenti di ricambio per un periodo minimo.
- ✓ REACH ed altri sistemi di certificazione ambientale (EMAS, ECOLABEL, ...);

2. Produzione e consumo

Come (quali sono gli strumenti, le possibili leve)?

Strumenti economico-fiscali:

- ✓ introduzione di sistemi fiscali e di finanziamento premiali per i processi produttivi più efficienti dal punto di vista ambientale;
- ✓ modulazione dell'aliquota IVA in base all'impatto ambientale dei prodotti (agevolata per beni di seconda mano, contenenti materiali riciclati, MPS ecc.).
- ✓ aliquota IVA del 5%, contro il 10% di oggi, sulle attività di prevenzione, riparazione, riutilizzo, raccolta differenziata, il compostaggio e riciclaggio.
- ✓ tassazione specifica su prodotti a forte impatto ambientale (usa e getta, non riciclabili, contenenti sostanze pericolose) non coperti da responsabilità estesa del produttore.