

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)**

Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento

(Estensore: CARDINALI)

Roma, 10 febbraio 2016

Osservazioni sugli atti:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (COM(2015) 593)

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (COM(2015) 594)

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98 relativa ai rifiuti (COM(2015) 595)

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (COM(2015) 596)

La Commissione, esaminati gli atti in titolo,

considerato che le quattro proposte di direttiva sui rifiuti, del 2 dicembre 2015, unitamente alla comunicazione “L’anello mancante - Piano d’azione dell’Unione europea per l’economia circolare” (COM(2015) 614), costituiscono il nuovo pacchetto normativo sull’economia circolare, avanzato dalla Commissione europea, in sostituzione di quello proposto nel luglio 2014;

ricordato che il pacchetto del 2014 – che prevedeva l’obiettivo del riciclaggio del 70% dei rifiuti urbani e dell’80% dei rifiuti di imballaggio entro il 2030, e il divieto del conferimento in discarica dei rifiuti riciclabili a partire dal 2025 – è stato ritirato dalla nuova Commissione Juncker nel febbraio 2015, a seguito delle perplessità espresse da alcuni partiti politici e da alcuni Stati membri. In particolare, la Commissione ne ha motivato il ritiro con la necessità di adottare un approccio più ampio e di affrontare tutti gli aspetti del ciclo dei rifiuti, tra cui quello del consumo sostenibile e quello dello sviluppo di un mercato del riciclaggio di prodotti e materie prime;

rilevato che con le nuove proposte legislative, rispetto alle proposte precedenti, gli obiettivi di gestione dei rifiuti sono rivisti al ribasso, vengono introdotte deroghe per cinque Stati membri e vengono eliminati l’obiettivo di incrementare la produttività delle risorse del 30% entro il 2030 e l’obiettivo di ridurre i rifiuti alimentari di almeno il 30% entro il 2025. D’altra parte, si propone un approccio integrato, che va oltre il *focus* limitato ai rifiuti, per comprendere azioni volte a promuovere l’economia circolare in ogni fase della catena del valore,

Al Presidente
della 13^a Commissione permanente
S E D E

dalla produzione, alla riparazione, ai prodotti secondari, coinvolgendo tutti gli attori, sia dal lato della produzione che del consumo. In tale prospettiva, di maggiore efficienza delle risorse, la trasformazione dei rifiuti in risorse rappresenta l'elemento decisivo – “l'anello mancante” – per ottenere un'economia circolare;

considerato, in particolare, che i principali elementi delle nuove proposte legislative sui rifiuti sono:

- obiettivo di riciclaggio o preparazione per il riutilizzo del 60% dei rifiuti urbani e del 65% dei rifiuti di imballaggio entro il 2025 e, rispettivamente, del 65% e 75% entro il 2030;

- obiettivo di ridurre, entro il 2030, il conferimento in discarica fino a un massimo del 10% di tutti i rifiuti urbani prodotti;

- divieto assoluto di conferimento in discarica di rifiuti raccolti separatamente;

- promozione di strumenti economici per scoraggiare il conferimento in discarica;

- semplificazione e armonizzazione delle definizioni e dei metodi di calcolo delle percentuali di riciclo;

- misure concrete per promuovere il riutilizzo e stimolare sinergie industriali, in cui gli scarti di un'industria diventino materia prima di un'altra;

- incentivi economici ai produttori per la commercializzazione di prodotti più verdi e il sostegno a programmi di recupero e riciclo;

considerati i poteri delegati e le competenze di esecuzione attribuiti alla Commissione europea con le quattro proposte di direttiva;

valutate le relazioni trasmesse dal Governo ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge n. 234 del 2012, sulle quattro proposte di direttiva;

valutato il Documento elaborato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative e delle Province autonome in merito alle priorità dell'Unione europea per il 2016, in cui si evidenzia come sia i rifiuti che il loro trattamento toccano da vicino le autorità regionali e locali, chiamate a provvedere alla predisposizione ed adozione dei piani regionali di gestione dei rifiuti e le misure contenute nel pacchetto potrebbero comportare un aumento delle responsabilità per le regioni e le autorità locali;

valutata altresì la Risoluzione dell'Assemblea della Regione Marche, approvata nella seduta del 2 febbraio 2016;

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

- la **base giuridica** è individuata, per le proposte COM(2015) 593, 594 e 595, nell'articolo 192, paragrafo 1, del TFUE, che prevede la procedura legislativa ordinaria per l'adozione di misure in materia ambientale e, per la proposta COM(2015) 596, nell'articolo 114 del TFUE, sul ravvicinamento delle disposizioni

legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

Al riguardo, potrebbe essere opportuno valutare la possibilità di omogeneizzare le basi giuridiche della direttiva sui rifiuti di imballaggio e delle altre direttive sui rifiuti, combinando insieme l'articolo 192 del TFUE e l'articolo 114. Allo stato attuale, infatti, la differenza nella gestione tra i rifiuti di cui alla direttiva 2008/98/CE e i rifiuti di imballaggio della direttiva 94/62/CE si è significativamente ridotta, in quanto, anche per i rifiuti non di imballaggio è previsto il recupero, nella forma della preparazione al riutilizzo, del riciclaggio e del recupero di energia, con evidenti implicazioni anche sulla concorrenza tra imprese e sul funzionamento del mercato interno. D'altra parte, le implicazioni di natura ambientale, connesse con la gestione dei rifiuti di imballaggio, non potrebbero oggi essere considerate meno pregnanti, rispetto a quelle connesse con la tutela della concorrenza e il funzionamento del mercato interno.

- il **principio di sussidiarietà** è per larga parte rispettato. Gli obiettivi connessi con il riutilizzo, riciclaggio e recupero energetico dei rifiuti, nonché con la riduzione del loro smaltimento in discarica, richiedono una disciplina omogenea e valida per tutti gli Stati membri, a causa degli evidenti oneri di riorganizzazione che ciò comporta per le imprese e le istituzioni.

Va osservato, peraltro, che, nel riparto di competenze amministrative proprio dell'ordinamento italiano, e in ossequio al principio di sussidiarietà, le Regioni sono chiamate a porre in essere tutta una serie di azioni indispensabili per garantire il puntuale e rigoroso rispetto del diritto europeo. Questo dato trova conferma anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha stabilito che la gestione dei rifiuti attraverso appositi piani di gestione adottati ai sensi dell'articolo 7, n. 1, della direttiva 2006/12/CE può essere organizzata su base regionale, come avviene in effetti in Italia. Ciò comporta che, in linea di principio, ogni regione deve garantire il trattamento e lo smaltimento dei suoi rifiuti il più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti, al fine di limitarne il più possibile il trasporto (Corte di giustizia, sentenza 17 marzo 1993, C-155/91 e sentenza 4 marzo 2010, C-297/08).

Le nuove proposte prendono, quindi, in considerazione l'impatto del loro recepimento negli ordinamenti degli Stati membri, rilevando come molto spesso la legislazione sui rifiuti sia recepita in modo fortemente decentralizzato. Questo aspetto giustifica l'interesse delle Regioni italiane e, più in generale, del sistema delle autonomie, il cui ruolo sarà poi determinante per garantire la piena e corretta attuazione degli obiettivi contenuti nelle direttive modificate.

Sempre in riferimento al principio di sussidiarietà si esprime, tuttavia, preoccupazione per gli ampi poteri delegati e di esecuzione attribuiti alla Commissione europea con le quattro proposte di direttiva.

In particolare, la proposta COM(2015) 594 conferisce poteri delegati alla Commissione per modificare gli allegati alla direttiva 1999/31/CE sulle discariche, tra cui figurano: - i requisiti che devono avere le discariche; - le misure da adottare in relazione alla protezione del terreno, delle acque e dell'aria e al rischio di

smottamenti; - dettagliati criteri per l'ammissione dei rifiuti nelle varie categorie di discariche: - le procedure di controllo e sorveglianza sulle discariche.

Inoltre, la proposta COM(2015) 595 conferisce poteri delegati alla Commissione per stabilire: - i criteri dettagliati sull'applicazione delle condizioni per considerare un rifiuto come sottoprodotto o per determinare quando un rifiuto cessa di essere tale (*end of waste*); - l'elenco dei rifiuti; - requisiti minimi per il riconoscimento dei gestori della preparazione per il riutilizzo e per l'omologazione dei sistemi di cauzione-rimborso; - requisiti per poter computare i metalli recuperati mediante incenerimento di rifiuti nell'ambito del calcolo sul raggiungimento degli obiettivi generali di riciclaggio; - la soglia delle quantità di rifiuti non pericolosi che fa scattare l'obbligo di tenere un registro degli enti o delle imprese che raccolgono o trasportano tali rifiuti; - le norme tecniche minime applicabili alle attività di trattamento che richiedono autorizzazione e alle attività di raccolta o trasporto che richiedono registrazione; - la soglia di efficienza energetica dei termovalorizzatori.

Al riguardo, si ricorda che il Consiglio federale dell'Austria, il 19 gennaio 2016, ha espresso un "parere motivato" (ha cioè accertato una violazione del principio di sussidiarietà) sulla proposta di direttiva sui rifiuti COM(2015) 595, censurando gli eccessivi poteri delegati e di esecuzione attribuiti alla Commissione europea, con la conseguente erosione di potere degli Stati membri e delle Regioni.

In tal senso, è chiara la menomazione *pro futuro* del ruolo dei parlamenti nazionali, con la soppressione del potere, loro conferito dai protocolli nn. 1 e 2 allegati ai trattati, di adottare pareri sui "progetti di atti legislativi" dell'Unione; potere invece insussistente per quanto concerne i "progetti di atti delegati";

- le proposte rispettano in larga parte anche il **principio di proporzionalità**, in quanto le norme e gli obblighi, introdotti con le quattro direttive in titolo, non vanno al di là di quanto è necessario per perseguire gli obiettivi posti dalle direttive, ovvero: proteggere la salute umana e l'ambiente, utilizzare con maggiore efficienza le risorse, assicurare il corretto funzionamento del mercato interno e prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi e restrizioni alla concorrenza nell'Unione.

Peraltro, alcune delle definizioni, contenute in particolare nella proposta di direttiva che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (COM (2015) 595), rischiano di essere troppo vaghe, al punto da rivestire, almeno potenzialmente, quel carattere di "manifesta inidoneità" a realizzare, in concreto, gli obiettivi che dovrebbe perseguire, compromettendone così la stessa legittimità (Corte di giustizia, sentenza 18 giugno 2015, causa C-508/13). Eventuali difficoltà nell'attuazione delle nuove disposizioni, imputabili ad una imprecisa definizione, potrebbero inoltre circoscrivere gli obiettivi individuati dalla Commissione europea e potrebbero anche pregiudicare il corretto recepimento;

- nel **merito**, si osserva che le quattro proposte di direttiva prevedono la sostituzione delle relazioni triennali sull'attuazione delle normative europee negli ordinamenti nazionali (attualmente a carico degli Stati membri) con le trasmissioni annuali dei dati statistici, corredate con le rispettive relazioni sulla qualità dei dati

raccolti. Si ritiene che ciò possa comportare un onere significativamente più gravoso per le Amministrazioni coinvolte e, quindi, non pienamente in linea con gli obiettivi della *better regulation*;

- in riferimento alla **proposta di modifica della direttiva 1999/31/CE in materia di discariche di rifiuti (COM(2015) 594)**, sussistono profili di criticità per la definizione di “trattamento” dei rifiuti destinati ad essere conferiti in discarica, di cui all’articolo 2, lettera h), della direttiva 1999/31/CE. Al riguardo, si ritiene che, ai fini di certezza e di miglior applicazione della direttiva, debba essere considerata l’interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, nella sentenza del 15 ottobre 2014, causa C-323/13, sul caso di Malagrotta, in cui si è affermato che *"non si può ... sostenere che ... gli Stati membri possano limitarsi ad optare per un qualsiasi trattamento dei rifiuti e non abbiano l'obbligo di ricercare e di mettere in atto il trattamento più adatto, compresa la stabilizzazione della frazione organica di tali rifiuti, al fine di ridurre il più possibile le ripercussioni negative dei rifiuti sull'ambiente e, pertanto, sulla salute umana"* e inoltre *"che la mera compressione e/o triturazione dei rifiuti indifferenziati destinati a essere collocati a discarica non risponda ai requisiti posti dalla direttiva 1999/31"*.

Si valuti inoltre l'opportunità di prevedere una modifica all'allegato I della direttiva, riguardante i “requisiti generali per tutte le tipologie di discariche”. Al punto 3.3 della seconda tabella si propone di sostituire la seconda riga dopo l’instestazione con la seguente:

Categoria di discarica	Rifiuti non pericolosi	Rifiuti pericolosi
rivestimento impermeabile artificiale	richiesto	richiesto

Questa modifica consentirebbe di estendere il rivestimento impermeabile artificiale anche ai rivestimenti di copertura delle discariche che attualmente vengono realizzati anche con materiali naturali quali, in particolare, le ghiaie, che hanno un costo molto più elevato rispetto ad un rivestimento impermeabile e la loro estrazione comporta un elevato impatto ambientale e le cui caratteristiche di permeabilità favoriscono la produzione di percolato (per infiltrazione delle precipitazioni) e la dispersione in atmosfera di biogas;

- in riferimento alla **proposta di modifica della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti (COM(2015)595)**, ci sono alcuni elementi di potenziale criticità, che riguardano la definizione di "recupero", "riciclaggio" e di "cessazione della qualifica di rifiuto", che dovrebbero essere chiariti, ai fini di una omogenea applicazione della direttiva in tutti gli Stati membri. Alcune operazioni di recupero possono invero essere considerate come riciclaggio e conteggiate ai fini di raggiungimento dell'obiettivo di riciclaggio dei rifiuti urbani.

La proposta di direttiva che modifica la direttiva 2008/98 introduce, tra altro, la nuova definizione di "rifiuto urbano" che non include i "rifiuti da costruzione e

demolizione" (articolo 1, che introduce il punto 1-*bis* all'articolo 3). Al fine di rendere più chiara e, conseguentemente, più efficace la nuova normativa, si reputa indispensabile precisare che l'esclusione riguardante i "rifiuti da costruzione e demolizione" sia circoscritta a quelli "di origine non domestica", inserendo, pertanto, nella definizione di rifiuto urbano anche quella di "rifiuto da costruzione e demolizione domestica". Se rimanesse l'esclusione prevista dalla proposta potrebbe aumentare l'abbandono di rifiuti da costruzione e demolizione di provenienza domestica derivanti da piccoli lavori di manutenzione svolti in proprio. Si tratta di rifiuti che, in base all'attuale normativa italiana, i cittadini possono conferire presso i Centri di raccolta comunali e che sono contabilizzati tra i rifiuti urbani, dal momento che attualmente si considerano di provenienza domestica. Conseguentemente, andrebbe modificato anche il punto 4-*bis* di cui si propone l'inserimento (relativo alla definizione di rifiuti da costruzione e demolizione).

Anche la modifica della definizione di "preparazione per il riutilizzo" di cui all'articolo 1, lettera e), della proposta potrebbe creare confusione con il concetto di "riutilizzo", poiché unisce le azioni di prevenzione svolte sui prodotti o i componenti di prodotti (che non sono rifiuti) con quelle svolte sui rifiuti. La mancata demarcazione tra il concetto di riutilizzo (prevenzione) e recupero (gestione di rifiuti) crea confusione poiché i rifiuti sono gestiti con determinate procedure ben identificate, che non si estendono alla gestione dei c.d. prodotti. Questa mancata demarcazione potrebbe fare sorgere problemi durante i controlli relativi al rispetto della normativa e delle procedure riguardanti il riciclaggio dei rifiuti oltre a creare problemi nel monitoraggio dei dati. Sarebbe pertanto opportuno distinguere l'operazione di recupero di prodotto (di un oggetto che deve essere riparato al fine di non diventare rifiuto) da ciò che è già rifiuto ed è sottoposto ad un processo di recupero.

Un altro elemento di criticità riguarda il metodo di calcolo introdotto con l'articolo 11-*bis*, che prevede un livello di scarti non deducibili pari al 10% del peso totale dei rifiuti riciclati, laddove l'Italia calcola le percentuali di riciclaggio sottraendo tutti gli scarti prodotti dagli impianti.

La formulazione proposta del nuovo articolo 22 della direttiva 2008/98 prevede che la raccolta separata della frazione organica sia effettuata tenuto conto della sua fattibilità sul piano tecnico, ambientale ed economico. Al riguardo, si ritiene che questa condizione non incoraggi la raccolta della frazione organica. Si propone pertanto di valutare una diversa formulazione, al fine di rendere la raccolta della frazione organica obbligatoria;

- in riferimento alla **proposta di direttiva sugli imballaggi e i rifiuti da imballaggio (COM(2015) 596)**, si rilevano profili di criticità in quanto il progetto fa riferimento a concetti e definizioni fondamentali della direttiva quadro che non sono stati specificati con chiarezza nella direttiva attuale, né nella proposta di modifica della stessa. Inoltre, istituisce un modello di calcolo che, prevedendo un livello di scarti non deducibili pari al 10%, di fatto penalizza l'Italia che invece calcola le percentuali di riciclaggio sottraendo tutti gli scarti prodotti dagli impianti;

- per quanto concerne le azioni da realizzare, con finanziamenti per oltre 650 milioni di euro provenienti da Horizon 2020 e per 5,5 miliardi di euro dai fondi strutturali, appare opportuno acquisire chiarimenti sulle risorse di cui si prevede l'utilizzo sia per quanto concerne i fondi strutturali sia per quanto riguarda la quota parte di Horizon 2020. In particolare, si tratta di capire se la Commissione europea intenda chiedere agli Stati membri che accedono ai fondi strutturali di destinare una porzione delle rispettive disponibilità a tale finalità e se nell'ambito di Horizon 2020 si intenda fare riferimento a specifici progetti ovvero utilizzare risorse già destinate ad altri scopi.

La questione è rilevante perché, al fine di raggiungere l'obiettivo del 65% di riciclaggio dei rifiuti urbani e dell'obiettivo del conferimento in discarica del 10% dei rifiuti urbani, occorrerà prevedere in molti Stati membri, tra cui l'Italia, notevoli risorse aggiuntive volte, tra l'altro, alla creazione di un sistema efficace di raccolta differenziata su tutto il territorio nazionale, alla realizzazione di impianti necessari al trattamento dei rifiuti e alla valorizzazione energetica dei rifiuti residui. Una parte delle risorse, seppur limitata, dovrà poi essere destinata per assolvere l'obbligo di rendicontazione annuale;

- per quanto riguarda le **azioni per ridurre i rifiuti alimentari**, compresa una metodologia comune di misurazione, una migliore indicazione della data di consumo, e strumenti per raggiungere l'obiettivo di sviluppo sostenibile globale di ridurre della metà i rifiuti alimentari entro il 2030, si ritiene che sia stato valorizzato l'invito rivolto da alcuni parlamenti nazionali, tra cui anche il Senato, volto a richiedere alla Commissione europea azioni specifiche per contrastare gli sprechi alimentari (*green card*).

Peraltro, si auspica che l'Unione europea promuova azioni ancora più efficaci per sostenere e diffondere buone pratiche di prevenzione dello spreco alimentare, coinvolgendo non solo le istituzioni regionali e locali, ma quell'ampio partenariato sociale rappresentato dalla cooperazione sociale, dalle associazioni di volontariato e dalle forme di distribuzione commerciale solidale proprie dei GAS, i gruppi di acquisto solidale ormai diffusissimi ed attivi in tutti i Paesi europei.

Valeria Cardinali