

Memoria di FISE Unicircular
sugli
*schemi di decreti legislativi recanti attuazione
del Pacchetto di direttive europee “Economia circolare”
(Atti n. 166, 167, 168 e 169)*

presso
13a Commissione
Senato della Repubblica

p78175

FISE UNICIRCULAR è l'Associazione che rappresenta, a livello nazionale ed europeo, le imprese e le Associazioni che svolgono attività a supporto dello sviluppo dell'economia circolare tra cui: recupero di materia dai residui e dai rifiuti, riciclaggio e produzione di materie e prodotti secondari, utilizzo di questi ultimi nei propri cicli di produzione e/o di consumo, preparazione per il riutilizzo di beni, componenti e articoli, servizi all'economia circolare, ecc.

Obiettivo specifico dell'Associazione consiste nella promozione del riciclo e dell'economia circolare come elemento strategico di uno sviluppo sostenibile.

Insieme alla Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile, ogni anno UNICIRCULAR realizza il Rapporto "L'Italia del Riciclo", giunto alla 10° Edizione, che fornisce un quadro complessivo sul riciclo dei rifiuti in Italia, le tendenze in atto e le dinamiche dei mercati dei materiali riciclati, attraverso l'analisi dettagliata di quindici filiere del riciclo e del recupero e un approfondimento sui temi di particolare rilievo per il settore.

La gestione dei rifiuti si qualifica come servizio essenziale per via della sua funzione sociale ed economica, nonché delle sue ricadute in termini ambientali e di salubrità dei contesti urbani, e rappresenta in chiave circolare una fonte di approvvigionamento di materie prime, e in generale risorse, per tutto il sistema economico.

Il settore del riciclo e della preparazione per il riuso, in particolare, come risulta evidente anche dalle scelte compiute nell'ambito del Pacchetto sull'Economia Circolare, ricopre un ruolo centrale e sempre più rilevante in virtù dei suoi profili ambientali, economici e sociali. Esso si trova oggi ad affrontare standard ambientali sempre più complessi e obiettivi ambiziosi e crescenti fissati a livello comunitario, spesso in presenza di prodotti giunti alla fine del loro ciclo di vita che non rispondono, in tutto o in parte, a criteri di ecodesign che consentano l'adeguata separazione dei materiali o dei componenti che li costituiscono, al fine di una loro adeguata valorizzazione.

Purtroppo, il diffondersi del Coronavirus e dell'emergenza hanno amplificato problematiche preesistenti nel settore del recupero e del riciclo, come la mancanza di sbocchi di mercato per i materiali raccolti e recuperati e la cronica difficoltà, specie in alcune zone d'Italia, a individuare una collocazione per gli scarti non recuperabili, da avviare a discarica o termodistruzione. Le difficoltà attuali si sono andate ad innestare su un mercato già provato dal drastico abbattimento delle importazioni da parte della Cina ed in generale verso il Far East di rifiuti recuperabili e dei materiali da questi ottenuti, nonché dalla riduzione della capacità di assorbimento delle industrie utilizzatrici (cartiere, vetrerie, cementifici, produttori di pannelli in legno, industrie di trasformazione della plastica, ecc.). Nei mesi precedenti all'emergenza, il mercato del recupero aveva già subito il crollo generalizzato della domanda, e quindi dei prezzi, con riduzione dei margini delle aziende del settore, in un contesto sempre più caratterizzato da volatilità, incertezza e carenza di incentivi nonostante la cosiddetta svolta "green" da tutti auspicata.

Altro grave ostacolo allo sviluppo dell'economia circolare è rappresentato dalla cultura anti-impiantistica che si riscontra soprattutto nelle aree sottoposte ciclicamente a fasi emergenziali, a

causa della scarsa, se non assente, pianificazione delle Regioni e degli ambiti territoriali in cui sono organizzati i servizi pubblici come la gestione dei rifiuti. È necessario sgombrare il campo da falsi preconcetti anche attraverso un'azione programmata che, partendo da scuole e famiglie, contribuisca a formare cittadini consapevoli dei benefici inerenti la scelta di comportamenti sostenibili e dell'importanza degli impianti necessari a “chiudere il cerchio” dei rifiuti.

In questo contesto, riteniamo assolutamente necessario, onde evitare il rischio di una drammatica involuzione, preservare e consolidare i risultati già raggiunti nell'ambito dell'economia circolare - che comunque, come testimoniano i dati del settore del riciclo, in Italia toccano in alcuni comparti punte di eccellenza - intervenendo su alcuni aspetti cruciali del recepimento riguardanti in particolare lo schema legislativo relativo all'attuazione della Direttiva quadro sui rifiuti (Atto n. 169).

A) STRUMENTI ECONOMICI E FINANZIARI PER L'ECONOMIA CIRCOLARE

L'attuale situazione di emergenza, sia sanitaria che economica, unita alla situazione del mercato internazionale, stanno comportando e comporteranno oneri economici e difficoltà operative, anche gravi, a carico delle imprese del settore, che occorre correttamente individuare, valutare ed affrontare filiera per filiera per identificare le misure e le soluzioni più opportune finalizzate a far fronte a questo periodo di difficoltà, per evitare di disperdere l'*acquis* del nostro Paese nella gestione circolare dei rifiuti e, in generale, nello sviluppo sostenibile.

La crisi da COVID-19 ha reso evidente come il sistema di gestione dei rifiuti (urbani e speciali), sempre più orientato verso le filiere del riciclo (50% nei rifiuti urbani e 65% nei rifiuti speciali), sia esposto ad un crescente rischio di mercato. Il paradigma dell'economia circolare quindi va verificato con le fisiologiche oscillazioni dei mercati dei materiali da riciclo che non “garantiscono” necessariamente lo sbocco di flussi di rifiuti raccolti, la cui raccolta è servizio non interrompibile. Difficoltà nelle filiere per lo sbocco dei materiali riciclati erano già evidenti prima della crisi COVID-19 (blocco cinese ed indiano) e l'epidemia ha aggravato questa condizione critica per vari motivi:

- la chiusura di molte attività manifatturiere ha ridotto la capacità di assorbimento di materiali provenienti da raccolta differenziate o recuperi industriali (legno, metalli, alcune plastiche);
- la chiusura di altre attività (cementifici) ha ridotto la capacità di assorbimento di scarti del riciclo (plasmix), con le conseguenti difficoltà di funzionamento delle filiere di riciclo;
- il “blocco” dell'esportazione ha impedito lo sbocco di materiali di riciclo (e combustibile derivato da rifiuti) in mercati esteri, saturando la capacità di utilizzo del mercato italiano.

Una volta superata l'emergenza e le restrizioni da essa causata alle produzioni ed alle movimentazioni, si rende necessario implementare o rafforzare leve di mercato ed incentivi, già in parte sperimentati o previsti dalla normativa vigente, per favorire la diffusione di manufatti che impiegano materiali riciclati:

- politiche di sostegno agli acquisti verdi pubblici e privati di prodotti in materiali riciclati;
- introduzione, almeno per alcune produzioni, dell'obbligo di utilizzo di una percentuale minima di materiali riciclati;
- modulazione degli eco-contributi in relazione alla riciclabilità/riutilizzabilità dei prodotti su cui sono pagati;
- introduzione dell'IVA agevolata per i prodotti realizzati in materiali riciclati (almeno nella fase di avvio del mercato).

Fondamentale è anche assicurare la corretta informazione e il coinvolgimento di utilizzatori, stazioni appaltanti, consumatori, puntando anche sulle ecocertificazioni, che hanno lo scopo di verificare e misurare puntualmente le caratteristiche di sostenibilità ambientale.

Inoltre, andrebbero introdotte misure quali:

- incentivazione alla ricerca sull'ecodesign per la prevenzione ed il riciclo;
- misure di super ed iper ammortamento per gli investimenti sugli impianti (sia per ammodernamenti che per nuovi impianti) che implementino soluzioni innovative a favore della transizione verso l'economia circolare;
- rafforzamento del sistema di tassazione dei rifiuti smaltiti mediante discarica e incenerimento, sia in Italia che per quelli spediti all'estero, differenziando a seconda della tipologia e sulla base della effettiva impossibilità di smaltimento nel nostro Paese (anche se ad oggi le entrate di tale ecotassa non sono state purtroppo utilizzate per il previsto sviluppo del settore del riciclo).

Alla luce di quanto sopra, si ritiene indispensabile dare attuazione in maniera efficace e coordinata alle misure ed agli strumenti economici previsti nell'allegato IV-bis alla Direttiva n. 2018/851, attraverso la previsione, all'interno del Programma nazionale di gestione dei rifiuti, di apposite misure per la promozione della gerarchia dei rifiuti e dell'economia circolare, quali quelle di cui al citato allegato, come sopra indicate.

B) RESPONSABILITA' ESTESA DEL PRODUTTORE

La responsabilità estesa del produttore (REP), per essere, come richiede la nuova direttiva quadro sui rifiuti, uno strumento a sostegno dell'economia circolare, non può essere interpretata come una variabile indipendente e sganciata dal contesto economico della gestione e in particolare del riciclo. Come chiarito nel 25° considerando alla stessa direttiva, è opportuno che i costi di gestione siano determinati ed imputati in modo da rispecchiare il "costo reale per l'ambiente" della produzione e della gestione dei rifiuti. Tali costi (definiti dall'art. 8-bis, paragrafo 4 della citata Direttiva) non si limitano a quelli necessari all'organizzazione o al sostegno della fase della raccolta dei rifiuti, ma riguardano anche la sostenibilità economica delle attività di gestione del rifiuto a valle, e vanno

finanziati tramite il contributo ambientale che viene pagato, in ultima istanza, dai consumatori dei prodotti.

Alla luce di queste considerazioni, emergono le seguenti necessità:

- a) vi è anzitutto l'esigenza del rafforzamento ed ampliamento dell'impegno dei sistemi EPR a favore della ricerca e dello sviluppo di soluzioni eco-innovative e realmente circolari, sviluppando e promuovendo l'eco-progettazione e l'innovazione, sia di prodotto che di processo, finalizzata alla riduzione delle sostanze pericolose contenute nei prodotti e all'incremento della qualità dei materiali riciclati, in modo da promuoverne la collocazione sul mercato;
- b) per quanto riguarda la copertura dei costi di gestione, un aspetto che condiziona fortemente la sostenibilità economica delle attività di riciclo è il costo della gestione degli scarti, in particolare per quelle frazioni che sono impossibili da riciclare, o tecnicamente, o per legge (v. ad esempio il caso delle plastiche bromurate, cui sono imposte soglie restrittive all'uso come prodotti riciclati). Questi "gap di filiera", che si traducono in altrettanti costi, analogamente agli altri dovrebbero essere coperti dal contributo finanziario versato dai produttori, che viene scaricato sul prezzo del prodotto;
- c) sempre in materia di contributo ambientale, è opportuno assicurare che questo sia gestito separatamente rispetto ad altri introiti e destinato esclusivamente allo scopo per cui è stato riscosso, ovvero alla copertura dei costi di cui all'art. 178 ter comma 3. Una gestione promiscua del contributo e di altri introiti da parte del produttore potrebbe dare (ed attualmente dà) luogo a numerose criticità (si pensi ad es. al caso di una procedura fallimentare in cui i creditori non possano beneficiare di un privilegio relativamente alle somme incassate dal produttore a titolo di contributo);
- d) conformemente al nuovo art. 8-bis, introdotto nella direttiva 851/2018, comma 6, occorre garantire un dialogo regolare tra i pertinenti soggetti coinvolti nell'attuazione dei regimi di responsabilità estesa del produttore; pertanto risulta necessario introdurre dei meccanismi per il coinvolgimento e la partecipazione delle associazioni rappresentative delle imprese che costituiscono le filiere di economia circolare (oltre ovviamente ai produttori che, in base alla REP, hanno specifici obblighi e responsabilità), per ciascuna delle filiere oggetto di EPR, al fine di contemperare i vari interessi (spesso contrapposti) di cui le diverse categorie sono espressione;
- e) la relazione sulla gestione che i sistemi collettivi devono trasmettere al Registro con riferimento all'anno precedente deve riguardare, oltre alle modalità implementate di raccolta e trattamento, anche quelle di prevenzione, riutilizzo, riciclaggio e recupero, considerando che l'EPR, ai sensi dell'art. 178-bis comma 1, riguarda tutte le fasi predette.

C) SEMPLIFICAZIONE

La semplificazione è senz'altro un ingrediente indispensabile per dare slancio all'intero settore, senza il quale la realizzazione di infrastrutture necessarie alla concretizzazione dell'economia circolare, che ha nell'impiantistica per il trattamento e la valorizzazione dei rifiuti uno snodo cruciale, rimane eccessivamente difficoltoso e oneroso.

È necessario fornire indirizzi chiari e precisi per eliminare le disomogeneità presenti sul territorio, dare attuazione alla regolamentazione esistente emanando i numerosi decreti attuativi previsti dalla legislazione primaria – evitando, per quanto possibile il continuo rinvio a nuovi decreti - e semplificare gli adempimenti a carico delle imprese.

I regimi di autorizzazione, in particolare, dovrebbero essere coordinati a livello nazionale, assicurando condizioni equiparabili tra gli operatori economici (level playing field), in modo da attrarre gli investimenti nel settore. Il regime autorizzativo dovrebbe inoltre tener conto e valorizzare la presenza di certificazioni di qualità di processo e di prodotto in un'ottica di semplificazione e di incentivazione.

L'opera di semplificazione che deve essere intrapresa necessiterà di un intervento poderoso e complesso che non può certo concludersi con il recepimento in atto, ma che può trarre occasione e spunto da quest'ultimo per anticipare alcuni passaggi fondamentali, come la semplificazione in materia di End of Waste.

A tale proposito, l'obiettivo che a nostro avviso va perseguito è quello di massimizzare il ricorso all'End of Waste avendo riguardo allo scopo finale per il quale il materiale EoW viene utilizzato, e quindi al suo impiego in ragione delle caratteristiche proprie del materiale stesso, a prescindere dall'origine del rifiuto di provenienza. La versione attuale dell'articolo 184-ter Dlgs 152/2006, invece, non è chiara sulla possibilità, per le autorità competenti, di concedere l'EoW a rifiuti che presentino codici CER diversi da quelli indicati nei singoli decreti "settoriali" adottati dal Ministero dell'Ambiente in attuazione dell'articolo 184-ter, comma 2, sia pur della stessa "tipologia" (es. inerti, plastiche miste, gomma, carta ecc.). Occorre pertanto dare la possibilità alle Regioni o enti delegati di autorizzare, sotto la propria responsabilità, la cessazione di rifiuto per rifiuti merceologicamente affini a quelli previsti dai decreti settoriali sull'EoW e potenziando quindi il potere regionale di concedere l'EoW nel quadro dei requisiti di qualità, dei controlli e degli utilizzi specifici previsti dai regolamenti nazionali.

Analogamente, sarebbe opportuno che la stessa flessibilità fosse prevista per quanto riguarda usi tecnici non contemplati dai richiamati regolamenti nazionali, per assicurare l'allineamento con le migliori tecnologie in campo, anche da un punto di vista ambientale. Anche per questo motivo, appare necessario prevedere delle semplificazioni nei meccanismi per la definizione della disciplina dell'EoW, oltre che per i controlli presso gli impianti di produzione dell'EoW previsti dall'art. 184-ter.

D) GOVERNANCE

La gestione dei rifiuti, pur nel rispetto del ruolo di ciascun operatore, sia pubblico che privato, deve avere un approccio integrato nelle sue varie fasi: dalla raccolta, alla preparazione per il riuso dei prodotti e componenti riutilizzabili, al riciclo e valorizzazione frazioni recuperabili, allo smaltimento delle frazioni o degli scarti non riciclabili.

Pertanto, riteniamo che la transizione verso l'economia circolare debba essere “guidata” da una cabina di regia nazionale attraverso un processo partecipativo che coinvolga tutti gli attori delle diverse filiere, soprattutto chi ricicla e prepara per il riuso, garantendo così il comune raggiungimento degli obiettivi ambientali.

In particolare, conformemente al nuovo art. 8-bis, introdotto nella direttiva 851/2018, comma 6, che richiede sia garantito un dialogo regolare tra i pertinenti soggetti coinvolti nell'attuazione dei regimi di responsabilità estesa del produttore, occorrerebbe introdurre dei meccanismi per il coinvolgimento e la partecipazione delle associazioni rappresentative delle imprese che costituiscono le filiere di economia circolare (oltre ovviamente ai produttori che, in base alla REP, hanno specifici obblighi e responsabilità), per ciascuna delle filiere oggetto di EPR: dette filiere, infatti, presentano delle peculiarità molto diverse, che necessitano di sedi specifiche ed appropriate per essere analizzate e valorizzate, con la continua ricerca di punti di equilibrio tra i vari interessi (spesso contrapposti) rappresentati dalle parti.

E) RIUTILIZZO E PREPARAZIONE PER IL RIUTILIZZO

Come è noto, i centri di raccolta comunali non effettuano direttamente la preparazione per il riutilizzo dei rifiuti urbani, ma normalmente si affidano a soggetti terzi autorizzati all'attività di preparazione per il riutilizzo (attività di gestione rifiuti). Nell'attuale situazione, che risulta già critica dal punto di vista delle risorse e delle infrastrutture disponibili, lasciare aperta la porta dei centri di raccolta a sedicenti “operatori dell'usato” non dotati di nessun accreditamento o certificazione significa vedere sottratti, come già accade, al circuito “legale” e organizzato del recupero e del riciclo quei flussi di rifiuti di maggior valore che rendono sostenibile l'intero ciclo ed è quindi assolutamente da evitare. Pertanto, risulta necessario prevedere l'accreditamento dei soggetti a cui il Comune consegna i rifiuti da ricondizionare o riparare, per garantire il corretto funzionamento del bene riparato o ricondizionato e quindi la sicurezza e la salute dei consumatori (anche in termini di garanzie che devono essere obbligatoriamente prestate), oltre che per assicurare uniformità nelle condizioni di mercato e tutelare l'immagine dei produttori originari del bene.

F) ELIMINAZIONE SOSTANZE E COMPONENTI PERICOLOSE

Il comma 3 dell'art. 181, così come formulato nello schema di decreto legislativo, si presta ad essere equivocado, nel senso che le sostanze o i componenti pericolosi debbano essere separati ed

eliminati prima o durante il trattamento. In alcuni casi ciò non è tecnicamente possibile o lo è soltanto a costi insostenibili, mentre invece ci sono tecnologie in grado di separare le sostanze pericolose solo dopo il trattamento (ad es. dopo la frantumazione, tramite sistemi criogenici, termici o meccanici). In altri casi invece, le stesse sostanze/componenti sono oggetto di recupero (v. batterie) e quindi non devono essere “eliminate” ma valorizzate.

Con riferimento ai temi trattati nella presente Memoria, e ad altri aspetti tecnico-normativi di dettaglio, si allega un fascicolo di proposte emendative con le relative motivazioni.

Per quanto riguarda l’Atto n. 166, si rinvia alla memoria dell’Associazione ADA (demolitori auto), aderente a FISE UNICIRCULAR.