

## RECEPIMENTO DIRETTIVE “PACCHETTO ECONOMIA CIRCOLARE” – PRIMO CONTRIBUTO DI REGIONE LOMBARDIA (DICEMBRE 2018)

### Sommario

1. Premessa .....	1
2. Riforma del sistema degli imballaggi e dei consorzi .....	1
3. Riforma del sistema EPR .....	1
4. Riforma del sistema di tracciabilità dei rifiuti .....	2
5. Definizioni e classificazione dei rifiuti – assimilazione .....	2
6. Riforma del sistema tariffario e del tributo in discarica .....	2
7. Strumenti finanziari .....	3
8. Riforma della disciplina dell’eow e dei sottoprodotti .....	3
9. Gestione dei rifiuti organici .....	3
10. Prevenzione, marine litter, food waste .....	3
11. Riordino elenco rifiuti e caratteristiche di pericolo .....	4
12. Riordino delle competenze .....	4
13. Revione normativa discariche e fanghi .....	5
14. Reporting .....	5
15. Modifiche alla normativa RAEE, pile ed ELV .....	5
16. Altri argomenti non rientranti nei gruppi precedenti .....	5

### 1. Premessa

Il documento è un primo contributo di Regione Lombardia, che evidenzia punti di attenzione, spunti ed argomenti da considerare nell’ambito dei lavori di recepimenti del pacchetto delle direttive.

Ritenendo prezioso il metodo di lavoro scelto dal Ministero, che prevede confronto e condivisione con le Regioni, ci riserviamo di fornire ulteriori contributi derivanti da nuovi approfondimenti ed anche dal confronto in corso con i vari stakeholder lombardi nell’ambito del recentemente istituito “Osservatorio per l’economia circolare e la transizione energetica”, così come diamo la disponibilità di partecipare attivamente ad eventuali gruppi di lavoro.

Ulteriori contributi più puntuali saranno inoltre forniti sulle bozze di testi che saranno prodotte.

### 2. Riforma del sistema degli imballaggi e dei consorzi

Per ora nulla da segnalare.

### 3. Riforma del sistema EPR

Per ora nulla da segnalare.

#### **4. Riforma del sistema di tracciabilità dei rifiuti**

##### Tracciabilità rifiuti

E' necessario superare al più presto il SISTRI, garantendo per eventuali nuovi sistemi di tracciabilità dei rifiuti un idoneo periodo di prova.

##### Modalità di calcolo obiettivo riciclaggio rifiuti inerti

La legge nazionale vigente prevede un obiettivo per il riciclaggio dei rifiuti inerti, ma l'esclusione dall'obbligo del MUD di buona parte dei produttori di tali rifiuti rende impossibile il calcolo. E' necessario rendere la norma coerente.

##### Trasporto rifiuti da manutenzione

Chiarire che l'eccezione prevista dall'art. 230 del d.lgs 152/06 per i rifiuti da manutenzione comporta anche il fatto che non è necessario utilizzare il formulario nel portare i rifiuti presso la sede del soggetto, in quanto è questa considerato come luogo di produzione dei rifiuti.

##### Rifiuti decadenti dal trattamento degli urbani

Per garantire una corretta pianificazione e gestione dei flussi è necessario che sia introdotta una modalità per tenere la tracciabilità del rifiuto decadente dal trattamento degli urbani con opportuna specifica al codice EER. Così facendo la filiera degli urbani sarà tracciata fino al recupero/smaltimento definitivo.

#### **5. Definizioni e classificazione dei rifiuti – assimilazione**

Per ora nulla da segnalare.

#### **6. Riforma del sistema tariffario e del tributo in discarica**

##### Revisione della l. 549/1995, art. 3

Per l'aggiornamento alla normativa vigente si propongono in particolare con le seguenti modifiche:

- Comma 30. Eliminare i tetto massimo e minimo dell'imposta previsto dal comma 29 della legge 549/1995 al fine di permettere alle regioni di poter efficacemente disincentivare il flusso di determinati rifiuti in discarica, che potrebbero essere indirizzati al recupero come ad esempio il recupero di energia.  
Svincolare l'incremento delle aliquote ecotassa del blocco della pressione fiscale previsto dalle ultime leggi di bilancio
- Comma 30 si segnala che sono difficilmente individuabili indicatori semplici ed oggettivi per applicare i criteri "caratteristiche socio-economico-ambientali dei territori interessati" e "sistema di viabilità asservita" nella ripartizione del tributo tra i Comuni. Inoltre per la popolazione residente è disponibile solo il dato della popolazione residente nel Comune e non quella residente in una particolare area del territorio. La norma potrebbe specificare che tali criteri sono discrezionali, a scelta delle Regioni, che possono declinarli sulla base delle specificità dei territori.
- Comma 40. Nella definizione "impianti di incenerimento senza recupero di energia o comunque classificati esclusivamente come impianti di smaltimento D10 - Incenerimento a terra" il termine "classificati" potrebbe essere sostituito con "autorizzati". Tale mofica produrrebbe l'effetto di correlare, con certezza per il conferitore del rifiuto, l'assoggettamento al tributo alle operazioni, R1, D10 o entrambe, riportate in autorizzazione e senza lasciare ombra di dubbio al fatto che il valore

di coefficiente di efficienza energetica conseguita possa a posteriori rendere necessario il versamento di un tributo non previsto al momento del conferimento del rifiuto.

- Comma 40 si chiede che sia esplicitato dalla norma che le Regioni possano definire quali scarti e sovralli possano beneficiare della riduzione del tributo, sulla base delle tecnologie disponibili e delle rese impiantistiche degli impianti di recupero. Ciò per rendere l'ecotassa uno strumento che possa realmente incentivare la massimizzazione del recupero di materia.
- Comma 40 sarebbe opportuno indicare quali tipologie di fanghi possano beneficiare della riduzione del tributo. Si propone che a beneficiare della riduzione debbano essere solo i fanghi prodotti dal trattamento delle acque reflue urbane.

Inoltre, per rendere efficace il disposto del comma 29 (ammontare dell'imposta fissato con legge della regione) si chiede che sin dalle prossime finanziarie non vengano più sospese le variazioni di aliquota in aumento.

#### Applicazione ecotassa per gerarchia gestione rifiuti

Valutare l'applicazione dell'ecotassa anche agli impianti di incenerimento R1, per garantire la gerarchia di gestione rifiuti, che vede il recupero di energia venire dopo il recupero di materia; per raggiungere tale finalità l'ecotassa per gli inceneritori R1 dovrà essere inferiore a quella prevista per gli inceneritori D10 e per le discariche. E' necessario inoltre che sia modulabile per diverse tipologie di rifiuti ed anche in base al principio di prossimità.

### **7. Strumenti finanziari**

#### IVA agevolata

Prevedere una IVA ridotta per i prodotti da recupero rifiuti, per favorire lo sviluppo del mercato.

### **8. Riforma della disciplina dell'eow e dei sottoprodotti**

#### Disciplina sottoprodotti

Evitare di sviluppare una normativa specifica per i sottoprodotti, che andrebbe oltre le previsioni della direttiva rifiuti, prevedendo un aggravio per gli operatori italiani immotivato (divieto di c.d. "gold plating") e rischierebbe di generare problemi applicativi. Il tema della difficoltà di attuazione per i sottoprodotti è principalmente culturale, per cui si ritiene preferibile fare formazione per operatori, forze dell'ordine, organi di controllo, enti territoriali.

### **9. Gestione dei rifiuti organici**

#### Autocompostaggio

L'art. 183 definisce l'autocompostaggio, senza che la norma ne parli poi in nessun altro punto. E' necessario chiarire che l'autocompostaggio è da considerarsi attività di prevenzione della produzione dei rifiuti oppure, in via subordinata, che è un'attività che comunque non necessita di essere autorizzata.

### **10. Prevenzione, marine litter, food waste**

#### Obiettivi di riduzione

Introdurre nel d.lgs 152/2006 obiettivi di riduzione della produzione dei rifiuti legati al disaccoppiamento della produzione rifiuti della spesa per il consumo delle famiglie da raggiungere a livello regionale

#### Spreco alimentare

E' necessario definire modalità di calcolo/stima dello spreco alimentare, anche per verificare il raggiungimento degli obiettivi.

### **11.Riordino elenco rifiuti e caratteristiche di pericolo**

#### Nuovi codici EER

Se venisse confermata l'intenzione di aggiungere nuovi codici EER, valutare l'introduzione di uno per il multimateriale da raccolta differenziata, in quanto alcune frazioni vengono spesso raccolte insieme, mentre i codici della famiglia 2001 sono soltanto per singoli materiali.

### **12.Riordino delle competenze**

#### Modifica dell'art 182 bis del d.lgs 152/2006

Si propone la seguente modifica dell'articolo "Lo smaltimento e il recupero dei rifiuti urbani sono attuati con il ricorso ad una rete integrata di impianti, .....al fine di:

- a) realizzare l'autosufficienza, a livello regionale, nello smaltimento e nel recupero dei rifiuti urbani indifferenziati e dei rifiuti decadenti dal loro trattamento;

Si chiede inoltre di rivedere il d.lgs 152/2006 e l'art 35 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, al fine di uniformarne i contenuti con DPCM il 10 agosto 2016, prevedendo che gli impianti di incenerimento debbano prioritariamente ritirare, dopo i rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale, anche i rifiuti urbani decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani.

#### Necessità di coerenza tra pianificazione nazionale e regionale.

L'introduzione della pianificazione nazionale comprimerà l'autonomia pianificatoria delle Regioni; in particolare la previsione di un piano nazionale con "valenza conformativa" sulla pianificazione regionale appare invasivo delle competenze e prerogative regionali sia in materia di gestione rifiuti sia rispetto alle competenze relative al governo del territorio (competenza concorrente) e alla tutela della salute. E' necessario pertanto che la pianificazione nazionale, se prevista, sia coerente con le pianificazioni regionali.

#### ATO e forme alternative di gestione

La norma attuale (art. 200, comma 7 del d.lgs 152/06) consente alle Regioni di avvalersi di modelli organizzativi alternativi agli ATO: va mantenuta tale facoltà, per preservare modelli diversi (come quello lombardo), che hanno mostrato di funzionare bene (alta raccolta differenziata, alto recupero effettivo, conferimento di rifiuti in discarica sostanzialmente nullo, costi bassi per cittadini ed imprese).

Importante garantire anche la possibilità di mantenere separate la gestione della raccolta dagli impianti di trattamento (art. 201 e seguenti), che possono essere anche privati ed individuati tramite gara dal soggetto che affida il servizio.

#### Privativa comunale sui rifiuti urbani

E' necessario chiarire i confini della privativa comunale, affrontando in particolare il tema delle raccolte private di frazioni differenziate di rifiuti urbani (es. bottiglie in PET presso GDO) e quello della possibilità o meno per i privati cittadini di conferire i propri rifiuti direttamente ad impianti di recupero.

### Introito sanzioni abbandono rifiuti

Con il d.lgs 205/2010 si è tolta, presumibilmente per un refuso, la previsione per cui sono i Comuni ad incassare le sanzioni per abbandono dei rifiuti, attribuendole invece alle Province (art. 263, d.lgs 152/06). Sono infatti i Comuni a dovere sostenere i costi della rimozione di rifiuti abbandonati per i quali non è individuabile il colpevole, quindi si ritiene più coerente che a loro spetti anche l'incasso delle sanzioni.

### **13.Revione normativa discariche e fanghi**

#### Disciplinare il rapporto tra la normativa rifiuti (Titolo I della Parte IV del d.lgs. 152/06) e la normativa bonifiche (Titolo V della Parte IV del d.lgs. 152/06) per le discariche ante norma e cessate.

L'attuale norma non disciplina compiutamente il confine tra norma rifiuti e norma bonifiche per le vecchie discariche, che spesso causano problemi di inquinamento. Tale confusione crea sovrapposizioni, dubbi interpretativi e riduce di molto l'efficacia nell'intervenire su tali problematiche, che assumono un'importanza crescente.

#### Individuare i criteri secondo i quali determinare che una discarica non comporta più rischi per la salute e l'ambiente, consentendo così lo svincolo delle garanzie per la gestione post-operativa.

Il d.lgs 36/2003 prevede che le garanzie finanziarie delle discariche debbano essere trattenute finché la discarica può generare impatti su ambiente e salute, per un periodo di almeno 30 anni (senza alcun limite superiore). E' necessario individuare criteri tecnici per definire quando una discarica cessa di creare impatti significativi e quindi si possano svincolare le garanzie per la post-gestione, dando certezza sia agli Enti che agli operatori, che ad oggi si trovano a doversi assumere costi per la post-gestione senza avere chiaro quando essa potrà terminare.

#### Estendere le competenze regionali di disciplinare le modalità di spandimento dei fanghi anche ai correttivi ed ammendanti prodotti con l'utilizzo di fanghi da depurazione.

Le limitazioni allo spandimento dei fanghi da depurazione sono spesso "aggirate" attraverso la produzione di ammendanti e correttivi (quali gessi di defecazione e gessi di defecazione da fanghi), che generalmente comportano molestie olfattive molto maggiori dei fanghi da depurazione. Per parità di trattamento si ritiene necessario estendere le limitazioni allo spandimento anche a queste tipologie di materiali.

#### Deroghe e sottocategorie

E' necessario chiarire che i limiti di ammissibilità per le discariche per rifiuti non pericolosi, anche laddove siano oggetto di deroghe o di individuazione per sottocategoria, non possano mai superare i limiti delle discariche per rifiuti pericolosi. Tale previsione è necessaria per evitare concorrenza sleale tra impianti e garantire una maggiore tutela di ambiente e salute.

### **14.Reporting**

Per ora nulla da segnalare.

### **15.Modifiche alla normativa RAEE, pile ed ELV**

Per ora nulla da segnalare.

### **16.Altri argomenti non rientranti nei gruppi precedenti**

### Definizione di miscelazione

Si ritiene necessario inserire una definizione di "miscelazione". La miscelazione è infatti oggetto di specifici divieti, sanzioni ed autorizzazioni nel caso in cui sia in deroga, ma fino ad oggi è mancata una definizione che ne chiarisca la natura.

### Criteri per direttore tecnico impianti

E' necessario prevedere dei criteri per i direttori tecnici degli impianti, con prove abilitative, sul modello del "responsabile tecnico" disciplinato dall'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

La mancanza di qualificazione per un ruolo delicato come il gestore di un impianto è incoerente con una disciplina più restrittiva (quella dell'Albo) prevista per chi invece si occupa soltanto di trasporto e può causare seri problemi.

### Criteri soggettivi per soggetti che gestiscono impianti di trattamento rifiuti

Per garantire la qualità ed affidabilità del sistema di gestione dei rifiuti è necessario introdurre criteri soggettivi stringenti per i gestori degli impianti, oltre che per i direttori tecnici (vedi punto precedente). Tali criteri potrebbero essere mutuati dalla normativa sugli appalti pubblici (d.lgs 50/2016)

### Garanzie finanziarie

A seguito della sentenza n. 67/2014 della Corte Costituzionale del 2005 le Regioni sono impossibilitate a disciplinare il tema delle garanzie finanziarie per gli impianti di trattamento rifiuti.

E' assolutamente urgente che si consenta alle Regioni di disciplinare le garanzie finanziarie nelle more dell'approvazione dei criteri generali dello Stato.

La mancanza di una norma aggiornata espone ai noti rischi di inquinamento ambientale.

Si ricorda che la stessa Corte Costituzionale ha concluso la sentenza con la seguente frase: "Questa Corte non può esimersi dall'affermare l'opportunità che lo Stato provveda sollecitamente a definire i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie dovute dai gestori degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, secondo il disposto del più volte richiamato art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006".

### Pubblica utilità impianti gestione rifiuti

L'art. 208 del d.lgs 152/06 prevede che l'autorizzazione degli impianti di trattamento rifiuti comporti anche la "pubblica utilità" da cui discende la possibilità di procedere all'acquisizione delle aree necessarie tramite esproprio.

Tale norma è assolutamente anacronistica, considerato che negli anni si è sviluppato un sistema di gestione rifiuti che comprende ormai un numero molto elevato di impianti.

Risulta poi incongruo che un soggetto privato che intende realizzare un impianto di trattamento di rifiuti speciali possa avvalersi dell'esproprio, in quanto non vi è differenza rispetto ad un privato che intende avviare un'attività produttiva qualsiasi.

E' necessario pertanto eliminare la "pubblica utilità" o, in via subordinata, limitarla agli impianti che trattano esclusivamente rifiuti urbani.

### Oneri di urbanizzazione per impianti di trattamento rifiuti

Eliminare il comma 1 dell'art. 266: tale norma potrebbe comportare la lettura per cui un privato che realizza un impianti di trattamento rifiuti speciali è esonerato dal pagamento degli oneri di urbanizzazione, con una evidente disparità di trattamento rispetto ad un imprenditore che costruisce un edificio per attività produttive diverse.

### Preparazione per il riutilizzo

Modificare il d.lgs 152/2006 al fine di definire in tempi rapidi, anche eliminato la previsione di decreti ministeriali attuativi, le modalità di autorizzazione della preparazione per il riutilizzo, per poter garantire la misurazione e il rispetto degli obiettivi comunitari che comprendono sia la preparazione per il riutilizzo che il riciclaggio.