



R.ETE.
IMPRES E ITALIA

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione 13^a Territorio, Ambiente, Beni Ambientali

A.S. 1676

**Disposizioni in materia ambientale per
promuovere misure di *green economy* e per il
contenimento dell'uso eccessivo di risorse
naturali**

(Collegato alla legge di stabilità 2014)

Audizione

17 dicembre 2014

Ringraziamo, innanzitutto, la Commissione per l'invito a partecipare all'audizione odierna sul Disegno di legge in materia di ambiente e green economy, temi di grande rilevanza e impatto per le imprese che rappresentiamo.

Rispetto alla sua prima stesura si apprezza come siano state apportate alcune modifiche che risultano positive ed hanno migliorato il testo. Resta, comunque, il carattere poco "coraggioso" del provvedimento in termini generali rispetto alla sua capacità di cogliere l'obiettivo di rilanciare la green economy quale leva strategica per la crescita del Paese.

Abbiamo accolto molto positivamente la disposizione che incoraggia i comportamenti volontari virtuosi per le **imprese che decidono di certificarsi**.

L'articolo 10 interviene, infatti, sulla disciplina delle garanzie a corredo dell'offerta nei contratti pubblici di cui all'art. 75 del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (D.Lgs 163/2006), al fine di prevedere la riduzione del 30% dell'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo per gli operatori economici in possesso di registrazione al sistema di eco-gestione ed audit EMAS od una riduzione del 20% per quelli con certificazione ambientale ai sensi della norma tecnica UNI EN ISO 14001, nonché per gli operatori in possesso del marchio di qualità ecologica dell'Unione europea Ecolabel, in relazione ai beni o servizi che costituiscano almeno il 50 per cento del valore dei beni e servizi oggetto del contratto stesso (nel testo originario il riferimento era alle prestazioni oggetto del contratto).

Il medesimo articolo, inoltre, inserisce tra i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, di cui all'art. 83 del Codice dei contratti:

- ✓ *il possesso di un marchio Ecolabel in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30 per cento del valore delle forniture, delle prestazioni oggetto del contratto stesso;*
- ✓ *la considerazione dell'intero ciclo di vita dell'opera, del bene o del servizio nel costo di utilizzazione e manutenzione, con l'obiettivo strategico (aggiunto nel corso dell'esame in Commissione) di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione;*
- ✓ *la compensazione delle emissioni di gas serra associate alle attività dell'azienda calcolate secondo i metodi che saranno stabiliti in base alla raccomandazione della Commissione europea 2013/179/UE concernente le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni.*

Viene, altresì, specificato che il bando, nel caso di previsione del criterio relativo al ciclo di vita, indichi, tra l'altro, il metodo che l'amministrazione aggiudicatrice utilizza per la valutazione dei relativi costi inclusa la fase di smaltimento e recupero.

Con riferimento **all'attività di vigilanza sulla gestione dei rifiuti**, di cui **all'articolo 20**, occorre precisare che tale attività è per sua natura di competenza del Ministero dell'Ambiente. Pertanto non si giustifica la previsione della destinazione di specifiche risorse al MATTM, attraverso il contributo dei consorzi di gestione rifiuti istituiti ai sensi del D.lgs. n. 152/2006, che indirettamente comporterebbe

costi per le imprese. Si propone pertanto di sopprimere il comma 6 dell'articolo 206-bis del codice ambientale.

Riguardo alla novità introdotta al **comma 5 dell'articolo 20, relativamente al Sistri**, evidenziamo che la misura, pur se nel complesso positiva, permanga insufficiente. L'estensione della durata del cd. "doppio binario" ex DI 101/2013, ossia del periodo transitorio durante il quale i soggetti obbligati ad utilizzare il nuovo sistema di controllo dei rifiuti devono al contempo osservare anche le prescrizioni relative a registri e formulari di trasporto, godendo di una sospensione delle (sole) sanzioni relative al Sistri (che si applicheranno dal 1° gennaio 2016) è ambivalente: se da un lato è, infatti, positiva per la gran parte dei soggetti ancora interessati, specialmente in considerazione dello slittamento delle pesanti sanzioni previste, dall'altro determina un appesantimento insostenibile per gli operatori dell'autotrasporto che si trovano costretti ad operare con due sistemi ("quello telematico" e quello tradizionale per non perdere i numerosi clienti "produttori" che operano con tale sistema).

Ricordiamo che l'avvio di un nuovo bando, previsto dal DL competitività, che il Ministero dell'ambiente dovrà implementare entro il 2015, conferma tutte le criticità dell'attuale sistema e la necessità di definire, in un percorso condiviso con le Associazioni rappresentative delle imprese che saranno chiamate ad utilizzarlo, di un nuovo progetto realmente efficace e gestibile. Siamo preoccupati però sulle tempistiche entro cui tale proroga deve essere approvata, per evitare che a partire dal 1° gennaio prossimo le imprese rischino di essere sanzionate per gli adempimenti

connessi ad un sistema dichiarato obsoleto ed inefficace da parte dello stesso Ministro dell'ambiente e che, nel giro di qualche mese, sarà definitivamente superato.

Molto positiva la novità **all'articolo 21, comma 2, che modifica la disposizione relativa ai registri di carico e scarico dei rifiuti**, permettendo ai produttori iniziali di rifiuti speciali non pericolosi e a quelli la cui produzione annua di rifiuti non eccede le quattro tonnellate di rifiuti pericolosi, di potere adempiere all'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti anche tramite le Associazioni imprenditoriali o società di servizi di diretta emanazione delle stesse.

Si tratta d'una semplificazione più volte richiesta, già precedentemente vigente ed eliminata a causa di un vuoto normativo venutosi a creare con le continue modifiche al codice ambientale connesse al SISTRI, che agevola molto l'operatività delle imprese e permette di colmare un vuoto normativo che si era generato nei vari sviluppi della normativa sul Sistri.

Il nuovo comma risolve tale criticità re-introducendo tale possibilità; viene fissato, però, un limite quantitativo entro il quale tale delega è consentita, che viene stabilito cumulativamente in dieci tonnellate di rifiuti, di cui quattro tonnellate di rifiuti pericolosi. È più corretto mantenere distinte le soglie quantitative di rifiuti non pericolosi e pericolosi, prevedendosi dunque un limite di dieci tonnellate di rifiuti non pericolosi e di quattro di rifiuti pericolosi.

L'articolo 25 disciplina in via sperimentale, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, l'applicazione del sistema del vuoto a rendere su cauzione per ogni imballaggio contenente birra

e acqua minerale servito al pubblico da alberghi e residenze di villeggiatura, ristoranti, bar e altri locali pubblici. Viene specificato, poi, che all'esito favorevole della sperimentazione, il sistema di restituzione venga progressivamente applicato, in via sperimentale, anche ad ogni altra tipologia di imballaggio.

Si demanda a un decreto di natura regolamentare del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, la disciplina delle modalità della sperimentazione e l'applicazione di incentivi e penalizzazioni. Si tratta d'una disposizione molto negativa sotto vari punti di vista.

A poco serve l'ammorbidimento previsto secondo cui la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani preveda agevolazioni per le utenze commerciali che decidano d'applicare il sistema del vuoto a rendere su cauzione.

Si ribadisce la necessità di sopprimere tale sistema di cauzionamento. Così come formulato, esso, crea gravi problemi di carattere logistico ed organizzativo. Le imprese non sono strutturate né attrezzate per gestire gli adempimenti previsti in quanto: non hanno a disposizione spazi sufficienti per accogliere gli imballaggi restituiti dai consumatori; non dispongono di personale sufficiente per gestire i flussi generati da tali operazioni, ponendosi inoltre grossi problemi di carattere igienico sanitario; non dispongono di personale formato per gestire i sistemi di contabilità relativi alle fatturazioni del cauzionamento. A questo devono aggiungersi i costi che tale sistema farebbe ricadere sulle imprese. Costi doppiamente ingiusti e ingiustificati visto che per molti imballaggi l'impresa si

troverebbe a pagare un doppio contributo (il cauzionamento ed il contributo CONAI).

Gli sforzi del tessuto imprenditoriale si sono sempre orientati su un sistema nazionale di recupero e riciclo imperniato sul CONAI. I risultati, anche alla luce delle specificità del nostro territorio, hanno dimostrato l'efficacia di questo schema, che ha consentito il raggiungimento e addirittura il superamento dei target di recupero e riciclo comunitari, con percentuali di anno in anno sempre più elevate.

Negli ultimi tredici anni infatti il ricorso alla discarica è stato ridotto di oltre il 60%, mentre il recupero degli imballaggi è aumentato del 140%.

Un cauzionamento obbligatorio determinerebbe maggiori costi per i cittadini con ulteriore contrazione dei consumi, incremento dei costi per le imprese di produzione e di commercializzazione per implementare il sistema, compresa una complessa gestione amministrativa e finanziaria, con gravi ripercussioni sui livelli occupazionali, in una fase di difficile congiuntura economica.

Non è immaginabile per le imprese introdurre in questo momento nuove complessità logistiche e organizzative, moltiplicare gli adempimenti già esistenti in termini di marcatura e tracciabilità, con l'effetto di incrementare i costi ambientali già sostenuti sugli imballaggi (CAC). A ciò, va aggiunto il rischio di creare quegli ostacoli alla libera circolazione delle merci negativamente stigmatizzati dalla stessa Commissione europea - nella sua Comunicazione del 2009 - sui sistemi di deposito cauzionale attivati

da alcuni Stati membri. Per tutte queste ragioni se ne richiede la soppressione del cauzionamento.

In alternativa, per avere un percorso effettivamente sperimentale che sia credibile e condivisibile, si dovrebbe mettere insieme volontarietà del cauzionamento (lo fa chi vuole) e la premialità (chi lo fa ottiene un vantaggio certo, auspicabilmente di tipo fiscale). La premialità potrebbe consistere nell'attenuarne l'impatto sui costi generali d'impresa (ad esempio, una deducibilità, totale o parziale, come recentemente previsto per IMU).

Desti particolare preoccupazione l'assegnazione al CONAI di funzioni di pubblico servizio, unitamente all'obbligo per il medesimo consorzio di sostituirsi ai comuni che non riescono a raggiungere gli obiettivi di raccolta differenziata.

Entrambe queste disposizioni avrebbero l'effetto di un aumento ingiustificato ed insostenibile di oneri per le imprese che, indirettamente tramite la propria partecipazione al CONAI, si ritroverebbero a coprire i costi derivanti da inefficienze dei Comuni.

Coerentemente con il ruolo assegnato per legge e svolto in questi anni dal CONAI, più che di attività di pubblico servizio sarebbe più corretto sostenere che il Consorzio svolge funzioni di interesse pubblico.

Sempre in materia di CONAI, riteniamo che l'approvazione del collegato ambiente rappresenta l'occasione per facilitare il processo di regolarizzazione degli adempimenti CONAI da parte di molte micro e piccole imprese, prevedendo un periodo di sospensione

dell'applicazione delle sanzioni e del versamento dei contributi pregressi.

L'articolo 31, modificando, in particolare, l'articolo 1, comma 667, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) differisce al 1° gennaio 2015 (ulteriori sei mesi rispetto a quanto indicato, vedi più avanti) l'emanazione di un decreto (in luogo del previsto regolamento) del Ministero dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, al fine di **permettere ai comuni di attuare un effettivo modello di tariffa rifiuti, commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati.**

Il vigente comma 667 demanda ad un regolamento ministeriale da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di stabilità 2014 (ovvero entro il 1° luglio 2014) non ancora emanato, la fissazione dei criteri per la realizzazione da parte dei comuni di:

- ✓ *sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico;*
- ✓ *[ovvero di] sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati, svolto nelle forme ammesse dal diritto dell'Unione europea.*

Tale regolamento si sarebbe dovuto emanare su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di

concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

L'articolo 31 introduce, inoltre, nel comma 667 l'esplicita finalità di dare attuazione al principio comunitario "chi inquina paga", sancito dall'articolo 14 della direttiva 2008/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti.

Si tratta di una norma da noi sempre richiesta. Positivo il fatto che si parli di decreto al posto di regolamento. Non è condivisibile l'ennesimo rinvio di ulteriori 6 mesi.

L'articolo 32 stabilisce la possibilità per i produttori e gli utilizzatori di imballaggi di partecipare al CONAI tramite le proprie Confederazioni o le proprie Associazioni di categoria.

Andrebbe però eliminato, poiché non coerente con la ratio della disposizione, l'inciso in base al quale le imprese "sono singolarmente responsabili in solido con tali Enti ed Associazioni per l'adempimento dei relativi obblighi e obbligazioni".

Peraltro i criteri e le condizioni attraverso le quali si esplicherebbe tale possibilità di delega sono e devono correttamente essere demandate al regolamento del Consorzio.

All'articolo 33 le modifiche introdotte alla disciplina dei RAEE non risolvono uno degli aspetti più critici del modello di gestione di tali rifiuti, ovvero quello relativo alla necessità di contemplare nel Centro di Coordinamento la partecipazione dell'intera filiera di gestione dei RAEE; solo in questo modo, infatti, si può garantire un equilibrio tra gli interessi contrastanti che caratterizzano il modello di gestione dei RAEE, in cui non può

essere affidato un ruolo esclusivo al produttore di AEE, come avviene attualmente: ciò infatti vedrebbe prevalere sempre l'interesse della vendita del prodotto AEE nuovo piuttosto che quello di una corretta gestione del RAEE.

Riteniamo che il collegato ambientale possa rappresentare l'occasione per superare questa criticità e recuperare il ritardo accumulato nel settore dei RAEE rispetto agli obiettivi che l'Europa ci impone.

L'articolo 35 introduce modifiche all'art. 233 del d.lgs. 152 andando a circoscrivere gli obblighi di adesione al CONOE alle sole imprese che producono, importano o detengono oli e grassi animali e vegetali esausti e rendendo invece facoltativa la partecipazione al Consorzio degli altri soggetti attualmente obbligati (imprese che effettuano la raccolta, il trasporto e lo stoccaggio degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti che abbiano versato i contributi ambientali).

Tale disposizione, se confermata, avrà un forte impatto sulle aziende interessate dal sistema di gestione del Consorzio CONOE (attualmente tutti gli operatori della filiera dell'olio esausto dai produttori - rosticcerie, bar, ristoranti - ai raccoglitori, ai rigeneratori).

Rete Imprese Italia ha più volte richiesto di assicurare l'obbligatorietà della partecipazione di tutti i soggetti della filiera e l'identificazione delle imprese tenute a versare il contributo. Si valuta positivamente, invece, la proposta di allargare la possibilità del conferimento degli oli non solo a soggetti incaricati dal Consorzio, ma anche ad altre imprese regolarmente autorizzate in base alla

normativa vigente, ad esercitare l'attività di gestione di tali rifiuti, ampliando in tal modo il mercato e quindi favorendo l'offerta di concorrenza tra le imprese della raccolta.

L'articolo 40, comma 2, modifica la disciplina relativa agli interventi di "nuova costruzione" - di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e.5), del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. in materia edilizia) – assoggettando al permesso di costruire gli interventi concernenti l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e non diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee. La norma va a modificare una norma che era appena stata modificata nel D.L. Piano casa per l'emergenza abitativa, tornando a sancire, in maniera tassativa, la necessità di acquisire il permesso di costruire per installare nelle strutture ricettive all'aria aperta manufatti leggeri destinati al pernottamento dei turisti. Un irrigidimento incomprensibile. Con tale rilievo non si intende affatto sostenere che all'interno di un "Campeggio", di un "Villaggio turistico" o di un "Parco per vacanze" regolarmente autorizzati, debba ritenersi consentita l'installazione di qualunque tipo di struttura ma, per certo, deve ritenersi consentita l'installazione di "Roulotte", di "Campers" e di "Case mobili", non solo in quanto universalmente note come attrezzature tipiche del campeggio e come tali espressamente riconosciute anche dalle numerose leggi regionali in materia, ma oggi anche in quanto quegli stessi mezzi sono stati puntualmente individuati dall'art. 3 del D.P.R. n. 380/2001 proprio come tipici esempi di "manufatti leggeri" non

certo ignorando la loro specificità funzionale, innegabilmente coerente con i titoli edilizi rilasciati alle particolari strutture ricettive. Se ne richiede quindi la soppressione.