

FEDERDISTRIBUZIONE
LE AZIENDE DELLA DISTRIBUZIONE MODERNA

**OSSERVAZIONI IN MERITO ALLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO
RECANTE ATTUAZIONE DELLE DIRETTIVE (UE) 2018/851 e 2018/852
DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**CAMERA DEI DEPUTATI –
ATTO N. 169, TRASMESSO ALLA PRESIDENZA IL 5-3-2020**

29 MAGGIO 2020

Premessa

Nel 2018 il Parlamento Europeo ha approvato il pacchetto di misure per incentivare la transizione dell'Europa verso un'"economia circolare", con l'obiettivo di rafforzare la competitività a livello mondiale, stimolare la crescita economica sostenibile e creare di nuovi posti di lavoro, con un atteggiamento etico di rispetto dell'ambiente e delle risorse a disposizione della globalità.

Le politiche ambientali delle imprese della Distribuzione Moderna Organizzata, in gran parte associate a Federdistribuzione, appoggiano con convinzione il principio dell'economia circolare, attraverso un modello di progettazione, produzione, distribuzione, uso e consumo dei prodotti che pone al centro la sostenibilità del sistema, grazie al riutilizzo delle materie.

Federdistribuzione ritiene peraltro che il recepimento delle nuove direttive debba rappresentare un'opportunità da cogliere per conseguire una migliore armonizzazione della normativa ambientale italiana con quella europea, anche al fine di correggere alcune misure e disposizioni che, senza apportare benefici in termini ambientali, possono creare significative diseconomie di gestione per gli operatori e dunque rappresentare costi inutili, causare una dispersione di risorse, compromettere la gestione efficiente, efficace ed economicamente sostenibile dei rifiuti e comportare rischi sanzionatori non giustificati per le imprese coinvolte.

Al fine di contribuire a raggiungere detti risultati ottimali, Federdistribuzione formula le seguenti osservazioni sul testo di recepimento approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alla Presidenza della Camera dei Deputati il 5 marzo 2020.

* * *

Art. 1, commi 2 e 3: modifiche all'art. 178-bis, d.lgs. 152/2006 e inserimento dell'art. 178-ter, d.lgs. 152/2006

Federdistribuzione condivide l'importanza di utilizzare lo strumento della "responsabilità estesa del produttore" («EPR») per incrementare la raccolta differenziata di determinate categorie di rifiuti, quali ad esempio tessili, mobili e imbottiti, e ottimizzarne il successivo trattamento.

La Distribuzione Moderna Organizzata è un attore importante di tali sistemi (potendo gli operatori essere inquadrati sia nella categoria dei produttori, quando importano i prodotti sul territorio nazionale, sia nella categoria dei distributori, generalmente gravati di obblighi di raccolta "uno contro uno" o "uno contro zero" o comunque di obblighi di restituzione) ed è dunque essenziale che i Regolamenti che saranno adottati in relazione alle diverse filiere:

- (i) stabiliscano che la raccolta gratuita effettuata dai distributori sia libera ed esente da obblighi di autorizzazione, in quanto svolta in esecuzione di un obbligo di legge e non su base professionale (cfr. 17° considerando Direttiva 2008/98/CE: «*I sistemi di raccolta dei rifiuti non gestiti su base*

*professionale non dovrebbero essere soggetti a registrazione in quanto presentano rischi inferiori e contribuiscono alla raccolta differenziata dei rifiuti. Rappresentano esempi di tali sistemi la raccolta di rifiuti medicinali nelle farmacie, i **sistemi di ritiro dei beni di consumo nei negozi** e i sistemi di raccolta di rifiuti nelle collettività scolastiche»);*

- (ii)** stabiliscano che i produttori, su cui principalmente grava la responsabilità estesa secondo la normativa unionale, concorrano a coprire le spese sostenute dai distributori per effettuare detta raccolta differenziata, ad esempio versando **“premi di efficienza” in base alle prestazioni di raccolta raggiunte;**
- (iii)** prevedano il coinvolgimento delle Associazioni nazionali rappresentative della Distribuzione negli accordi di programma e nelle altre forme negoziali collettive concernenti la raccolta.

Si chiede pertanto di inserire detti criteri nell'elenco di cui al comma 1 dell'art. 178-ter.

Si chiede inoltre di prevedere una disposizione transitoria atta a consentire a produttori, distributori e loro forme associate di attivare su base volontaria forme di raccolta differenziata dei rifiuti derivanti dall'utilizzo dei prodotti immessi sul mercato, con la previsione di adeguate semplificazioni (ad es. esonero da obblighi autorizzativi o gestione dei rifiuti ritirati presso i punti vendita o al domicilio dei consumatori come «rifiuti derivanti dall'attività commerciale»), in modo da favorire tali raccolte selettive nelle more della adozione dei Regolamenti EPR e di disciplinare forme di raccolta già in atto da diverso tempo sul territorio nazionale quali prassi commerciali diffuse, dando così risposta alle necessità dei consumatori, soprattutto nelle zone del Paese in cui la raccolta pubblica è meno strutturata.

Art. 1, comma 4: modifiche all'art. 179, d.lgs. 152/2006

La modifica interviene sull'art. 179, d.lgs. 152/2006, recante Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, introducendo, al comma terzo, il concetto di obbligatorietà della gerarchia nella gestione dei rifiuti, di cui al comma 1, derogabile solo con provvedimento dell'autorità competente (*«qualora ciò sia espressamente consentito dall'autorità competente ...»*).

Fino ad oggi la gerarchia è stata ritenuta, coerentemente con le previsioni unionali, norma di natura programmatica e, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, poteva, al più, essere tenuta presente dall'Autorità competente in sede di pianificazione, non costituendo un vincolo per i singoli operatori.

La gerarchia, nell'attuale schema, sembra invece diventare norma vincolante proprio perché prevede una “deroga” da parte dell'Autorità competente sulla base di giustificati motivi, da rilasciare nell'ambito dei provvedimenti autorizzativi relativi agli impianti di destinazione dei rifiuti.

Tutto questo si traduce in un procedimento oneroso e gravoso se applicato ad ogni singolo flusso di rifiuto e potenzialmente foriero di applicazione disomogenea sul territorio nazionale.

Altro aspetto critico è che la norma non chiarisce con quale tipo di procedimento amministrativo l'Autorità competente potrà derogare alla gerarchia di cui al comma 1, soprattutto nell'ambito di filiere già esistenti e consolidate.

Infine, sembrerebbe esserci una contraddizione in termini con altre disposizioni contenute nello schema, che si riferiscono alla "gerarchia" in termini non vincolanti.

Si chiede pertanto che venga confermata la natura programmatica della gerarchia nella gestione dei rifiuti, espungendo dal testo la modifica in esame o riformulando la disposizione.

Art. 1, comma 5: sostituzione dell'art. 180, d.lgs. 152/2006

Il terzo comma del nuovo **art. 180** appare decontestualizzato rispetto alla disciplina sui rifiuti, riguardando obblighi comunicativi inerenti alla regolamentazione REACH sulle sostanze chimiche, e va comunque meglio specificato tenendo conto della disciplina speciale e degli obblighi posti a carico dei fornitori di articoli.

Si chiede di espungere o di riformulare la disposizione in esame.

Art. 1, comma 6: sostituzione dell'art. 181, d.lgs. 152/2006

Si chiede di voler introdurre, nell'**art. 181** (o, in alternativa, nel **nuovo art. 185-bis**, introdotto dall'art. 1, comma 13, o, ancora, nell'**art. 219**, modificato dall'art. 3, comma 4), un comma che consenta agli operatori della Distribuzione di "consolidare" gli imballaggi derivanti dalle operazioni di disimballo delle merci effettuate presso le proprie unità locali (punti vendita) in "luoghi di raggruppamento" o "depositi temporanei prima della raccolta" centralizzati (da istituire, ad esempio, presso i centri logistici o i magazzini), al fine di ottimizzarne il riutilizzo o l'avvio a recupero/riciclaggio come rifiuti.

Il trasporto dal luogo di disimballo delle merci (punto vendita) al luogo di raggruppamento/deposito temporaneo centralizzato dovrebbe essere quanto più possibile semplificato, chiarendo che la disciplina sui rifiuti si applica a seguito del consolidamento.

Si evidenzia che tale opzione consente non solo di rendere maggiormente efficiente ed efficace la raccolta differenziata degli imballaggi e l'avvio a recupero/riciclaggio di tale tipologia di rifiuti, ma anche e soprattutto di minimizzare gli impatti ambientali connessi ai trasporti, dal momento che si basa su logiche di "reverse logistics" e di ottimizzazione dei carichi. Tale opzione consente inoltre di semplificare gli adempimenti connessi alla tracciabilità dei rifiuti, senza tuttavia comprometterne la completezza.

La disciplina operativa di tale fattispecie potrebbe anche essere demandata ad un Accordo di programma da stipularsi entro un termine massimo di 6 mesi tra Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dello Sviluppo Economico e Associazioni nazionali rappresentative del settore della Distribuzione.

Nel medesimo **art. 181** (o in alternativa nell'**art. 219** o nell'**art. 222**) potrebbe essere poi prevista, quale misura per l'incremento delle percentuali di riciclaggio/recupero, la raccolta degli imballaggi conferiti dai consumatori presso i punti vendita della Distribuzione, con adeguata tracciabilità informativa a beneficio dei Consorzi imballaggi e, in ogni caso, sottraendo queste raccolte agli ordinari requisiti di

registrazione/autorizzazione, così come consentito dal già citato 17° considerando della Direttiva 2008/98/CE.

Art. 1, commi 8 e 9: modifiche agli artt. 183 e 184, d.lgs. 152/2006

Il nuovo **art. 183 comma 1 lett. b-ter**), riprendendo la disposizione europea, definisce i rifiuti urbani come i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, nonché quelli provenienti da altre fonti (attività elencate nell'Allegato L-quinquies), che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici, indicati nell'Allegato L-quater.

Tale ultima norma, contenuta nel **sottopunto b) della definizione**, elimina di fatto il meccanismo dell'assimilazione ed inquadra tra i rifiuti urbani "per definizione" anche i rifiuti simili a quelli domestici, indicati nell'Allegato L-quater e prodotti dalle attività riportate dall'allegato L-quinquies (tra cui le attività commerciali, supermercati ed ipermercati).

Si segnalano a tal proposito forti criticità sull'abbandono del criterio quantitativo di assimilazione: il fatto che la normativa europea non lo imponga non significa che non si possa mantenere un meccanismo nazionale di assimilazione che tenga conto non soltanto della qualità dei rifiuti, ma anche della quantità degli stessi.

Si evidenzia che **il settore dei rifiuti è da tempo liberalizzato e che una simile previsione, oltre ad avere rilevanti ricadute sulla quantificazione della TARI, potrà influire negativamente sulle dinamiche concorrenziali, ampliando il "raggio di azione" delle società affidatarie del servizio pubblico locale di igiene urbana e ritornando ad un sistema di monopolio.**

Questa interpretazione è confermata anche dalla lettura **dell'art. 184, comma 3, lett. e)** – modificato dal successivo art. 1, comma 9 dello schema di decreto legislativo in commento) – il quale identifica i rifiuti speciali come quelli «*prodotti da attività commerciali se diversi da quelli di cui al comma 2 lettera b*» (formulazione utilizzata anche in relazione ai rifiuti prodotti da attività industriali, artigianali e di servizio).

Con tale disposizione si inverte il concetto di "rifiuti speciali" che, in questo modo, sarebbero tali solo laddove non rientrino nella definizione di "rifiuti urbani".

Ricordiamo peraltro che l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato è intervenuta più volte sottolineando, negli scorsi anni, l'eccessivo ricorso da parte degli Enti locali all'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani, con conseguente sottrazione dal gioco concorrenziale di tipologie di rifiuti speciali, le cui attività di raccolta e smaltimento dovrebbero essere lasciate agli operatori privati sulla base di rapporti contrattuali con i produttori di questi. Con la riforma in commento tale **"abuso" diventerebbe addirittura "norma cogente".**

Si evidenzia, inoltre, che nel 2016 è stata avviata la predisposizione di un decreto per la definizione dei criteri qualitativi e quali – quantitativi per l'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, che però non ha mai visto la luce, nonostante l'intervento del TAR Lazio. Il provvedimento avrebbe dovuto prevedere il divieto per i Comuni di applicare la TARI ai rifiuti prodotti dalle attività commerciali medio-grandi, ed in particolare ai negozi di abbigliamento con più di 400 metri quadri di superficie di vendita e ai supermercati che superano gli 800 metri quadri, fissando limiti diversi a seconda della categoria di esercizio.

Analoghe osservazioni devono essere svolte relativamente alla previsione contenuta nel **sottopunto c)** della definizione in esame, che include nella definizione di rifiuto urbano i rifiuti derivanti dallo svuotamento dei cestini portarifiuti. Non definendosi cosa si intenda per cestini portarifiuti, si lascia intendere che anche i cestini posti in aree private ma ad uso pubblico (ad esempio i parcheggi dei centri commerciali) rientrino nel novero dei rifiuti urbani, ancorché, ancora una volta, tali rifiuti vengano generalmente gestiti tramite operatori privati. Anche in questo caso la disposizione comporterà un impatto notevole sulla TARI per l'intero comparto distributivo.

Per i motivi esposti, **Federdistribuzione è fortemente critica rispetto alla introduzione di una definizione di rifiuto urbano che includa in maniera così ampia anche i rifiuti provenienti da "altre fonti" (attività professionali)**. E' fondamentale, in tal senso, ripristinare e meglio specificare il riferimento ai criteri qualitativi per l'assimilazione. Tali criteri hanno peraltro trovato spazio nella recente formulazione della riforma tariffaria elaborata da ARERA.

Al fine di contenere il potere eccessivamente discrezionale dei comuni in tema di tassazione dei rifiuti e di evitare meccanismi contributivi che si traducano, di fatto, in una doppia imposizione, se non in una tassa "patrimoniale" pura, **è in ogni caso fondamentale ancorare la tassazione alla erogazione di un servizio a favore del contribuente**.

Si chiede quindi che vengano quantomeno inserite nel testo legislativo le seguenti disposizioni:

- 1- Obbligo di transizione alla tariffa puntuale entro il 31-12-2021;
- 2- Nel caso in cui i rifiuti urbani (ex assimilati) provenienti da fonti diverse da quelle domestiche vengano conferiti ad un operatore privato, **diritto del contribuente ad ottenere lo sgravio totale della tassa per il servizio pubblico non usufruito, e non soltanto della quota variabile**.

Art. 1, comma 13 nuovo articolo 185 bis

Come già sopra rilevato all'art. 1, commi 2 e 3, si chiede di consentire la raccolta di rifiuti presso i punti vendita senza eccessive formalità (quali, ad esempio, l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali prevista per i rivenditori di apparecchiature elettriche ed elettroniche) in pieno accordo con le indicazioni del diciassettesimo considerando dell'attuale direttiva quadro sui rifiuti, a mente del quale:

«(17) I sistemi di raccolta dei rifiuti non gestiti su base professionale non dovrebbero essere soggetti a registrazione in quanto presentano rischi inferiori e contribuiscono alla raccolta differenziata dei rifiuti. Rappresentano esempi di tali sistemi la raccolta di rifiuti medicinali nelle farmacie, i sistemi di ritiro dei beni di consumo nei negozi e i sistemi di raccolta di rifiuti nelle collettività scolastiche.»

Pertanto si chiede di introdurre all'art. 185 bis le seguenti modifiche.

All'art. 185 bis comma 1, dopo la lettera a) aggiungere:

b) esclusivamente per i rifiuti soggetti a responsabilità estesa del produttore, anche di tipo volontario, dai distributori presso i locali del proprio punto vendita;

c) *per i rifiuti da costruzione e demolizione, nonché per le filiere di rifiuti per le quali vi sia una specifica disposizione di legge, presso le aree di pertinenza dei punti di vendita dei relativi prodotti.*

Art. 1, commi 14 e 15: modifiche agli artt. 188-bis e 190, d.lgs. 152/2006

Poiché l'entrata in vigore del nuovo sistema di tracciabilità informatica dei rifiuti è rinviata alla emanazione di successivi decreti ministeriali, considerati il lungo tempo ormai trascorso dall'introduzione del SISTRI (e dalla sua successiva abrogazione) e i rilevanti problemi interpretativi che il "regime transitorio" attualmente vigente pone, si chiede di:

- inserire una norma transitoria che consenta sin da subito la tenuta nel registro di carico/scarico e la predisposizione del FIR in modalità digitale, con scambio via Pec del documento di trasporto tra i diversi operatori della filiera; ciò anche in considerazione del fatto che l'art. 6 dello schema di decreto legislativo in commento dispone l'abrogazione dei commi 1 e 2 dell'art. 194-bis, d.lgs. 152/2006, che costituiscono attualmente il riferimento in tema di digitalizzazione degli adempimenti di tracciabilità; disposizioni, queste ultime, che sono peraltro richiamate dall'art. 6, comma 3-ter del Decreto-legge 135/2018 (convertito, con modificazioni, dalla L. 12/2019), il quale non viene abrogato dalla disposizione in commento in quanto recante la disciplina transitoria relativa agli adempimenti di tracciabilità nelle more della entrata in vigore della nuova disciplina relativa al Registro informatico;
- al medesimo comma 7, esplicitare a quale versione dell'art. 188, d.lgs. 152/2006 (riguardante gli obblighi e le responsabilità dei produttori dei rifiuti) occorra fare riferimento nelle more della entrata in vigore della nuova disciplina relativa al Registro informatico; tale precisazione è fondamentale, in quanto il già citato art. 6, comma 3-ter del Decreto-legge 135/2018 (convertito, con modificazioni, dalla L. 12/2019), nel far riferimento, per il "periodo transitorio", alla versione dell'art. 188 previgente al d.lgs. 205/2010 per i soli profili attinenti alla «tracciabilità dei rifiuti» e ai relativi «adempimenti», pone complesse problematiche interpretative in ordine al regime di responsabilità del produttore dei rifiuti; in particolare, non è chiaro se il "rinvio" sia disposto con riferimento alla disposizione integrale dell'art. 188 previgente al 2010, oppure se si debba procedere ad una operazione di "selezione" delle previsioni applicabili e di "integrazione" delle varie versioni della norma succedutesi nel tempo (ivi compresa la modifica intercorsa nel 2015), il che è inaccettabile trattandosi di disposizioni la cui violazione ha pesanti ricadute sanzionatorie (di natura penale) per gli operatori interessati; la questione non è meramente teorica, posto che, sulla portata del suddetto "rinvio", si registrano posizioni dottrinali e, soprattutto, giurisprudenziali diverse.

Art. 3: modifiche al Titolo II della Parte IV del d.lgs. 152/2006, recante la disciplina della gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio

Lo schema di decreto legislativo non interviene sull'art. 221, recante gli Obblighi dei produttori e degli utilizzatori.

In tale disposizione dovrebbe essere previsto che anche gli utilizzatori di imballaggi (tra cui rientrano gli importatori di imballaggi pieni) possano costituire propri sistemi autonomi di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, al pari dei produttori.

Ciò, oltre ad essere funzionale al raggiungimento degli obiettivi europei e alla semplificazione degli adempimenti posti a carico delle imprese, consentirebbe di ottimizzare la raccolta e la gestione dei rifiuti di imballaggio attraverso la gestione unitaria con i rifiuti costituiti dai prodotti contenuti all'interno degli imballaggi, spesso già inclusi in sistemi di "responsabilità estesa del produttore" («EPR»).

Non si comprende infatti per quale motivo debba essere preclusa agli utilizzatori, che pure sono contemplati dall'art. 219 quali soggetti su cui ricadono gli obblighi di finanziamento della gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, la possibilità di organizzarsi in via autonoma, in forma individuale o collettiva, coerentemente con quanto avviene in altre filiere e in altri Paesi europei.