



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

*“Atto del Governo n.69 – Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)”*

**AUDIZIONE**

**CAMERA DEI DEPUTATI**  
**Commissione VIII° Ambiente, territorio e lavori pubblici**

**Roma, 26 Febbraio 2014**

## **PREMESSA**

La rappresentanza di Confcommercio – Imprese per l'Italia coinvolge numerose Associazioni interessate dall'applicazione della normativa relativa ai Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (RAEE), dall'importazione alla distribuzione, alla raccolta e al recupero. In particolare, per quanto riguarda i settori interessati, aderiscono a Confcommercio – Imprese per l'Italia:

- Aires (Associazione Italiana Retailer Elettrodomestici Specializzati);
- Anco (Associazione nazionale concessionari olii minerali esausti);
- Ancra (Associazione nazionale commercianti radio, televisione, elettrodomestici, dischi e affini);
- Andec (Associazione nazionale importatori e produttori elettronica civile)
- Assintel (Associazione Nazionale Imprese ICT);
- Assofermet (Associazione nazionale commercianti in ferro e acciai, metalli ferrosi e non ferrosi, ferramenta e affini – tra cui gli Impianti di Raccolta Recupero e Trattamento di Rifiuti costituiti da Rottami Ferrosi e Non Ferrosi, RAEE e Veicoli Fuori Uso inclusi - e gli Importatori - Grossisti - di AEE appartenenti al Settore della Ferramenta e del "Fai da te");
- Assorecuperi (l'Associazione nazionale delle imprese operanti nel settore del recupero di rifiuti);
- Comufficio (Associazione nazionale aziende distributrici prodotti e apparecchiature per l'ufficio);
- Federcomated (Federazione Nazionale Commercianti Materiali da Costruzione Edile);
- Federmobili (Federazione nazionale dei negozi di arredamento);
- FME (Federazione Nazionale Grossisti Distributori Materiale Elettrico).

## **UNA VALUTAZIONE D'INSIEME**

Il testo dello schema di decreto, nella sua attuale formulazione, appare sostanzialmente in linea con le previsioni della Direttiva 2012/19/UE e, per questo, crediamo possa realmente risolvere le numerose complessità e gli ostacoli che hanno sino, ad oggi, reso difficoltosa la raccolta dei RAEE nei punti di vendita ed al domicilio dei consumatori.

Il provvedimento, infatti, prevedendo la possibilità per i produttori di contribuire a coprire i costi della raccolta primaria in capo ai comuni ed in capo ai distributori - con modalità e contenuti da discutersi e pattuirsi nell'ambito di specifici accordi di programma - si muove, a nostro avviso, nella giusta direzione recependo correttamente quanto disposto dalla direttiva senza forzare il sistema oggi vigente e le responsabilità dei vari soggetti della filiera.

Vengono confermate, anche se con qualche residuo appesantimento, le semplificazioni esistenti nella gestione dei luoghi di raggruppamento dei distributori prevedendo - fattore questo di degno di nota - anche canali alternativi di conferimento.

Altro aspetto che ci sentiamo di apprezzare - in aderenza, peraltro, con quanto indicato nella Direttiva europea - è la possibilità, per il produttore, di indicare separatamente in fattura il contributo ambientale RAEE e la facoltà, per il distributore, di indicarlo nel prezzo finale. Importante poi la precisazione riguardo alle responsabilità e agli obblighi per le vendite a distanza e sul web.

Il testo del provvedimento, pur essendo certamente e nel suo complesso equilibrato ed adeguato, presenta, tuttavia, alcune criticità che, di seguito, si riportano.

## **LE CRITICITA' IN DETTAGLIO**

### **1. Finanziamento da parte dei produttori della raccolta primaria**

Lo schema di decreto (Cfr. articoli 15 e 16) prevede la possibilità per i produttori di contribuire a coprire i costi della raccolta primaria in capo ai comuni ed in capo ai distributori, con modalità e contenuti da discutersi e pattuirsi nell'ambito di specifici accordi di programma tra, ANCI, associazioni di recuperatori/riciclatori, Associazioni di categoria rappresentative a livello nazionale della distribuzione ed il Centro di coordinamento RAEE, in rappresentanza dei produttori.

In particolare, si fa riferimento a due tipi di Accordi di programma:

- uno afferente il ritiro dei RAEE da parte dei produttori presso i centri di raccolta comunali
- uno afferente il ritiro dei RAEE raccolti dai distributori.

Tale sistema, a nostro avviso, è pienamente funzionale, equilibrato e rispettoso del principio di sussidiarietà orizzontale. Viene infatti tradotta in norma la prassi di questi ultimi anni in base alla quale i produttori, d'intesa con il Ministero dell'Ambiente, l'ANCI, i distributori e gli altri soggetti della filiera, hanno volontariamente negoziato e concluso due accordi di programma (uno volto ad erogare ai Comuni i finanziamenti per la raccolta primaria ed uno inteso ad erogare tali finanziamenti alla distribuzione).

Il sistema è peraltro pienamente in linea con quanto disposto dal legislatore europeo che, al n. 2 dell'art. 12 della Direttiva 2012/19/UE, ha disposto che "gli Stati membri possono incoraggiare i produttori a finanziare anche i costi legati alla raccolta dei RAEE dai nuclei domestici agli impianti di raccolta".

Vorremmo tuttavia sottolineare, a questo proposito, una criticità. Sia il 5° comma dell'articolo 15 che il 3° comma dell'articolo 16 dello schema di decreto prevedono una deliberazione autoritativa del finanziamento da parte del Ministero dell'Ambiente e del Ministero dello Sviluppo Economico nel caso di mancato raggiungimento di accordo tra gli interessati.

Noi riteniamo come una tale previsione sia errata e, per certi versi, anche dannosa. Tali Ministeri infatti non dispongono delle competenze economiche per una lettura delle prospettive di mercato dell'elettronica di consumo necessarie, queste, per determinare, nel quantum, il finanziamento concretamente sostenibile dalle imprese. Non per nulla, la normativa in esame affida la determinazione di tale finanziamento ad uno specifico accordo di programma, che peraltro, aggiungo, deve definire anche i cosiddetti "premi di efficienza".

Questi ultimi, evidentemente, non possono che essere stabiliti e concordati attraverso il raggiungimento di un accordo che deve fondarsi sull'evidenza di

effettivi aumenti di efficienza, o "requisiti", come prevede la direttiva comunitaria, e non su una determinazione unilaterale di un soggetto estraneo. Senza considerare che anche sotto un profilo legale la norma che prevede la decisione unilaterale ed autoritativa del finanziamento in sede ministeriale appare in evidente conflitto con l' articolo 41 della nostra carta costituzionale ai sensi del quale " L' iniziativa economica privata è libera" e può esser limitata solo per tutelare la sicurezza, la libertà, la dignità umana (occorrenze che evidentemente non ricorrono nel caso di specie).

Da ultimo, l'intervento sostitutivo del Ministero non è poi comprensibile anche alla luce della diretta partecipazione dei rappresentanti dei Ministeri stessi nel Centro di coordinamento RAEE che, in ragione del loro ruolo, hanno la possibilità di "stimolare" il rispetto delle tempistiche definite.

## **2. Mancanza dei requisiti qualitativi che devono possedere i sistemi collettivi dei produttori**

L'art. 10 dello schema di decreto stabilisce che i sistemi collettivi devono essere organizzati in forma di consorzi senza scopo di lucro e che i loro statuti devono conformarsi agli statuti-tipo predisposti dal Ministero dell'Ambiente. Segnaliamo, in proposito, come la norma imponga solo il rispetto di requisiti formali di natura statutaria senza tuttavia far alcun riferimento alla necessità di conformarsi a specifici requisiti di ordine qualitativo, la cui individuazione riterremmo invece opportuna.

## **3. Miglioramento del processo di attuazione della riforma**

Una considerazione specifica di non secondaria importanza deve essere rivolta al miglioramento del processo attuativo della normativa. Già il previgente D.Lgs 151/05, con il quale è stata data attuazione alla Direttiva 2002/96/CE, aveva disposto che l'attuazione pratica di importanti aspetti della sistema di gestione dei Raee fosse subordinato alla predisposizione e conseguente entrata in vigore di numerosi decreti di varia natura secondo una tecnica normativa "a cascata": la legge cioè rinviava ad altri atti normativi secondari, con la conseguenza che, fino a che essi non fossero stati adottati, la disciplina è incompleta, incerta, talora inefficace.

Si riportano solo due decreti, a titolo di esempio, che non sono stati mai emanati:

- la determinazione della garanzia finanziaria che deve rilasciare ciascun sistema collettivo o, ricorrendone il caso, ciascun produttore interessato onde assicurare che farà fronte alle proprie responsabilità in tema di raccolta e trattamento dei RAEE;
- il finanziamento delle attività di vigilanza e controllo nei confronti di produttori e distributori.

Senza dubbio tale fenomeno è da ricondurre alla complessità tecnica della materia, che necessariamente richiede l'intervento delle amministrazioni competenti. In questo modo, però, si crea una legislazione confusa, episodica, stratificata, asistemica che pregiudica la certezza del diritto. Il "diritto inconoscibile" impedisce il calcolo economico, pregiudica le aspettative e, quindi, blocca o ostacola gli investimenti e la loro convenienza.

Dobbiamo purtroppo constatare come anche l'attuale schema di decreto ripercorra la medesima tecnica legislativa, prevedendo ancora una volta – ed anche nelle medesime ipotesi prima riportate ad esempio (determinazione delle garanzie finanziarie e finanziamento dei controlli) - di affidare l'attuazione di queste basilari previsioni a decreti ministeriali da emanarsi. Nessuna economia industriale può funzionare senza garanzie economiche e controlli. L'anarchia che regna in taluni settori applicativi del sistema RAEE non avvantaggia sicuramente gli operatori onesti ed inquina gravemente il sistema nel suo complesso.

Per favorire il raggiungimento di questo obiettivo si propone:

- un monitoraggio effettivo da parte del Parlamento, secondo scadenze prefissate, dello stato di attuazione delle leggi, per far valere la responsabilità del Governo e delle singole amministrazioni;
- la necessaria consultazione dei soggetti coinvolti (i destinatari delle norme e gli *stakeholders*) nella fase di elaborazione degli atti di normazione secondaria;
- la completa pubblicità *on-line* dell'iter di approvazione degli atti normativi secondari e delle eventuali cause di blocco, con l'obbligo di rendere note le ragioni che rallentano o impediscono l'adozione degli atti nei termini stabiliti, in modo da favorire il controllo diffuso e le sanzioni reputazionali (secondo il principio del cosiddetto "*name and shame*");
- il collegamento del rispetto dei termini per la loro adozione ai premi alle amministrazioni e al premio di risultato ai dirigenti.

#### **4. Semplificazioni per i distributori**

- **Gestione dei luoghi di raggruppamento.** L'articolo 11 dello schema di decreto conferma, anche se con qualche residuo appesantimento, le semplificazioni nella gestione dei luoghi di raggruppamento dei distributori previste dalla L. 97/2013 (Cfr. art. 22, comma 5), attraverso l'incremento dei quantitativi raggruppabili. Da rilevare tuttavia una incongruenza. L'attuale formulazione dell'art. 11 prevede che nel caso in cui vengano raccolti più di 3.500 kg di RAEE, il loro trasporto debba avvenire in regime "ordinario", ossia esclusivamente attraverso operatori professionali, quando invece la citata legge 97/13 oggi consente l'adozione di procedure semplificate in tutte le fasi di gestione. Da una parte quindi si concede una possibilità di maggiore efficienza (che associata all'ampliamento dei termini da un mese a tre mesi per il conferimento ai centri di raccolta genera indubbiamente minori oneri di

sistema); dall'altra, diversamente da quanto previsto dalla legge 97/13, si impongono adempimenti oggi non previsti per gli operatori che intendessero agire con criteri di maggiore efficienza (ossia con l'ampliamento dei quantitativi raggruppati). L'auspicio è quindi quello che si possa mantenere la disposizione approvata con la L. 97/2013, poiché la stessa è frutto di un percorso condotto da tutta la filiera nel corso degli ultimi anni, con lo scopo di creare efficienza e servizio per i consumatori ed incentivare la raccolta dell' "uno contro uno".

- **Modalità per il ritiro "uno contro zero"**. In proposito l'articolo 11 prevede, in linea con quanto disposto dalla Direttiva 2012/19/UE, che i punti di raccolta non siano soggetti a requisiti in materia di registrazione o autorizzazione. L'auspicio è quindi quello che il decreto ministeriale applicativo previsto dal comma 4 dell'articolo 11, consenta le più ampie semplificazioni nella gestione di queste tipologie di RAEE.
- **Canali alternativi di conferimento**. Di fondamentale rilievo per la crescita del sistema di raccolta dei RAEE risulta la previsione di consentire canali alternativi di conferimento agli operatori commerciali, per ovviare alla cronica carenza di piattaforme comunali sul territorio nazionale (ad oggi, come già detto, poco più del 40 % dei Comuni sono aperti alla distribuzione). Secondo lo schema di decreto questa possibilità di indirizzamento alternativo dei flussi non fa venire meno una completa tracciabilità dei RAEE raccolti, prevedendo anche l'esigenza di rivolgersi comunque a canali alternativi affidabili, che rispondano ai necessari requisiti per una corretta gestione ambientale. Ci sembra un passo avanti decisivo, in quanto la distribuzione non sarà più costretta a conferire in luoghi (centri comunali), che spesso non esistono sul territorio o sono completamente inadeguati e impossibilitati a ricevere grandi quantitativi di RAEE. Segnaliamo a tal proposito che il comma 1 dell'articolo 16 sancisce la possibilità per i distributori di "indirizzare" i RAEE, raccolti in ottemperanza ai principi dell'uno contro uno e dell'uno contro zero per i RAEE di piccolissime dimensioni, o presso i centri di raccolta comunali, di cui all'articolo 12, comma 1, lettera a) dello schema di decreto, o direttamente agli impianti di trattamento. Segnaliamo una "dimenticanza" nell'attuale formulazione della lettera a) del comma 1° dell'art. 16, laddove dovrebbe essere riportato anche il riferimento alla lettera b) del comma 1° dell'art. 12, che sottolinea che i centri di raccolta presso cui è possibile depositare i RAEE sono quelli stabiliti dai Comuni ma anche quelli che i produttori stessi, individualmente o attraverso i rispettivi sistemi collettivi, hanno ritenuto di implementare.
- **Vendite a distanza**. Con riferimento alle vendite a distanza (Cfr. art. 22), lo schema di decreto sembra coniugare le esigenze di carattere operativo con la necessità di evitare possibili distorsioni concorrenziali tra negozi fisici e negozi on-line. Opportuna la previsione che il consumatore

non debba sopportare maggiori oneri rispetto a quelli che sopporterebbe con la consegna al negozio fisico.

- **Obblighi di informazione.** Circa gli obblighi di informazione (art. 8), si rileva l'aderenza della proposta normativa con quanto indicato nella Direttiva europea sulla possibilità per il produttore di indicare separatamente in fattura il contributo ambientale RAEE e la facoltà per il distributore di indicarlo nel prezzo finale. Tale previsione si giustifica infatti con la scarsa rilevanza dell'informazione, considerato che il contributo RAEE rappresenta soltanto i costi sostenuti dai produttori per la logistica secondaria (dal centro di raccolta comunale agli impianti di smaltimento) e non certo l'intero costo per la gestione dei RAEE (dal cittadino all'impianto finale). Non ci può quindi essere l'obbligo di indicare un'informazione che ha più una valenza di marketing ma non certo un valore in termini di rappresentazione reale dei costi sostenuti dalla filiera. L'inserimento di tale "sovrapprezzo" potrebbe inoltre generare nei consumatori la sgradevole sensazione di essere sottoposti ad una nuova e ulteriore gabella con l'immediato effetto di disincentivare ulteriormente la già scarsa propensione agli acquisti. È fondamentale, pertanto, che non si alteri il riconoscimento del diritto della Distribuzione di rendere conoscibile tale contributo ai consumatori finali nel modo più idoneo, (ad esempio tramite cartelli esposti negli esercizi commerciali, tramite informazioni via Web da parte del CdC RAEE o con altri sistemi informativi semplici e sostenibili) senza obbligo di mostrarlo nel cartellino del prezzo o altro documento di vendita all'utilizzatore nel momento della distribuzione al dettaglio.

## **5. Miglioramento degli obiettivi di raccolta**

Se si intendono ottenere risultati più significativi [anche alla luce dei nuovi Obiettivi minimi di Raccolta e di Recupero, tra cui anche la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio], incrementando la raccolta complessiva dei RAEE (con riferimento anche alla Raccolta dei RAEE ritirati dalla Distribuzione), l'esperienza di questi anni ci insegna che è più che mai necessario rimuovere gli ostacoli normativi e operativi che si riflettono negativamente sulla raccolta primaria dei RAEE, agendo su più fronti:

- integrando i Centri di raccolta facenti capo alla P.A. (Comunali, Intercomunali, ecc...) con Centri di raccolta appartenenti a soggetti privati (incluse micro aree ecologiche a basso impatto ambientale come peraltro ha osservato la 10 ° Commissione del Senato nel parere che è stato recentemente approvato);
- semplificando i compiti/adempimenti della distribuzione in fase di ritiro dell'uno contro uno (e uno contro zero, nel breve futuro).

La ratio di questa auspicata, necessaria integrazione è semplice e consiste nel rendere più capillare ed efficiente la Rete di Raccolta nazionale, sollevando in parte i Comuni dai gravosi oneri e costi a loro carico, affiancando gli impianti di raccolta e recupero alle attuali piazzole/isole dedicate, più in generale, alla

raccolta differenziata di tutte o quasi le frazioni/tipologie di rifiuti di provenienza urbana avviabili al recupero/riciclaggio.

## **6. Governance**

Il Comitato di Indirizzo, la cui funzione appare essenziale alla luce degli attuali ed ambiziosi obiettivi di raccolta e recupero, dovrà riflettere nella sua composizione, nel modo adeguato, tutti gli attori del sistema RAEE. A tal proposito è auspicabile che, sul modello di quanto disposto per le Organizzazioni nazionali dell'industria (art. 36, comma 2, lettera a), si preveda un allargamento del numero dei componenti per le Organizzazioni nazionali delle categorie del commercio (art. 36, comma 2, lettera b), visto che una sensibile quota di mercato del recupero e del trattamento è da queste rappresentato.