

## **INTRODUZIONE**

*La nuova edizione di questo volume giunge a pochi mesi di distanza da un cambiamento epocale nella gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). Dal 15 agosto 2018, infatti, terminerà il periodo transitorio di applicazione della Direttiva 2012/19/UE e si entrerà nella fase dell'Open Scope, l'ambito di applicazione aperto, con un conseguente drastico incremento dei prodotti sottoposti agli obblighi di corretta gestione previsti dalla norma europea e da quella nazionale di recepimento, il decreto legislativo 49/2014.*

*Ogni prodotto rispondente alla definizione di apparecchiatura elettrica ed elettronica (AEE) – “le apparecchiature che dipendono, per un corretto funzionamento, da correnti elettriche o da campi elettromagnetici e le apparecchiature di generazione, trasferimento e misurazione di queste correnti e campi e progettate per essere usate con una tensione non superiore a 1000 volt per la corrente alternata e a 1500 volt per la corrente continua” – rientrerà nell'ambito di applicazione della norma, tranne quelli ai quali si applicheranno specifiche, e limitate, esclusioni. Il percorso concettuale necessario a comprendere se un'apparecchiatura sarà assoggettata alla disciplina non passerà più dall'analisi della possibilità che il prodotto in esame appartenga a una delle dieci categorie di AEE che fino ad ora delimitavano l'ambito di applicazione ma, invece, sarà centrato sull'esame dell'applicabilità o meno di uno o più criteri di esclusione.*

*La transizione all'Open Scope, però, si preannuncia ricca di ostacoli e di incertezze, in considerazione sia della pressoché assoluta assenza di indicazioni interpretative vincolanti elaborate dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sia della variabilità di quelle, non legalmente vincolanti ma autorevoli, definite dalla Direzione generale Ambiente della Commissione Europea. Anche gli interessanti tentativi di pervenire a interpretazioni dei criteri di esclusione condivise dai soggetti istituzionali deputati a gestire i Registri nazionali dei produttori di AEE di alcuni Stati membri non hanno prodotto, finora, apprezzabili risultati. L'associazione dei gestori dei Registri europei, alla quale il nostro Paese non ha aderito, non si è, infatti, discostata dalle interpretazioni dei criteri di esclusione fornita dalla Commissione Europea, con il conseguente effetto che, a causa della frequente modifica delle indicazioni della Commissione, anche quelle dell'associazione risentono di questa instabilità.*

*A livello nazionale l'organo deputato a fornire indicazioni legalmente vincolanti sull'inclusione o l'esclusione di determinate tipologie di prodotti è il Comitato di Vigilanza e Controllo sui RAEE le pile e gli accumulatori. Tale organismo, però, fino ad ora si è limitato a fornire queste indicazioni con riferimento al periodo transitorio di applicazione della Direttiva e, nei casi in cui si è espresso, non ha esposto le argomentazioni che sono state impiegate per pervenire alla decisione, non permettendo perciò di applicare in via analogica le decisioni assunte ad altre tipologie di prodotti.*

*Essenzialmente, ad oggi, mancano ancora le indicazioni ufficiali necessarie a rispondere ad alcune delle questioni fondamentali per gestire la transizione all'Open Scope, e questa carenza non mancherà di creare gravi problemi interpretativi al mondo delle imprese.*

*In primo luogo non è semplice, in assenza di tali indicazioni, definire se un prodotto risponde alla definizione di AEE perché dipende per il suo corretto funzionamento, cioè per svolgere la funzione di base per la quale è stato immesso sul mercato, da correnti elettriche o campi elettromagnetici. Ad esempio le scarpe per bambini dotate di soles illuminate con LED svolgono la loro funzione essenziale grazie all'energia elettrica o, indipendentemente da questa, assolvono la loro funzione anche in assenza di tali correnti? In altri termini, in questo caso, l'energia elettrica consente al prodotto di svolgere la funzione di base delle scarpe o, più verosimilmente, una delle funzioni previste ma non quella fondamentale? Un ragionamento analogo potrebbe essere riferito ad un abito dotato per ragioni di tracciabilità di magazzino di un tag RFID.*

*In secondo luogo, come deve essere applicata l'esclusione per i prodotti che sono parte di un'apparecchiatura esclusa o non rientrante nell'ambito di applicazione del decreto, purché tale prodotto non abbia una funzione indipendente? L'illuminazione interna di un armadio, prodotto sicuramente escluso dall'ambito di applicazione delle norme considerate, se specificamente progettata per questa applicazione è un elemento tale da far ricomprendere l'intero armadio nell'ambito di applicazione della norma? L'illuminazione interna dell'armadio è un componente di una "apparecchiatura" esclusa o, essendo un possibile elemento distintivo di quel modello di armadio, fa dell'intero armadio un'AEE?*

*Infine, per alcuni dei criteri di esclusione più rilevanti, ad esempio quello per i componenti specificamente progettati per essere parte di installazioni fisse di grandi dimensioni, quali sono gli elementi distintivi fondamentali per individuare tali installazioni? Perché l'esclusione vale per gli ascensori ma non per l'impianto di condizionamento di un intero palazzo di uffici? E ancora, perché, stando alle indicazioni del Comitato di vigilanza e controllo sui RAEE, i contatori del gas di una rete di distribuzione del metano di una città come Roma sono inclusi nel campo di applicazione della norma e i nastri trasportatori per la distribuzione dei bagagli in un aeroporto sono esclusi?*

*Come si è potuto notare il problema costituito dall'assenza di indicazioni ufficiali costituirà una grave difficoltà nella fase di applicazione dell'Open Scope. Al problema non potrà essere data risposta convincente semplicemente ignorando l'esistenza dei vincoli fondamentali posti dalla Direttiva: l'esistenza di validi motivi per la specifica previsione di criteri di esclusione; l'irrinunciabile distinzione tra componenti, ai quali non si applica la norma tranne nel caso in cui questi possano svolgere una funzione indipendente, e prodotti finiti e, infine, il criterio secondo il quale l'energia elettrica o i campi elettromagnetici devono consentire al prodotto di svolgere la funzione fondamentale e non semplicemente una delle molteplici funzioni accessorie.*

*L'idea secondo la quale, per evitare la complessità dell'analisi, sia sufficiente considerare ogni componente o prodotto vagamente connesso con l'impiego di energia elettrica come "apparecchiatura elettrica ed elettronica" ha il suo fascino, ma è in evidente e insanabile contrasto con lo spirito e la lettera della Direttiva. Analogamente l'argomentazione secondo la quale si ritiene opportuno considerare ogni prodotto incluso, anche in assenza di indicazioni nazionali legalmente vincolanti, perché in qualche altro Paese europeo nel quale le indicazioni vincolanti sono state elaborate alcuni prodotti sono stati inclusi nell'Open Scope, non sembra razionalmente difendibile.*

*In entrambi i casi, infatti, si trascura un elemento estremamente rilevante: soprattutto per i prodotti di impiego domestico e per quelli "dual use" (utilizzabili sia in ambito domestico sia in ambito professionale) l'assoggettamento alle prescrizioni della Direttiva causa al "produttore" un notevole aggravio dei costi (il finanziamento della raccolta differenziata e dell'avvio al recupero o allo smaltimento sicuro, la marcatura dei prodotti, ecc.) e se il componente o il prodotto sono solo marginalmente AEE, si pensi all'armadio con l'illuminazione interna, tali maggiori oneri non sembrano essere giustificati da un beneficio ambientale effettivamente misurabile.*

*L'annunciata modifica della Direttiva RAEE, parte del pacchetto di Direttive volte a consentire la transizione all'Economia Circolare, non sembra però incidere sui problemi fin qui esposti, perché la discussione verte più sugli obiettivi di raccolta, preparazione per il riutilizzo e riciclo che sulle attuali difficoltà applicative e le difformità di trasposizione della norma nei diversi Stati membri. La revisione della Direttiva potrebbe, in ogni caso, essere un'importante occasione per cercare di risolvere, almeno in parte, le difficoltà richiamate.*

## **PREFAZIONE**

Le nuove Direttive europee del “*pacchetto per l'economia circolare*”, in vigore da qualche mese dopo un lungo percorso di definizione delle norme, apportano modifiche anche alla Direttiva 2012/19/CE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche e, nella Direttiva quadro sui rifiuti, rafforzano e precisano meglio il principio della “*responsabilità estesa del produttore del bene*”.

A questo proposito il quattordicesimo considerando della Direttiva quadro chiarisce che:

*«È auspicabile introdurre la definizione di “regimi di responsabilità estesa del produttore” al fine di precisare che si tratta di una serie di misure adottate dagli Stati membri volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o quella finanziaria e operativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto, incluse le operazioni di raccolta differenziata, di cernita e di trattamento. Tale obbligo può comprendere anche la responsabilità organizzativa e la responsabilità di contribuire alla prevenzione dei rifiuti e alla riutilizzabilità e riciclabilità dei prodotti. I produttori dei prodotti possono adempiere agli obblighi previsti dal regime di responsabilità estesa del produttore a titolo individuale o collettivo».*

La novità, rispetto agli obblighi già previsti dalla Direttiva 2012/19/UE sui Rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (RAEE), è in questo caso la: “*responsabilità di contribuire alla prevenzione dei rifiuti e alla riutilizzabilità e riciclabilità dei prodotti*”. Non si tratta, però, solo di indicazioni generali, perché: «I produttori di prodotti dovrebbero coprire i costi necessari per conseguire gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti e altri obiettivi, inclusa la prevenzione dei rifiuti, definiti per il pertinente regime di responsabilità estesa del produttore», sulla base delle indicazioni contenute nel ventiseiesimo considerando. In realtà la nuova definizione non precisa questo aspetto:

*«“regime di responsabilità estesa del produttore”, una serie di misure adottate dagli Stati membri volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o la responsabilità finanziaria e organizzativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto».*

La necessità di delineare con maggiore precisione il regime della responsabilità estesa del produttore deriva, secondo il ventunesimo considerando della Direttiva quadro, dalla seguente constatazione: «*I regimi di responsabilità estesa del produttore sono elementi essenziali di una buona gestione dei rifiuti. Tuttavia, l'efficienza e l'efficacia di questi regimi variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Di conseguenza, è necessario definirne i requisiti minimi di funzionamento e precisare che tali requisiti si applicano anche ai regimi di responsabilità estesa del produttore stabiliti ai sensi di altri atti legislativi dell'Unione, in particolare le direttive 2000/53/CE, 2006/66/CE e 2012/19/UE del Parlamento europeo e del Consiglio*».

I requisiti minimi di tali regimi dovrebbero, tra l'altro, contribuire a internalizzare i costi del fine vita includendoli nel prezzo del prodotto e incentivare i produttori, al momento della progettazione dei loro prodotti, a tenere conto in maggior misura della riciclabilità, della riutilizzabilità, della riparabilità e della presenza di sostanze pericolose in fase di progettazione.

In particolare, i contributi versati dai produttori, nel caso di adempimento collettivo degli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore, dovrebbero essere: «*modulati, ove possibile, per singoli prodotti o gruppi di prodotti simili, in particolare tenendo conto della loro durevolezza, riparabilità, riutilizzabilità e riciclabilità e della presenza di sostanze pericolose, adottando in tal modo un approccio basato sul ciclo di vita e in linea con gli obblighi fissati dalla pertinente normativa dell'Unione e, se del caso, sulla base di criteri armonizzati al fine di garantire il buon funzionamento del mercato interno*».

## **Le modifiche alla Direttiva RAEE**

La Direttiva (UE) 2018/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 introduce anche modifiche alla Direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

Le novità fondamentali sono costituite dall'integrazione dell'articolo 16, finalizzata ad uniformare la comunicazione elettronica alla Commissione dei dati relativi ai risultati raggiunti da ogni Stato membro in relazione ai target europei, e dall'introduzione dell'articolo 16-bis che incentiva l'applicazione della gerarchia dei rifiuti: «*Per contribuire al conseguimento degli obiettivi stabiliti nella presente direttiva gli Stati membri possono utilizzare strumenti economici e altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti, come quelli di cui all'allegato IV bis della direttiva 2008/98/CE o altri strumenti e misure appropriati*».

## **Le norme italiane in preparazione**

Il disegno di legge che diverrà la “*Legge Europea 2018*” nel momento in cui scriviamo si limita a introdurre lievi modifiche al D.Lgs. 49/2014 sia per precisare che i dati sui RAEE raccolti dai produttori devono essere trasmessi annualmente e gratuitamente ad ISPRA, che però dispone già da molti anni di questi dati grazie alle rilevazioni condotte con il Modello Unico di Dichiarazione ambientale, sia per correggere errori materiali presenti nella norma nazionale, per esempio le prescrizioni nel caso in cui non sia possibile apporre il simbolo del cassonetto barrato sul prodotto.

La bozza di Legge di delegazione europea 2018, invece, delega il Governo a riformare il sistema di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche definendo “*obiettivi di gestione dei RAEE per i produttori*”, adeguando lo schema di responsabilità estesa alle nuove previsioni della Direttiva quadro, individuando misure di promozione e semplificazione del riutilizzo delle AEE e, infine, definendo standard uniformi di trattamento dei RAEE negli impianti. La medesima norma, inoltre, prevede che il sistema di gestione dei rifiuti di pile e accumulatori sia armonizzato con quello dei RAEE.

Nella bozza di Legge di delegazione europea 2018 (AC.1201) assegnato alla Commissione Politiche dell'UE della Camera, il testo degli articoli di interesse in tema (art. 13) è quello di seguito riportato.

### **Art. 13.**

*(Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/849, che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche).*

1. Nell'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 1, comma 1, anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

- a) riformare il sistema di gestione dei veicoli fuori uso, in attuazione della direttiva (UE) 2018/849, nel rispetto delle seguenti indicazioni:
  - 1) coordinare le disposizioni del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, con le disposizioni contenute nella direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, con particolare riferimento, tra l'altro, allo schema di responsabilità estesa del produttore;
  - 2) individuare forme di promozione e di semplificazione per il riutilizzo delle parti dei veicoli fuori uso utilizzabili come ricambio;

- 3) rafforzare l'efficacia e l'efficienza dei sistemi di tracciabilità e di contabilità dei veicoli e dei veicoli fuori uso;
  - 4) individuare misure per l'incentivazione del recupero energetico dei rifiuti provenienti dal trattamento degli stessi;
- b) riformare il sistema di gestione dei rifiuti di pile e accumulatori in attuazione della direttiva (UE) 2018/849, nel rispetto delle seguenti indicazioni:
- 1) definire obiettivi di gestione dei rifiuti di pile e accumulatori per i produttori, ai sensi dell'articolo 8-bis della direttiva 2008/98/CE, introdotto dalla direttiva (UE) 2018/851;
  - 2) prevedere specifiche modalità semplificate per la raccolta dei rifiuti di pile portatili;
  - 3) adeguare lo schema di responsabilità estesa alle nuove disposizioni, tenendo conto anche delle disposizioni previste al riguardo dalla direttiva (UE) 2018/851;
  - 4) armonizzare il sistema di gestione dei rifiuti di pile e accumulatori con quello di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE);
- c) riformare il sistema di gestione dei RAEE in attuazione della direttiva (UE) 2018/849, nel rispetto delle seguenti indicazioni:
- 1) definire obiettivi di gestione dei RAEE per i produttori, ai sensi dell'articolo 8-bis della direttiva 2008/98/CE, introdotto dalla direttiva (UE) 2018/851;
  - 2) adeguare lo schema di responsabilità estesa alle nuove disposizioni, tenendo conto anche delle disposizioni previste al riguardo dalla direttiva (UE) 2018/851;
  - 3) individuare misure per la promozione e la semplificazione del riutilizzo delle apparecchiature elettriche ed elettroniche;
  - 4) definire condizioni, requisiti e parametri operativi per gli impianti di trattamento adeguato dei RAEE nonché le relative modalità di controllo.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta del Ministro per gli affari europei e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della giustizia, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti.