



ANDEC

ASSOCIAZIONE NAZIONALE IMPORTATORI
E PRODUTTORI DI ELETTRONICA CIVILE

Peculiarità italiane, problemi e criticità per produttori, distributori e consumatori nella legge italiana di attuazione della direttiva Raee 2

di **Maurizio Iorio**
Avvocato in Milano

Presidente di ANDEC-CONFCOMMERCIO ©

Con il decreto legislativo n. 49 del 14 marzo 2014, entrato in vigore il 12 aprile scorso, l'Italia, prima tra tutti gli altri Stati Membri della Ue salvo Regno Unito e Olanda, ha attuato la direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (direttiva Raee 2). La legge italiana di attuazione della direttiva Raee 2 aggiunge alcune previsioni esclusivamente nazionali che riflettono la situazione spesso caotica della gestione e della legislazione in tema di rifiuti nel nostro paese; il suo impianto generale è piuttosto equilibrato ma non è esente, come si vedrà, da critiche ed aree grigie soprattutto, ma non solo, con riferimento alla raccolta primaria.

Principali innovazioni, peculiarità italiane e criticità

Ampliamento del campo di applicazione

Entra qui in gioco una delle maggiori novità, assolutamente non solo italiana: quella del campo di applicazione "aperto".

Abbiamo infatti due fasi: fino al 14 agosto 2018 non è previsto nessun drastico cambiamento rispetto alla disciplina Raee 1 salvo inclusione da subito dei pannelli fotovoltaici e di pochi altri prodotti e salvo le esclusioni già previste dalla normativa Raee 1. Dal 15 agosto 2018 in poi, il campo di applicazione si estende a tutte le apparecchiature elettriche ed elettroniche secondo il concetto, appunto, di "campo di applicazione aperto", salvo alcuni prodotti esclusi, tra cui si ricordano: armi ed armamenti, apparecchiature mediche e medicali, apparecchi per ricerca e sviluppo, muletto ed altri veicoli professionali; mezzi di trasporto elettrici diversi dalle biciclette elettriche ed altri.

Ampliamento degli oneri di raccolta primaria dei distributori: 1 contro 0

I distributori, oltre al ritiro "1 contro 1" già previsto dalla normativa precedente a fronte di Aee nuove vendute, sono innovativamente tenuti anche al ritiro "1 contro 0" ossia alla raccolta indipendentemente dalla vendita o meno di un prodotto nuovo: tale ultima responsabilità è limitata agli esercizi di almeno 400 mq circa dedicati alla vendita di Aee e con riferimento ai soli Raee di dimensioni esterne inferiori a 25 cm e, in ogni caso, "...salvo ove una valutazione dimostri che regimi di raccolta alternativa esistenti non siano almeno altrettanto efficaci ..."

La nuova normativa recepisce le semplificazioni ai distributori (deposito preliminare alla raccolta, mezzi di trasporto utilizzabili, ecc.) già previste (dal Dm 65/2010 come modificato dalla legge 97/2013) ma non quelle relative al trasporto di Raee in quantitativi superiori ai 3500 Kg: in tal caso, infatti, le semplificazioni so-

no concesse solo se si utilizzino trasportatori iscritti all'Albo gestori ambientali.

Ampliamento degli oneri di finanziamento in capo ai produttori: raccolta primaria dei Raee domestici

Ai sensi del Dlgs 49/2014, come nella disciplina Raee 1, le municipalità e in parte i distributori, si occupano della raccolta primaria dei Raee domestici presso il consumatore; i produttori sono responsabili (individualmente o collettivamente, tramite l'adesione a consorzi) della raccolta secondaria dei Raee dalla piazzola di raccolta in poi e del loro corretto trattamento.

Tuttavia, gli articoli 15 e 16 prevedono che i produttori erogino premi di efficienza "al verificarsi di condizioni di buona operatività" (a) ai Centri di raccolta comunali ed (b) ai distributori. Ciò sulla base di altrettanti Accordi di programma (della durata 3 anni) da stipularsi nel primo caso tra produttori e Anci e, nel secondo caso, tra produttori, distributori e Anci.

Orbene, in caso di mancata stipula dell'una e/o altra tipologia di accordo nei termini all'uopo previsti, è stabilito che il Ministero dell'Ambiente, sollecitate le parti a trovare un accordo "... *provvede direttamente di concerto col Ministro dello sviluppo Economico...*". Tale previsione desta non poche perplessità: sotto un profilo sostanziale, anzitutto, si ritiene che né il Mattm né il Mise abbiano competenze economiche per determinare nel *quantum* il finanziamento concretamente sostenibile dalle imprese dei produttori. Le competenze del Mattm sono di carattere ambientale e quelle del Mise di carattere macro-industriale e macro-economico.

Sotto un profilo legale valgono poi ben tre diverse obiezioni di ordine giuridico:

– sotto un primo profilo, i due Ministeri interessati **NON** hanno titolo per effettuare tale determinazione: infatti la direttiva Raee 2 (direttiva 2012/19/Ue), stabilisce all'articolo 12, secondo cpv, che "Se del caso gli Stati membri possono incoraggiare i produttori a finanziare anche i costi legati alla raccolta dei Raee dai nuclei domestici": "incoraggiare" è ben diverso da "obbligare" autoritativamente. Giova ricordare che la maggioranza delle previsioni contenute nella direttiva Raee 2, tra cui anche il citato articolo 12, sono state emanate ai sensi dell'articolo 114 (ex articolo 95) del Trattato su Funzionamento dell'Unione Europea e alla stregua del medesimo non sono pertanto derogabili dagli Stati Membri in sede di attuazione della direttiva stessa;

– sotto un secondo profilo, non risulta che la legge-delega approvata dal Parlamento, sulla base della quale è stato approvato il decreto legislativo 49/2014 di attuazione della direttiva 2012/19/Ue, conferisse al Governo alcuna autorizzazione a discostarsi su questo punto dal quanto previsto dalla direttiva stessa;

– sotto un terzo profilo legale, non meno importante del primo e del secondo, 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), oppure con una legge mirata a indirizzare e coordinare l'attività economica privata a fini sociali: nel caso di specie manca sia una norma di legge (la delega al governo prevede l'attuazione della direttiva Raee 2, che non conosce per nulla il meccanismo in esame) sia la finalità di coordinamento, posto che non sarebbe certamente tale la determinazione unilaterale e d'imperio del finanziamento. Nonché con l'articolo 23 della Costituzione, ai sensi del quale "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge".

Innovazioni quanto ai Raee professionali e ai pannelli fotovoltaici

Col Dlgs 49/2014 abbiamo ora non uno, bensì due oneri in capo al produttore di Aee professionali, il primo eventuale ed il secondo certo: (1) il Produttore TIZIO vende all'artigiano CAIO una fresa elettrica destinata sostituire un apparecchio che ha svolto la stessa funzione e di cui l'artigiano si disfa: se tale apparecchio era stato acquistato prima del 13 agosto 2005, e solo in tal caso, TIZIO è tenuto a farlo ritirare e trattare a sue spese; (2) TIZIO sarà invece sempre comunque tenuto a ritirare e fare trattare a sue spese il rifiuto generato dalla fresa elettrica nuova da lui venduta, quando questa sarà dismessa. Abbiamo qui una prima peculiarità e criticità italiana: infatti, ai sensi dell'articolo 9, mentre i produttori che aderiscono ad un sistema collettivo per la gestione dei Raee professionali, non devono fare assolutamente nulla, quelli che intendono agire individualmente (cosa che diviene ora oltremodo improbabile) dovranno organizzare, presentare e farsi autorizzare dal Ministero dell'Ambiente, un proprio sistema nazionale organico di raccolta e trattamento dei Raee professionali di competenza.

Il Dlgs 49/2014 all'articolo 4, n. 1, lettera *l*), in maniera innovativa, stabilisce che gli apparecchi (quali ad esempio: pc, telefoni cellulari, ma anche certe stampanti di gamma medio alta) che "potrebbero essere utilizzati sia da nuclei domestici che da utilizzatori diversi dai nuclei domestici, sono in ogni caso considerate Raee provenienti dai nuclei domestici": ciò che conta non è quindi l'utilizzazione prevista dal produttore nella documentazione di presentazione e/o di accompagnamento dei prodotti, ma l'uso effettivo col quale questi "potrebbero essere utilizzati" dagli acquirenti. Il che lascia impregiudicata tutta una serie di problemi: infatti, ad esempio, un apparecchio fotografico, una stampante, una videocamera del costo di diverse migliaia di euro ben "potrebbero essere utilizzati" anche da un utente non professionale, se del caso "evoluto" (in modo anche appropriato ed al massimo delle loro caratteristiche tecniche) se non fosse per il prezzo il più delle volte al di là della loro portata. Ma il prezzo, sembra, non è una variabile da considerare.

Abbiamo infine un'ultima peculiarità, tutta italiana: ai sensi dell'articolo 4, n. 1, lettera *qq*), i Raee di pannelli fotovoltaici (PV) sono domestici se provengono da impianti di potenza nominale inferiore a 10 KW (e rientrano nel Raggruppamento n. 4 tra i 5 previsti dalla normativa italiana).

Secondo un documento interpretativo della Commissione Ue (FAQ della Commissione sulla direttiva Raee 2) i PV, in quanto apparecchi "dual use", generano sempre e solo Raee domestici, salvo il caso di quelli derivanti da Aee intrinsecamente e distintamente individuabili come destinati solo ad uso professionale. Potremmo pertanto assistere a una contestazione da parte della Commissione Ue.

Nuovi obiettivi di raccolta

I nuovi obiettivi di raccolta sono stabiliti come segue:

- 1) fino al 31 dicembre 2015 non ne sono previsti;
- 2) entro l'1 gennaio 2016 andrebbe raggiunto il primo obiettivo (minimo) di raccolta annuale, che è pari al 45% del peso medio annuale delle Aee immesse nel mercato nei tre anni precedenti;
- 3) entro l'1 gennaio 2019 andrebbe raggiunto con gradualità il secondo obiettivo di raccolta annuale, che è pari al 65% del peso medio annuale delle Aee immesse nel mercato nei tre anni precedenti o, alternativamente, l'85% dei Raee prodotti annualmente nel territorio.

Ricordo che nel corso del 2013, tuttavia, i sistemi collettivi hanno raccolto in Italia 225.931 mila ton. di Raee domestici (nel 2012 erano 240.000 mila ton., ossia -8,5% rispetto al 2011) per circa 3.80

Kg per abitante. Studi abbastanza recenti (2012) del Consorzio Remedia prevedono la necessità di raggiungere, al fine di integrare l'obiettivo dell'85% dei Raee annui generati, una percentuale di raccolta di 17,6 Kg/ab./annui entro il 2019. Il che significherebbe moltiplicare per più di quattro volte, in 5 anni, le quantità di Raee raccolte nel 2013, passando da 225.000 ton. (2013) a 980.000 ton. (gennaio 2019). Obiettivo, questo, che non appare realistico.

Nuovo modello “all actors” e sistemi collettivi dei produttori allargati ad altri operatori

In ottemperanza, da una parte, alla recente politica Ue che vede la gestione della raccolta e del trattamento dei Raee domestici affidata non solo ai Produttori ed ai loro sistemi collettivi ma anche agli operatori privati indipendenti adeguati (riciclatori, recuperatori, operatori logistici) e dall'altra all'esigenza espressa dagli stessi produttori di avere una migliore definizione di qualità e caratteristiche che devono possedere i sistemi collettivi per essere ammessi ad operare, il sistema operativo Raee, viene per così dire “riordinato” come segue. I produttori che non adempiono individualmente agli oneri Raee devono aderire a un sistema collettivo sottoposto a vigilanza del Mattm. Il Dlgs 49/2014 attua qui la direttiva 2019/12/Ue con peculiarità prettamente italiane; infatti, si stabilisce, tra l'altro, che i sistemi collettivi devono:

- a) avere necessariamente la forma di un Consorzio no profit;
- b) conformare il loro statuto ad uno statuto-tipo da adottarsi da parte di Ministero dell'ambiente assieme al Ministero dello Sviluppo economico ed ottenere l'approvazione ministeriale del loro statuto;
- c) possedere le certificazioni ISO 9001 e 14001, Emas o altro sistema equivalente di gestione.

Inoltre: I sistemi collettivi devono “*essere aperti alla partecipazione di tutti gli operatori e ... assicurare (...) trasparenza, non discriminazione, non distorsione della concorrenza, libera circolazione (...) massimo rendimento possibile*”; agli stessi “*Possono partecipare ai sistemi collettivi i distributori, i raccoglitori, i trasportatori, i riciclatori e i recuperatori, previo accordo coi produttori di Raee*”.

Infine: i sistemi collettivi esistenti conformano il loro statuto entro 90 giorni dall'approvazione dello Statuto tipo; i sistemi collettivi nuovi trasmettono lo statuto, conforme agli statuti-tipo, al Mattm entro 15 giorni dall'adozione ai fini dell'approvazione.

La previsione di statuti-tipo con riferimento ad enti privati quali sono i consorzi ai quali, a differenza del Conai e dei suoi consorzi di filiera, non è concesso alcun monopolio di legge, non trova traccia nella direttiva Raee 2 e desta non poche perplessità sotto il profilo giuridico. In ogni caso, la determinazione di statuti-tipo troppo “stringenti” quanto alla composizione delle quote, delle tipologie di consorziati, degli organi sociali e della *governance*, sarebbe in conflitto col disposto dell'articolo 41 della Costituzione ai sensi del quale “*L'iniziativa privata è libera*”, ancorché possa essere in concreto indirizzata a fini sociali sulla base di norme positive di legge e certo non tramite decreti ministeriali.

Nuove responsabilità per i produttori che vendono a distanza operando da stati terzi

Si ricorda anzitutto che ai sensi della normativa Raee è “Produttore” chi: (1) fabbrica e vende in Italia apparecchiature recanti il suo marchio (ad es.: Electrolux che commercializza aspirapolvere “Electrolux”); (2) rivende in Italia con il proprio marchio apparecchiature prodotte da altri fornitori (ad es.: ipermercato che commercializza con un suo marchio elettrodomestici fatti fabbricare per suo conto in Cina) (3) importa o immette per primo nel territorio nazionale apparecchiature e ne opera la commercializzazione, an-

che mediante vendita a distanza (ossia l'importatore) (ad es.: importatore italiano indipendente di lampadine Philips in Italia).

A queste 3 categorie, la direttiva Raee 2, e quindi il Dlgs 49/14 che la attua, ne aggiunge una quarta: infatti, è definito “Produttore” il venditore a distanza con sede in altro Stato, ossia la persona (fisica o giuridica) che: “*è stabilita in altro Stato membro dell'Unione Europea o in un paese terzo e vende sul mercato nazionale Aee mediante tecniche di comunicazione a distanza direttamente a nuclei domestici o a utilizzatori diversi dai nuclei domestici*”.

Orbene, quanto agli oneri che fanno capo al produttore “estero” la nuova normativa stabilisce quanto segue: (a) produttore stabilito in altro Stato Membro o paese terzo che vende Aee a rivenditori in Italia: può iscriversi al Registro Raee tramite un rappresentante Raee in Italia, liberando così i suoi clienti da ogni obbligazione in campo Raee (regime già vigente in Italia); (b) produttore stabilito in altro Stato Membro o paese terzo che vende Aee a distanza a utenti finali in Italia: deve iscriversi al Registro Raee tramite un rappresentante Raee in Italia.

Sarà importante che il Comitato di Vigilanza e di Controllo Aee disponga finalmente di fondi sufficienti a svolgere effettivamente e correttamente le sue funzioni onde permettere l'effettiva applicazione di queste previsioni, che sono altrimenti destinate a rimanere soltanto sulla carta, a danno dei Produttori italiani correttamente iscritti al Registro Aee.

Nuove responsabilità per tutti i produttori che vendono a distanza ai consumatori

Tutti i produttori, siano essi stabiliti sul territorio nazionale o in Stato terzo, che vendono a distanza a consumatori finali, devono assicurare il ritiro 1 contro 1 dei Raee sostituiti dagli Aee venduti ai consumatori italiani (se hanno sede in uno Stato terzo, tramite il loro rappresentante Raee autorizzato in Italia di cui si è detto al paragrafo che precede, che è a tal fine responsabile) (articolo 11; articolo 22): a tal fine essi devono indicare in modo chiaro (a) i propri luoghi di raggruppamento (se del caso presso terzi convenzionati) dei Raee da restituire e (b) le modalità del ritiro dei Raee presso il luogo di consegna dei prodotti nuovi); in caso contrario, il contratto di vendita è nullo.

Nuovi oneri di marcatura ed informazione in capo ai produttori

Bidoncino barrato con barra orizzontale: il Dlgs 49/2014 ha adottato il disegno della norma CENELEC EN 50419:2006 che riporta sotto il bidoncino barrato una barra orizzontale ad indicare che l'Aee è stato immesso nel mercato dopo il 13 agosto 2005 (come si legge all'allegato IX al Dlgs 49/2014).

Pertanto, entro 180 giorni dal 12 aprile 2014 (articolo 40, n. 4), i produttori dovranno adeguare il simbolo del bidoncino barrato alla nuova normativa.

Informazioni da fornire ai consumatori: l'articolo 26, nel riprodurre la lista delle informazioni da fornire ai consumatori degli Aee, ne aggiunge una nuova rispetto a quanto già previsto dalla normativa precedente: la possibilità di consegna 1 contro 0 ai distributori nel caso di Raee di piccolissime dimensioni (non più di 25 cm per lato): anche in questo caso, pertanto, i produttori dovranno adeguare la documentazione che accompagna i prodotti.

Identificazione univoca del Produttore: l'articolo 28, riprendendo la medesima norma EN 50419 sopracitata stabilisce che – entro 180 giorni dal 12 aprile 2014 – i produttori sono tenuti ad adeguare l'elenco delle informazioni destinate ai consumatori che devono corredare apponendo in modo visibile, leggibile ed indelebile il proprio marchio ad ogni prodotto o, in alternativa, il logo registrato o il numero di iscrizione al Registro Aee o, in aggiunta, un sistema di identificazione a radio frequenza (RFID).