

Come é stata attuata in Italia la Direttiva RAEE 2 : peculiarità italiane , problemi e criticità

Avv. Maurizio Iorio ©

Con il Decreto Legislativo n. 49 del 14.03.2014 l' Italia , prima di tutti gli altri Stati Membri della UE salvo il Regno Unito , ha attuato la Direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (Direttiva RAEE 2) : in questo documento esaminiamo in modo semplice e piano alcuni tratti salienti della disciplina che emerge da tale importante evoluzione legislativa , con un occhio particolare alle peculiarità italiane ed alle criticità per i produttori .

La legge italiana di attuazione della D. RAEE 2 , il cui impianto generale è piuttosto equilibrato ma non esente da critiche e criticità , traduce nel nostro sistema , con alcune peculiarità nazionali , soprattutto in tema di finanziamento della raccolta primaria , la nuova normativa europea in materia di raccolta e gestione dei RAEE ; essa incide necessariamente , in prima battuta , nelle tasche dei produttori , ma anche in quelle dei distributori ed in definitiva in quelle dei consumatori .

QUANDO ENTRA IN VIGORE LA LEGGE ITALIANA DI ATTUAZIONE DELLA D. RAEE 2 ?

Il Decreto Legislativo 14. Marzo 2014 n. 49 , che attua la Direttiva 2012/19/UE (RAEE2) , è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 28 marzo 2014 ed è entrato in vigore il 12 aprile 2014 .

COSA SONO I RAEE ?

I RAEE sono i rifiuti di AEE , ossia di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche , definite come quelle “ **apparecchiature che dipendono, per un corretto funzionamento, da correnti elettriche o da campi elettromagnetici e le apparecchiature di generazione, di trasferimento e di misura di questi campi e correnti 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.**”

QUALI PRODOTTI RIENTRANO TRA I RAEE ?

Qui entra in gioco una delle maggiori novità , quella del “ campo di applicazione aperto “ .

Abbiamo infatti due fasi : **fino al 14.08.2018** , non è previsto nessun drastico cambiamento rispetto alla disciplina RAEE 1 : i prodotti corrispondono più o meno alle tipologie tradizionali come indicate agli Allegati I e II al D. Lgs 49/2014 , salvo inclusione da subito tra gli AEE dei pannelli fotovoltaici e di pochi altri prodotti e salvo le esclusioni già previste dalla normativa RAEE 1 (ad esempio : utensili industriali fissi di grandi dimensioni; impianti fissi di grandi dimensioni ; componenti “dedicate” di questi) .

Dal **15.08.2018 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 ricordo : armi ed armamenti , apparecchiature mediche e medicali , apparecchi per ricerca e sviluppo , muletti ed altri veicoli professionali ; mezzi di trasporto elettrici diversi dalle biciclette elettriche ed altri .

RAEE DOMESTICI : CHI SI OCCUPA DELLA RACCOLTA DALLA CASA DEL CONSUMATORE ? CHI DALLE PIAZZOLE IN POI ?

Ricordo anzitutto che sono RAEE domestici quelli originati dai “ nuclei domestici “ quali le famiglie, mentre i RAEE professionali sono tutti gli altri , salvo quelli che per natura e quantità (ad esempio alcuni TV dismessi provenienti da un albergo o da un ospedale) sono equiparabili a quelli domestici . La normativa RAEE 2 , innovativamente , stabilisce che quando un apparecchio (ad esempio certe stampanti di gamma media) può essere utilizzato sia da un nucleo domestico che , ad esempio , da un' azienda , è classificato come AEE domestico .

Come nella disciplina RAEE 1 , le municipalità e in parte i Distributori si occupano della raccolta primaria dei RAEE 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 . Attenzione : una cosa sono le attività e un' altra i costi , che la legge italiana pone ora , almeno in parte , a carico dei Produttori anche quanto alla raccolta primaria, come si esaminerà oltre .

CHI FINANZIA LA RACCOLTA PRIMARIA dei RAEE DOMESTICI ?

Come sopra ricordato , la raccolta primaria fa capo ai comuni e , nei casi specifici previsti , ai Distributori .

Il Dlgs 49/2014 , con un peculiarità tutta italiana , prevede tuttavia che i Produttori eroghino premi di efficienza “ *al verificarsi di condizioni di buona operatività* ” a : (a) i Centri di raccolta comunali e (b) i 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 . 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 MATT né il MISE abbiano competenze economiche per determinare nel quantum il finanziamento concretamente sostenibile dalle imprese dei Produttori . Le competenze del MATT 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 legale , i due Ministeri interessati NON hanno titolo per effettuare tale determinazione : infatti la Direttiva RAEE 2 (D. 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 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 legale , non risulta che la legge delega approvata dal Parlamento , sulla base della quale è stato approvato il decreto legislativo 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' art. 23 della Costituzione , ai sensi del quale “ *Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge* ” .

RAEE PROFESSIONALI : CHI E COME LI GESTISCE ?

Abbiamo due oneri in capo al Produttore , 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 13.08.2005 , 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 . Il Produttore TIZIO (così come come sotto la normativa RAEE 1) può aderire a un sistema collettivo oppure decidere di farsi carico individualmente degli oneri che abbiamo appena esaminato ; ATTENZIONE : abbiamo però qui una novità : infatti , in quest' ultimo caso è stabilito che egli debba preventivamente sottoporre all' approvazione del Ministero dell' ambiente un' istanza corredata della necessaria documentazione a dimostrazione dell' efficienza ed adeguatezza del sistema individuale che intende adottare .

E I PANNELLI FOTOVOLTAICI COME SONO CLASSIFICATI ?

Anche qui abbiamo un peculiarità italiana : Secondo la nuova legge italiana , 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 .

I SISTEMI COLLETTIVI

I produttori che non adempiono individualmente agli oneri RAEE devono aderire a un sistema collettivo sottoposto a vigilanza del MATT .

Anche qui il Dlgs 49/2014 attua 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 MATT entro 15 giorni dall' adozione ai fini dell' approvazione .

La previsione di statuti – tipo con riferimento ad enti privati quali sono i consorzi - che non trova traccia nella Direttiva RAEE 2 - desta non poche perplessità sotto il profilo giuridico .

CI SONO DEGLI OBIETTIVI DI RACCOLTA ?

Gli obiettivi sono stabiliti come segue ; 1- fino al 31/12/2015 non sono previsti nuovi obiettivi ; 2- entro l' 1/01/2016 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' 1/01/2019 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 i sistemi collettivi hanno raccolto in Italia 225.931 mila ton. di RAEE domestici (nel 2012 erano 240.000 mila ton. ossia - 8,5%Vs. 2011) per circa 3.80 Kg ad 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. (genn. 2019). Obiettivo, questo, che non appare realistico.

VENDITE A DISTANZA IN ITALIA DI PRODUTTORE STABILITO IN STATO TERZO

Ricordo anzitutto che ai sensi della normativa RAEE é “**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, anche 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”**

- 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.

Ricordo che il mio studio legale si occupa correntemente di queste ed altre tipologie di rappresentanze ambientali di Produttori “stranieri” in Italia.

QUALI SONO GLI ONERI DI RACCOLTA PRIMARIA IN CAPO AI DISTRIBUTORI ?

I distributori, oltre al ritiro “1 contro 1” previsto dalla normativa corrente a fronte di AEE nuove vendite, sono 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 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 L. 97/2013) ma non quelle relative al trasporto di RAEE in quantitativi superiori ai 3500 Kg: in tal caso, infatti, le semplificazioni sono concesse solo se si utilizzino trasportatori iscritti all'Albo Gestori Ambientali.

I GESTORI DEI CENTRI DI RACCOLTA HANNO NUOVI ONERI PARTICOLARI ?

Il Dlgs 49/2014 stabilisce che **“Nei centri di raccolta sono individuate apposite aree adibite al DEPOSITO PRELIMINARE ALLA RACCOLTA DEI RAEE domestici destinati alla preparazione per il riutilizzo”**

Non si vede come si possa utilmente interpretare tale previsione se non nel senso di imporre ai gestori dei centri di raccolta di suddividere e allocare materialmente nelle aree così individuate i RAEE destinati alla preparazione per il riutilizzo: attività questa alla quale i centri NON sono evidentemente autorizzati.

SONO PREVISTI STANDARD ARMONIZZATI PER IL TRATTAMENTO ?

La D. RAEE 2 prevede l'elaborazione di standard armonizzati a livello europeo nel trattamento dei RAEE sì da rispecchiare **“il più recente livello tecnico”**, da svilupparsi dalle organizzazioni di armonizzazione normativa europee. Gli Stati Membri possono elaborare standard nazionali aggiuntivi, di cui devono informare la Commissione. L'allegato VII alla legge italiana di attuazione della D. RAEE 2 riproduce il correlativo allegato della direttiva e disciplina i trattamenti selettivi dei RAEE: tale disciplina può essere emendata solo dalla Commissione, la quale valuterà a tal fine la possibilità di estenderla anche ai nano materiali.

Avv. Maurizio Iorio