

La responsabilità estesa del produttore quale asse portante dell'economia circolare nella normativa comunitaria e nel d.lgs. n. 116/2020

di Gianfranco Amendola

1. Premessa generale. - 2. La responsabilità estesa del produttore nella direttiva rifiuti 851/2018 ed il suo recepimento con d.lgs. n. 116/2020. - 3. Responsabilità estesa del produttore e imballaggi.

1. - Premessa generale. Il piano d'azione per l'economia circolare adottato dalla Commissione Juncker nel 2015 definisce misure volte a guidare l'economia dell'UE verso un percorso circolare e ad aiutare l'Unione a diventare leader mondiale di questa transizione. Il piano comprende misure per modificare i modelli di consumo e di produzione, imperniandosi sulla progettazione dei prodotti (durabilità, riparabilità, riutilizzo e riciclabilità), sulla gestione dei rifiuti (prevenzione, riciclaggio dei materiali, recupero dell'energia e prevenzione dello smaltimento in discarica) e sulla sensibilizzazione dei consumatori¹.

In questo quadro, nel 2018 venivano apportate sostanziose modifiche alla direttiva rifiuti del 2008 sul presupposto che «la valutazione del ciclo di vita dei prodotti dovrebbe diventare la norma e il quadro normativo della progettazione ecocompatibile – finalizzato ad aumentare l'efficienza dei prodotti per ridurre il consumo di energia e di risorse – dovrebbe essere il più possibile ampliato»². Più in particolare, come si legge nei «considerando» della nuova direttiva 2018/851, «al fine di creare un'autentica economia circolare, è necessario adottare misure aggiuntive sulla produzione e il consumo sostenibili, concentrandosi sull'intero ciclo di vita dei prodotti in modo da preservare le risorse e fungere da “anello mancante”. L'uso più efficiente delle risorse garantirebbe anche un considerevole risparmio netto alle imprese, alle autorità pubbliche e ai consumatori dell'Unione, riducendo nel contempo le emissioni totali annue dei gas a effetto serra», aggiungendo che «dovrebbero essere rafforzati gli obiettivi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativi alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio dei rifiuti, affinché riflettano più incisivamente l'ambizione dell'Unione di passare a un'economia circolare».

Rafforzamento che veniva attuato con l'art. 11 (Preparazione per il riutilizzo e riciclaggio) della direttiva 2018/851, fissando nuovi obiettivi con scadenze tra il 2020 e il 2035³.

¹ Commissione UE Bruxelles, 30 gennaio 2019 COM(2019) 22 final Documento di riflessione Verso un'Europa sostenibile entro il 2030.

² Comunicazione della Commissione UE sull'attuazione del pacchetto sull'economia circolare: possibili soluzioni all'interazione tra la normativa in materia di sostanze chimiche, prodotti e rifiuti, Strasburgo, 16 gennaio 2018 COM(2018) 32 final.

³ Art. 11, direttiva 2018/851 (reso operativo per l'Italia con l'art. 181, d.lgs. n. 152/06 modificato dal d.lgs. n. 116/2020) «Preparazione per il riutilizzo e riciclaggio
(*Omissis*)

2. Al fine di rispettare le finalità della presente direttiva e avanzare verso un'economia circolare europea con un alto livello di efficienza delle risorse, gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire i seguenti obiettivi:

a) entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50% in termini di peso;

La «responsabilità estesa del produttore del prodotto»⁴ costituisce l'asse portante di questi obiettivi di economia circolare perseguiti dalla UE con l'intento di prolungare la vita dei prodotti (es. con il riutilizzo), ovvero di farli durare (es. con la riparazione) o di ritornare in vita (es. con il riciclaggio, anche multiplo); evitando, quindi, la formazione di rifiuti nel rispetto dei principi di precauzione e di tutela della salute e dell'ambiente⁵ nonché dei criteri di priorità nella gestione dei rifiuti⁶.

A tal fine, la normativa comunitaria attribuisce al produttore del prodotto 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, precisando che la responsabilità finanziaria non deve superare i costi necessari per la prestazione di tali servizi, che sono ripartiti in modo trasparente tra gli attori interessati, inclusi i produttori di prodotti, i sistemi collettivi che operano per loro conto e le autorità pubbliche. Pertanto, i produttori del prodotto, ovvero i sistemi collettivi, determinano il contributo ambientale da corrispondere per assicurare la copertura dei costi di gestione del rifiuto da essi generato⁷.

- b) entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 17 05 04 dell'elenco dei rifiuti, sarà aumentata almeno al 70% in termini di peso;
- c) entro il 2025, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 55% in peso;
- d) entro il 2030, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 60% in peso;
- e) entro il 2035, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 65% in peso».

⁴ Secondo le definizioni dell'art. 183, d.lgs. n. 152/06 (dopo le modifiche del d.lgs. n. 116/2020), ricalcate, ovviamente, dalla direttiva del 2018, per «produttore del prodotto» si intende «qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti» [lett. g)]; mentre il «regime di responsabilità estesa del produttore» comprende «le misure 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» [lett. g bis)]; per «produttore di rifiuti» si intende, invece [lett. f)], «il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)».

⁵ Cfr. art. 177 (Campo di applicazione e finalità), d.lgs. n. 152/06 secondo cui (comma 4) «I rifiuti sono gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare:

- a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora;
- b) senza causare inconvenienti da rumori o odori;
- c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente».

⁶ Cfr. art. 179 (Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti), d.lgs. n. 152/06, secondo cui (comma 1) «La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia:

- a) prevenzione;
- b) preparazione per il riutilizzo;
- c) riciclaggio;
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- e) smaltimento (...).

⁷ Cfr. nuovo art. 237 (Criteri direttivi dei sistemi di gestione), d.lgs. n. 152/06 (introdotto da d.lgs. n. 116/2020):

«1. Al fine di migliorare la qualità dell'ambiente e per contribuire alla transizione verso un'economia circolare, i sistemi di gestione adottati favoriscono misure intese, in via prioritaria, a prevenire la produzione di rifiuti tenuto conto dell'obsolescenza programmata, nonché a incentivare il riciclaggio, la simbiosi industriale e altre forme di recupero, quindi, la riduzione dello smaltimento finale di tali rifiuti, tenendo conto dei principi di cui all'articolo 178 e dei criteri di cui all'articolo 179 del presente decreto legislativo. I Consorzi ovvero i sistemi di gestione in forma individuale o collettiva, di cui ai titoli II e III della parte IV del presente decreto legislativo, già istituiti ovvero riconosciuti ovvero in corso di riconoscimento, operano sull'intero territorio nazionale senza generare distorsioni della concorrenza, curano per conto dei produttori la gestione dei rifiuti provenienti dai prodotti che immettono sul mercato nazionale e dai prodotti importati in condizioni non discriminatorie, in modo da evitare ostacoli al commercio, adempiono ai propri obblighi senza limitare le operazioni di raccolta e di gestione nelle aree più proficue.

2. I sistemi di gestione adottati devono essere aperti alla partecipazione degli operatori economici interessati, assicurando il rispetto del principio di trasparenza e di non discriminazione, garantiscono la continuità dei servizi di gestione dei rifiuti sull'anno solare di riferimento, ancorché siano stati conseguiti gli obiettivi generali e specifici ad essi applicabili, nonché adeguata attività di informazione ai detentori di rifiuti sulle misure di prevenzione e di riutilizzo, sui sistemi di ritiro e di raccolta dei rifiuti anche al fine di prevenire la dispersione degli stessi.

2. - *La responsabilità estesa del produttore nella direttiva rifiuti 851/2018 ed il suo recepimento con d.lgs. n. 116/2020.* Come abbiamo detto, la responsabilità estesa del produttore del prodotto costituisce l'asse portante della strategia comunitaria per l'economia circolare⁸ e pertanto viene ampiamente considerata nella legge che delegava il Governo a dare attuazione alle direttive su rifiuti ed imballaggi del 2018⁹.

L. 4 ottobre 2019, n. 117. *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018.*

Art. 16.

Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

«1. Nell'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, e della direttiva (UE) 2018/852 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 responsabilità estesa del produttore, in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/851 e all'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/852, nel rispetto delle seguenti indicazioni:

- 1) procedere al riordino dei principi generali di riferimento nel rispetto degli obiettivi ambientali, della tutela della concorrenza nonché del ruolo degli enti locali;
- 2) definire i modelli ammissibili di responsabilità estesa per i sistemi di gestione delle diverse filiere e stabilire procedure omogenee per il riconoscimento;
- 3) prevedere una disciplina sanzionatoria per ogni soggetto obbligato della filiera;
- 4) definire la natura del contributo ambientale, l'ambito di applicazione e le modalità di determinazione in relazione alla copertura dei costi di gestione, nonché prevedere adeguati sistemi di garanzia;
- 5) nel rispetto del principio di concorrenza, promuovere l'accesso alle infrastrutture di raccolta differenziata e selezione da parte dei sistemi di responsabilità estesa autorizzati, in condizioni di parità tra loro, ed estendere l'obbligo di raccolta all'intero anno di riferimento, indipendentemente dall'intervenuto conseguimento dell'obiettivo fissato;
- 6) prevedere, nell'ambito della responsabilità estesa, l'obbligo di sviluppare attività di comunicazione e di informazione univoche, chiare e immediate, ai fini della promozione e dello sviluppo delle attività di raccolta differenziata, di riutilizzo e di recupero dei rifiuti;
- 7) disciplinare le attività di vigilanza e controllo sui sistemi di gestione;

3. I produttori del prodotto, dispongono dei mezzi finanziari ovvero dei mezzi finanziari e organizzativi della gestione del ciclo di vita in cui il prodotto diventa rifiuto; tale responsabilità finanziaria non supera i costi necessari per la prestazione di tali servizi; i costi sono determinati in modo trasparente tra gli attori interessati, inclusi i produttori di prodotti, i sistemi collettivi che operano per loro conto e le autorità pubbliche; a tal fine, i produttori del prodotto, ovvero i sistemi collettivi, determinano il contributo ambientale secondo le modalità di cui al comma 4.

4. Il contributo ambientale, determinato per tipologia, per unità o per peso del prodotto immesso sul mercato nazionale, assicura la copertura dei costi di gestione del rifiuto da esso generato in conformità ai principi di cui all'articolo 178, al netto degli introiti ricavati dal riutilizzo, dalla vendita delle materie prime ottenute dal prodotto, nonché da eventuali cauzioni di deposito non reclamatione. Esso è modulato, ove possibile, per singoli prodotti o gruppi di prodotti simili, tenuto conto della loro durevolezza, riparabilità, riutilizzabilità e riciclabilità, nonché della presenza di sostanze pericolose, garantendo un apporto basato sul ciclo di vita del prodotto e il buon funzionamento del mercato interno. (...)

5. Il contributo è inoltre impiegato per accrescere l'efficienza della filiera, mediante attività di ricerca scientifica applicata all'ecodesign dei prodotti e allo studio di nuove tecnologie e sistemi innovativi per la gestione dei relativi rifiuti».

⁸ PIEROBON, *Nuova disciplina sui rifiuti: dalla responsabilità estesa del produttore, alla poscenza gestionale e tariffaria dei servizi pubblici locali*, in *Azienditalia*, 11/2020, 1786 ss. definisce la responsabilità estesa «la chiave nella toppa».

⁹ In realtà già l'art. 8 della direttiva rifiuti del 2008 prevedeva, come vedremo, la responsabilità estesa del produttore ma in modo generico.

8) prevedere sanzioni proporzionate in relazione agli obiettivi di riciclo definiti a livello nazionale e dell'Unione europea».

In attuazione di questa delega, il d.lgs. n. 116/2020 provvedeva, con il nuovo art. 178 *bis*, d.lgs. n. 152/06¹⁰, a recepire il testo dell'art. 8 della direttiva rifiuti con le modifiche del 2018¹¹ sulla responsabilità estesa del produttore, come risulta dallo schema seguente:

¹⁰ Riportiamo il testo dell'art. 178 *bis*, d.lgs. n. 152/06 nella versione precedente il d.lgs. 116/2020:

Art. 178 *bis*. Responsabilità estesa del produttore (articolo introdotto dall'art. 3 del d.lgs. n. 205 del 2010)

«1. Al fine di rafforzare la prevenzione e facilitare l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita, comprese le fasi di riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti, evitando di compromettere la libera circolazione delle merci sul mercato, possono essere adottati, previa consultazione delle parti interessate, con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare aventi natura regolamentare, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le modalità e i criteri di introduzione della responsabilità estesa del produttore del prodotto, inteso come qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti, nell'organizzazione del sistema di gestione dei rifiuti, e nell'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo il loro utilizzo. Ai medesimi fini possono essere adottati con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, le modalità e i criteri:

a) di gestione dei rifiuti e della relativa responsabilità finanziaria dei produttori del prodotto. I decreti della presente lettera sono adottati di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze;

b) di pubblicizzazione delle informazioni relative alla misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile;

c) della progettazione dei prodotti volta a ridurre i loro impatti ambientali;

d) di progettazione dei prodotti volta a diminuire o eliminare i rifiuti durante la produzione e il successivo utilizzo dei prodotti, assicurando che il recupero e lo smaltimento dei prodotti che sono diventati rifiuti avvengano in conformità ai criteri di cui agli articoli 177 e 179;

e) volti a favorire e incoraggiare lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti adatti all'uso multiplo, tecnicamente durevoli, e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti ad un recupero adeguato e sicuro e a uno smaltimento compatibile con l'ambiente.

2. La responsabilità estesa del produttore del prodotto è applicabile fatta salva la responsabilità della gestione dei rifiuti di cui all'articolo 188, comma 1, e fatta salva la legislazione esistente concernente flussi di rifiuti e prodotti specifici.

3. I decreti di cui al comma 1 possono prevedere altresì che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti parzialmente o interamente dal produttore del prodotto causa dei rifiuti. Nel caso il produttore del prodotto partecipi parzialmente, il distributore del prodotto concorre per la differenza fino all'intera copertura di tali costi.

4. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

¹¹ Riportiamo il testo dell'art. 8 nella versione della direttiva del 2008:

Art. 8. Responsabilità estesa del produttore

«1. Per rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e l'altro recupero dei rifiuti, gli Stati membri possono adottare misure legislative o non legislative volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto) sia soggetto ad una responsabilità estesa del produttore. Tali misure possono includere l'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo l'utilizzo di tali prodotti, nonché la successiva gestione dei rifiuti e la responsabilità finanziaria per tali attività. Tali misure possono includere l'obbligo di mettere a disposizione del pubblico informazioni relative alla misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile.

2. Gli Stati membri possono adottare misure appropriate per incoraggiare una progettazione dei prodotti volta a ridurre i loro impatti ambientali e la produzione di rifiuti durante la produzione e il successivo utilizzo dei prodotti e ad assicurare che il recupero e lo smaltimento dei prodotti che sono diventati rifiuti avvengano in conformità degli articoli 4 e 13.

Tali misure possono incoraggiare, tra l'altro, lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti adatti all'uso multiplo, tecnicamente durevoli e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti a un recupero adeguato e sicuro e a uno smaltimento compatibile con l'ambiente.

3. Nell'applicare la responsabilità estesa del produttore, gli Stati membri tengono conto della fattibilità tecnica e della praticabilità economica nonché degli impatti complessivi sociali, sanitari e ambientali, rispettando l'esigenza di assicurare il corretto funzionamento del mercato interno.

4. La responsabilità estesa del produttore è applicata fatta salva la responsabilità della gestione dei rifiuti di cui all'articolo 15, paragrafo 1, e fatta salva la legislazione esistente concernente flussi di rifiuti e prodotti specifici».

DIRETTIVA RIFIUTI 2008-2018 in corsivo modifiche 2018	D.LGS. N. 152/06 dopo D.LGS. N. 116/2020 (è stato sostituito l'intero art. 178 <i>bis</i> precedente).
Art. 8 Responsabilità estesa del produttore 1. Per rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e l'altro recupero dei rifiuti, gli Stati membri possono adottare misure legislative o non legislative volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto) sia soggetto ad una responsabilità estesa del produttore. Tali misure possono includere l'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo l'utilizzo di tali prodotti, nonché la successiva gestione dei rifiuti e la responsabilità finanziaria per tali attività. Tali misure possono includere l'obbligo di mettere a disposizione del pubblico informazioni relative alla misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile. <i>Laddove tali misure includano l'istituzione di regimi di responsabilità estesa del produttore, si applicano i requisiti minimi generali di cui all'articolo 8 bis. Gli Stati membri possono decidere che i produttori di prodotti che si impegnano in termini finanziari o che si assumono, di loro iniziativa, responsabilità finanziarie e organizzative per la gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto è un rifiuto, applichino alcuni dei requisiti generali minimi di cui all'articolo 8 bis o la loro totalità.</i> 4. La responsabilità estesa del produttore è applicata fatta salva la responsabilità della gestione dei rifiuti di cui all'articolo 15, paragrafo 1, e fatta salva la legislazione esistente concernente flussi di rifiuti e prodotti specifici. 2. <i>Gli Stati membri possono adottare misure appropriate per incoraggiare una progettazione dei prodotti e dei loro componenti volta a ridurre i loro impatti ambientali e la produzione di rifiuti durante la produzione e il successivo utilizzo dei prodotti e tesa ad assicurare che il recupero e lo smaltimento dei prodotti che sono diventati rifiuti avvengano in conformità degli articoli 4 e 13.</i> <i>Tali misure possono incoraggiare, tra l'altro, lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti e componenti dei prodotti adatti all'uso multiplo, contenenti materiali riciclati, tecnicamente durevoli e facilmente riparabili e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti a essere preparati per il riutilizzo e riciclati per favorire la corretta attuazione della gerarchia dei</i>	Art. 178 <i>bis</i> (Responsabilità estesa del produttore). 1. Al fine di rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti, con uno o più decreti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata, sono istituiti, anche su istanza di parte, regimi di responsabilità estesa del produttore. Con il medesimo decreto sono definiti, per singolo regime di responsabilità estesa del produttore, i requisiti, nel rispetto dell'articolo 178 <i>ter</i>, e sono altresì determinate le misure che includono l'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo l'utilizzo di tali prodotti e la successiva gestione dei rifiuti, la responsabilità finanziaria per tali attività nonché misure volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto) sia soggetto ad una responsabilità estesa del produttore. Sono fatte salve le discipline di responsabilità estesa del produttore di cui agli articoli 217 e seguenti del presente decreto. 2. La responsabilità estesa del produttore del prodotto è applicabile fatta salva la responsabilità della gestione dei rifiuti di cui all'articolo 188, comma 1, e fatta salva la legislazione esistente concernente flussi di rifiuti e prodotti specifici. 3. I regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti con i decreti di cui al comma 1 prevedono misure appropriate per incoraggiare una progettazione dei prodotti e dei loro componenti volta a ridurre gli impatti ambientali e la produzione di rifiuti durante la produzione e il successivo utilizzo dei prodotti e tesa ad assicurare che il recupero e lo smaltimento dei prodotti che sono diventati rifiuti avvengano secondo i criteri di priorità di cui all'articolo 179 e nel rispetto del comma 4 dell'articolo 177. Tali misure incoraggiano, tra l'altro, lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti e componenti dei prodotti adatti all'uso multiplo, contenenti materiali riciclati, tecnicamente durevoli e facilmente riparabili e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti a essere preparati per

<i>rifiuti. Le misure tengono conto dell'impatto dell'intero ciclo di vita dei prodotti, della gerarchia dei rifiuti e, se del caso, della potenzialità di riciclaggio multiplo.</i> 3. Nell'applicare la responsabilità estesa del produttore, gli Stati membri tengono conto della fattibilità tecnica e della praticabilità economica nonché degli impatti complessivi sociali, sanitari e ambientali, rispettando l'esigenza di assicurare il corretto funzionamento del mercato interno. 5. <i>La Commissione organizza uno scambio di informazioni tra gli Stati membri e i soggetti interessati dai regimi di responsabilità estesa del produttore sull'attuazione pratica dei requisiti minimi generali di cui all'articolo 8 bis. Lo scambio di informazioni verte anche sulle migliori pratiche volte a garantire una governance adeguata, sulla cooperazione transfrontaliera in materia di regimi di responsabilità estesa del produttore e sul corretto funzionamento del mercato interno, sugli aspetti organizzativi e sul controllo delle organizzazioni che attuano, per conto dei produttori di prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi, sulla modulazione dei contributi finanziari, sulla selezione dei gestori di rifiuti e sulla prevenzione della dispersione di rifiuti. La Commissione pubblica i risultati dello scambio di informazioni e può fornire linee guida su tali aspetti e altri aspetti pertinenti. La Commissione pubblica linee guida, in consultazione con gli Stati membri, in materia di cooperazione transfrontaliera per quanto concerne i regimi di responsabilità estesa del produttore e in materia di modulazione dei contributi finanziari di cui all'articolo 8 bis, paragrafo 4, lettera b).</i> <i>Laddove necessario, per evitare distorsioni del mercato interno, la Commissione può adottare atti di esecuzione al fine di stabilire i criteri in vista dell'applicazione uniforme dell'articolo 8 bis, paragrafo 4, lettera b), ma escludendo qualsiasi precisa determinazione del livello dei contributi. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura di esame di cui all'articolo 39, paragrafo 2.</i>	il riutilizzo e riciclati per favorire la corretta attuazione della gerarchia dei rifiuti. Le misure tengono conto dell'impatto dell'intero ciclo di vita dei prodotti, della gerarchia dei rifiuti e, se del caso, della potenzialità di riciclaggio multiplo. 4. I decreti di cui al comma 1: a) tengono conto della fattibilità tecnica e della praticabilità economica nonché degli impatti complessivi sanitari, ambientali e sociali, rispettando l'esigenza di assicurare il corretto funzionamento del mercato interno; b) disciplinano le eventuali modalità di riutilizzo dei prodotti nonché di gestione dei rifiuti che ne derivano ed includono l'obbligo di mettere a disposizione del pubblico le informazioni relative alla modalità di riutilizzo e riciclo; c) prevedono specifici obblighi per gli aderenti al sistema. 5. Nelle materie di competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, i regimi di responsabilità estesa del produttore sono istituiti e disciplinati, ai sensi del comma 1, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata.
---	---

Come si vede, trattasi di trasposizione abbastanza fedele che rinvia a futuri decreti governativi la istituzione, anche su istanza di parte, di regimi di responsabilità estesa del produttore con i relativi requisiti da rispettare.

Viene, comunque, «fatta salva la responsabilità della gestione dei rifiuti di cui all'articolo 188, comma 1», secondo il quale (dopo il d.lgs. n. 116/2020)¹² «il produttore iniziale, o altro detentore, di rifiuti provvede

¹² Si noti che il primo comma dell'art. 188, nella versione precedente le modifiche del d.lgs. n. 116/2020 conteneva anche la disposizione secondo cui «fatto salvo quanto previsto ai successivi commi del presente articolo, il produttore iniziale o altro detentore conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento, restando inteso che qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari di cui al presente comma, tale

al loro trattamento direttamente ovvero mediante l'affidamento ad intermediario, o ad un commerciante o alla loro consegna a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto addetto alla raccolta o al trasporto dei rifiuti, pubblico o privato, nel rispetto della Parte IV del presente decreto»¹³. Così come «sono fatte salve le discipline di responsabilità estesa del produttore di cui agli articoli 217 e seguenti»; e cioè quelle già esistenti relative alla gestione degli imballaggi e di particolari categorie di rifiuti¹⁴.

A questo proposito, l'art. 6, d.lgs. n. 116/2020 dispone che «i soggetti sottoposti a regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti prima dell'entrata in vigore del presente decreto legislativo si conformano alle disposizioni da esso dettate in materia di responsabilità estesa del produttore entro il 5 gennaio 2023», comunicando al Ministero le modifiche apportate a tal fine; con facoltà del Ministero di inserire le necessarie integrazioni.

Quanto ai requisiti da rispettare in materia di responsabilità estesa, essi, così come anticipato dai 'considerando' della direttiva, «dovrebbero ridurre i costi e migliorare l'efficacia, così come garantire pari condizioni di concorrenza, anche per le piccole e medie imprese e le imprese del commercio elettronico, e l'assenza di ostacoli al funzionamento del mercato interno. Essi dovrebbero inoltre 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. Nel complesso tali requisiti dovrebbero migliorare la *governance* e la trasparenza dei regimi di responsabilità estesa del produttore e limitare le possibilità che emergano conflitti di interesse tra le organizzazioni che attuano, per conto dei produttori di prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi e i gestori di rifiuti ai quali tali organizzazioni fanno ricorso. I requisiti dovrebbero applicarsi ai regimi di responsabilità estesa del produttore nuovi e esistenti. È tuttavia necessario prevedere un periodo transitorio per quelli esistenti affinché i produttori possano adeguare le loro strutture e procedure ai nuovi requisiti. Le disposizioni relative alla responsabilità finanziaria dei produttori di prodotti introdotte nel novero dei requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore si dovrebbero applicare ferma restando la competenza delle autorità pubbliche per quanto riguarda la raccolta e il trattamento dei rifiuti urbani».

Ed è, quindi, su queste basi che l'art. 8 *bis* introdotto dalla direttiva rifiuti n. 851 del 2018 delinea, appunto i «requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore», trasposti nel d.lgs. n. 152/06 con l'art. 178 *ter* del d.lgs. n. 116/2020.

Rinviando allo schema pubblicato in appendice per un puntuale confronto tra il testo comunitario e quello italiano, sembra sufficiente, in questa sede, evidenziare che, in sostanza i principali requisiti che dovranno essere contenuti nei decreti governativi di attuazione riguardano:

- a) definizione ruoli e responsabilità;
- b) definizione degli obiettivi di gestione dei rifiuti;
- c) comunicazione e pubblicità dei dati su prodotti e su raccolta e trattamento dei rifiuti da essi derivati;

responsabilità, di regola, comunque sussiste». In dottrina, a questo proposito, ci permettiamo rinviare, anche per richiami, al nostro *La Cassazione e il «giallo» dell'art. 188, d.lgs. 152/06 sulla responsabilità nella gestione dei rifiuti*, in www.lexambiente.it, 10 aprile 2020.

¹³ In dottrina cfr., da ultimo, in proposito lo stimolante ed approfondito articolo di PAONE, *La responsabilità condivisa dei soggetti che effettuano la gestione dei rifiuti*, in *Lexambiente, Riv. trim. dir. pen. amb.*, fasc. 3, 2020, 13 e ss.

¹⁴ Cfr. anche il nuovo testo dell'art. 227, secondo cui «fatte salve le disposizioni degli articoli 178 *bis* e 178 *ter*, ove applicabili, restano in vigore le disposizioni nazionali relative alle altre tipologie di rifiuti, ed in particolare quelle riguardanti: a) rifiuti elettrici ed elettronici: direttiva 2012/19/UE e direttiva 2011/65/UE e relativi decreti legislativi di attuazione 14 marzo 2014, n. 49 e 4 marzo 2014, n. 27, e direttiva (UE) 2018/849; b) rifiuti sanitari: decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254; c) veicoli fuori uso: direttiva 2000/53/CE e relativo decreto legislativo di attuazione 24 giugno 2003, n. 209 e direttiva (UE) 2018/849; d) recupero dei rifiuti dei beni e prodotti contenenti amianto: decreto ministeriale 29 luglio 2004, n. 248; e) rifiuti di pile e accumulatori: direttiva 2006/66/CE e relativo decreto legislativo di attuazione 15 febbraio 2016, n. 27 e direttiva (UE) 2018/849».

- d) copertura geografica della rete di raccolta (che non si limiti alle aree o ai segmenti più redditizi);
- e) idonei mezzi finanziari e organizzativi;
- f) meccanismi di autosorveglianza;
- g) contributo finanziario da versare e possibili deroghe condizionate;
- h) ecomodulazione dei contributi (adeguamento dei contributi versati dai membri del regime di responsabilità estesa, allo scopo di incentivare il riciclaggio);
- i) funzioni di vigilanza e controllo sul rispetto degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore.

Ed è proprio con riferimento a quest'ultimo, importantissimo requisito¹⁵ che occorre registrare la più rilevante novità introdotta dal nostro Paese.

Se, infatti, da un lato si rinvia ad un futuro decreto del Ministro dell'ambiente per la definizione delle modalità di vigilanza e controllo da parte dello stesso Ministero, dall'altro si istituisce un «Registro nazionale dei produttori» al quale i soggetti sottoposti ad un regime di responsabilità estesa del produttore sono tenuti ad iscriversi, trasmettendo, con modalità e tempi da dettagliare con il decreto sopra citato, una serie di dati, di rendiconti, di piani e di relazioni anche con riferimento all'entità del contributo ambientale.

Trattasi di novità che desta notevoli perplessità in quanto, in linea con i più recenti indirizzi del Ministero dell'ambiente, sembra ancora una volta – e proprio a proposito della fondamentale materia dei controlli – privilegiare una visione tutta burocratica, destinata ad operare soprattutto sulla carta, che scarica gli oneri sui privati rinviando ad un futuro totalmente incerto la definizione degli obblighi operativi dell'apparato pubblico.

Si noti che la mancata ottemperanza agli obblighi connessi con la istituzione del Registro viene punita con «una sanzione amministrativa pecuniaria da cinquecento euro a duemila euro, per i rifiuti non pericolosi, e da mille euro a tremila euro per i rifiuti pericolosi» (ridotta a un terzo in caso di iscrizione tardiva entro sessanta giorni); mentre «la mancata o incompleta trasmissione dei dati informativi con le tempistiche e le modalità ivi definite comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da cinquecento euro a duemila euro per i rifiuti non pericolosi e da mille euro a tremila euro per i rifiuti pericolosi». Sanzione che, tuttavia, è esclusa se si tratta di «mera correzione di dati», mentre, se si tratta della trasmissione o dell'annotazione di dati incompleti o inesatti, si applica «solo nell'ipotesi in cui i dati siano rilevanti ai fini della tracciabilità, con esclusione degli errori materiali e violazioni formali» (art. 4, d.lgs. n. 116/2020).

In proposito, vale la pena di notare che, in realtà, questa è l'unica sanzione specifica prevista con riferimento agli obblighi connessi con la responsabilità estesa del produttore mentre, come abbiamo visto, la legge delega, proprio con riferimento alla responsabilità estesa del produttore, imponeva al Governo di «prevedere una disciplina sanzionatoria per ogni soggetto obbligato della filiera» con «sanzioni proporzionate in relazione agli obiettivi di riciclo definiti a livello nazionale e dell'Unione europea».

3. - Responsabilità estesa del produttore e imballaggi. L'introduzione, nella direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio del 1994, di valori-obiettivo di riciclaggio vincolanti per gli imballaggi di plastica, aveva già indotto molti Stati membri a prevedere un regime di responsabilità estesa del produttore allo scopo di:

- responsabilizzare i produttori per i costi di fine vita degli imballaggi, onde incoraggiare una progettazione migliore per ridurre tali costi (imballaggi più leggeri, riciclabilità più elevata...);
- migliorare i tassi di riutilizzo e riciclaggio;
- ridurre il costo della gestione dei rifiuti per le amministrazioni comunali (e i contribuenti), trasferendolo su produttori e consumatori (dal momento che il contributo per i regimi di responsabilità estesa del produttore è internalizzato nel prezzo del prodotto).

¹⁵ Si ricorda che la legge delega demandava specificamente al Governo di «disciplinare le attività di vigilanza e controllo sui sistemi di gestione».

Negli ultimi anni questa tendenza veniva ripetutamente incentivata a livello comunitario in quanto, come rilevato dalla Commissione UE, «regimi di responsabilità estesa del produttore ben congegnati possono svolgere un ruolo essenziale nel fornire i finanziamenti necessari. In alcuni Paesi con tassi di riciclaggio molto alti, per esempio, la maggior parte dei costi della raccolta differenziata e del riciclaggio dei rifiuti di imballaggio è finanziata mediante contributi versati dai produttori», aggiungendo che «oltre ad essere una fonte di finanziamento, la responsabilità estesa del produttore può fornire alle imprese incentivi economici affinché sviluppino prodotti di plastica più sostenibili. Se ben concepiti e attuati in tutta Europa, i regimi di responsabilità estesa del produttore potrebbero contribuire a migliorare l'efficienza del processo di riciclaggio, incoraggiare la progettazione in funzione del riciclaggio, ridurre i rifiuti e il loro abbandono nell'ambiente e incentivare il dialogo tra produttori, autorità locali e imprese di riciclaggio». Ed infatti, «nella sua proposta di revisione della legislazione in materia di rifiuti, la Commissione mira a promuovere tale modello e a renderlo più efficace attraverso requisiti minimi comuni, sulla base delle migliori prassi esistenti. Per garantire il corretto funzionamento dei regimi di responsabilità estesa del produttore e sostenere gli investimenti nel riciclaggio, la Commissione fornirà orientamenti su come garantire un'efficace modulazione dei contributi versati dai produttori, in particolare per gli imballaggi. Ad esempio, l'«eco-modulazione» di tali contributi può produrre risultati solo se garantisce un ritorno finanziario in cambio di scelte più sostenibili nella progettazione dei prodotti». Peraltro – conclude la Commissione – «un maggiore riciclaggio della plastica utilizzata in agricoltura (come i film pacciamanti o le serre di plastica) può contribuire a ridurre la dispersione nell'ambiente. A tal fine, i regimi di responsabilità estesa del produttore si sono rivelati efficaci in diversi Paesi. Anche i regimi di responsabilità estesa del produttore a livello nazionale possono contribuire a finanziare iniziative volte ad arginare l'abbandono di rifiuti di plastica nell'ambiente. I sistemi di cauzione-rimborso mirati possono contribuire a tal fine e promuovere il riciclaggio e hanno già consentito a diversi Paesi di raggiungere elevati tassi di raccolta per i contenitori di bevande»¹⁶.

E pertanto, la direttiva (UE) n. 852 del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, seguendo la stessa impostazione, già nei 'considerando' evidenziava che «gli Stati membri dovrebbero adottare misure per promuovere la diffusione degli imballaggi riutilizzabili e per conseguire una riduzione del consumo di imballaggi non riciclabili e di imballaggi eccessivi», aggiungendo che «le norme relative alla responsabilità estesa del produttore, di cui alla direttiva 2008/98/CE, dovrebbero applicarsi ai regimi di responsabilità estesa del produttore per i produttori di imballaggi». Di conseguenza, modificava l'art. 7, sancendo che «gli Stati membri garantiscono che, entro il 31 dicembre 2024, siano stabiliti regimi di responsabilità estesa del produttore per tutti gli imballaggi, conformemente all'articolo 8 e all'articolo 8 *bis* della direttiva 2008/98/CE» (comma 2).

In Italia, come abbiamo visto, restano valide (nuovo art. 178 *bis*), quindi, le discipline di responsabilità estesa del produttore già esistenti per gli imballaggi, di cui agli artt. 217 e ss., d.lgs. n. 152/06 i cui criteri di gestione subiscono, tuttavia, alcune variazioni.

Infatti, il d.lgs. n. 116/2020 modifica l'art. 219 sia con il richiamo espresso alla gerarchia dei rifiuti sia – in armonia con i requisiti generali in materia di responsabilità estesa del produttore (art. 178 *ter*, sopra riportato) –, aggiungendo, al terzo comma, che:

«L'attività di gestione integrata dei rifiuti di imballaggio rispetta i seguenti principi:

a) individuazione degli obblighi di ciascun operatore economico, garantendo che i costi di cui all'articolo 221, comma 10, del presente decreto siano sostenuti dai produttori e dagli utilizzatori in proporzione alle quantità di imballaggi immessi sul mercato nazionale, a tal fine promuovendo per tali soggetti e i relativi sistemi di responsabilità estesa del produttore, nel rispetto del principio di concorrenza, l'accesso alle infrastrutture di raccolta e selezione, in condizioni di parità tra loro, e che i Comuni ovvero gli Enti di governo d'ambito territoriale ottimale, ove costituiti ed operanti, organizzino la raccolta differenziata;

¹⁶ Comunicazione della Commissione UE su *Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*, Strasburgo, 16 gennaio 2018 COM(2018) 28 final.

b) promozione di strumenti di cooperazione tra i soggetti pubblici e privati;
c) informazione agli utenti finali degli imballaggi ed in particolare ai consumatori. Dette informazioni riguardano:

- 1) i sistemi di restituzione, di raccolta e di recupero disponibili;
- 2) il ruolo degli utenti finali di imballaggi e dei consumatori nel processo di riutilizzazione, di recupero e di riciclaggio degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio;
- 3) il significato dei marchi apposti sugli imballaggi quali si presentano sul mercato;
- d) gli elementi significativi dei programmi di gestione per gli imballaggi ed i rifiuti di imballaggio, di cui all'articolo 225, comma 1, e gli elementi significativi delle specifiche previsioni contenute nei piani regionali ai sensi dell'articolo 225, comma 6 (...).

Nello stesso quadro, il nuovo art. 219 *bis* («Sistema di riutilizzo di specifiche tipologie di imballaggi»), introdotto dal d.lgs. n. 116/2020, prescrive, tra l'altro, agli operatori economici di adottare misure volte ad assicurare l'aumento della percentuale di imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato anche attraverso l'utilizzo di sistemi di restituzione con cauzione, nonché dei sistemi per il riutilizzo degli imballaggi.

A questo proposito, appare doveroso ricordare che recentemente la Corte dei conti europea¹⁷ ha approfondito la problematica sull'efficacia dei regimi di responsabilità estesa per imballaggi adottati nei Paesi della UE, rilevando notevoli disparità nel livello di efficacia dei regimi e nell'ambito di applicazione della responsabilità dei produttori; evidenziando, peraltro, che, allo stato, per i produttori, il costo unitario del trattamento di fine vita è inferiore al costo effettivo del riciclaggio degli imballaggi di plastica e che la maggior parte dei regimi di responsabilità estesa impone ai membri di versare contributi in funzione del peso degli imballaggi di plastica che essi immettono sul mercato. «Ciò incoraggia i produttori a ridurre il peso degli imballaggi di plastica, al fine di ridurre i costi. Nell'Unione europea, ad esempio, il peso medio di una bottiglia da 500 ml di polietilene tereftalato (PET) è diminuito da 24 grammi nel 1990 a 9,5 grammi nel 2013. Un documento di lavoro dei servizi della Commissione rileva che una più ampia progettazione degli imballaggi di plastica in funzione della riciclabilità sta incontrando numerosi ostacoli legati ai processi di produzione, alle abitudini e alla mancanza di dialogo lungo la catena del valore, oltre che fra i vari attori. Tali circostanze possono esercitare un notevole impatto, dal momento che, secondo le stime, oltre l'80 per cento di tutti gli impatti ambientali connessi ai prodotti hanno origine nella fase di progettazione di un prodotto. In alcuni casi, gli imballaggi più leggeri possono risultare meno riciclabili a causa della loro struttura multistrato, che utilizza plastiche differenti per ottenere le stesse proprietà di un imballaggio monomateriale più spesso».

Di particolare interesse, in proposito, appare il richiamo alla modulazione dei contributi nel regime olandese di responsabilità estesa del produttore:

«Il fondo olandese per i rifiuti di imballaggio (Afvalfonds Verpakkingen) ha adottato sin dal 2019 un sistema di modulazione dei contributi per gli imballaggi di plastica. Applica un sistema di *bonus* con contributi inferiori (nel 2020 0,34 euro al chilogrammo, anziché 0,60 euro al chilogrammo) a favore delle imprese che utilizzano imballaggi di plastica rigida, caratterizzati da una buona riciclabilità e un valore di mercato positivo dopo la cernita, portando così a costi netti inferiori per Afvalfonds Verpakkingen. Per valutare il grado di riciclabilità degli imballaggi di plastica, Afvalfonds Verpakkingen impiega il controllo sul riciclaggio KIDV per gli imballaggi di plastica rigida, elaborato dall'Istituto dei Paesi Bassi per gli imballaggi sostenibili. Afvalfonds Verpakkingen remunera l'utilizzo di imballaggi con un buon livello di riciclabilità e non sanziona l'impiego di altri imballaggi.

La decisione di ricorrere a un regime di *bonus*, e non di *bonus-malus*, è stata dettata dal desiderio di inviare un segnale positivo al mercato e dalle difficoltà pratiche di applicare un sistema di *malus*, che avrebbe obbligato Afvalfonds Verpakkingen a effettuare minuziosi controlli tecnici su una vasta gamma di imballaggi di plastica, con costi considerevoli.

Per completezza, appare opportuno ricordare anche la direttiva (UE) 2019/904 del 5 giugno 2019 sulla

¹⁷ Corte dei conti Europea, *L'azione della UE per affrontare il problema dei rifiuti di plastica*, analisi n. 4 del 2020, n. 33 e ss.

«riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente» che, già dai 'considerando', dopo aver premesso di essere «*lex specialis* rispetto alla direttiva 94/68/CE e alla direttiva 2008/98/CE», evidenzia, tra l'altro, che essa stabilisce «requisiti di responsabilità estesa del produttore in aggiunta a quelli di cui alla direttiva 2008/98/CE, come quello che impone ai produttori di taluni prodotti di plastica monouso di coprire i costi di rimozione dei rifiuti».

Nello stesso quadro, infine, è bene ricordare anche l'art. 226 *quater* introdotto nel d.lgs. n. 152/06 dalla l. 30 dicembre 2018, n. 145, sulle plastiche monouso¹⁸.

¹⁸ Art. 226 *quater*, d.lgs. n. 152/06. Plastiche monouso.

«1. Ai fini di prevenire la produzione di rifiuti da prodotti di plastica monouso e di quella dei materiali di origine fossile, nonché di prevenire l'abbandono e di favorire la loro raccolta differenziata e il relativo riciclaggio di materia, nonché di facilitare e promuovere l'utilizzo di beni di consumo ecocompatibili coerentemente con gli obiettivi indicati nella comunicazione della Commissione europea "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare", COM(2018) 28 definitivo, i produttori, su base volontaria e in via sperimentale dal 1° gennaio 2019 fino al 31 dicembre 2023: a) adottano modelli di raccolta differenziata e di riciclo di stoviglie in plastica da fonte fossile con percentuali crescenti di reintroduzione delle materie prime seconde nel ciclo produttivo; b) producono, impiegano e avviano a compostaggio stoviglie fabbricate con bio-polimeri di origine vegetale; c) utilizzano entro il 31 dicembre 2023 biopolimeri, con particolare attenzione alle fonti di approvvigionamento nazionale, in modo massivo e in alternativa alle plastiche di fonte fossile per la produzione di stoviglie monouso.

2. Per le finalità e gli obiettivi di cui al comma 1 i produttori promuovono: a) la raccolta delle informazioni necessarie alla messa a punto di materie prime, processi e prodotti ecocompatibili e la raccolta dei dati per la costruzione di Life Cycle Assessment certificabili; b) l'elaborazione di *standard* qualitativi per la 1) determinazione delle caratteristiche qualitative delle materie prime e degli additivi impiegabili in fase di produzione; 2) determinazione delle prestazioni minime del prodotto durante le fasi di impiego, compreso il trasporto, lo stoccaggio e l'utilizzo; c) lo sviluppo di tecnologie innovative per il riciclo dei prodotti in plastica monouso; d) l'informazione sui sistemi di restituzione dei prodotti in plastica monouso usati da parte del consumatore.

3. Le informazioni di cui alla lettera d) del comma 2 riguardano in particolare: a) i sistemi di restituzione, di raccolta e di recupero disponibili; b) il ruolo degli utenti di prodotti di plastica monouso e dei consumatori nel processo di riutilizzazione, di recupero e di riciclaggio dei prodotti di plastica monouso e dei rifiuti di imballaggio; c) il significato dei marchi apposti sui prodotti di plastica monouso.

4. Al fine di realizzare attività di studio e verifica tecnica e monitoraggio da parte dei competenti istituti di ricerca, è istituito un apposito Fondo presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con una dotazione di euro 100.000 a decorrere dall'anno 2019. Con successivo decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono individuate le specifiche modalità di utilizzazione del Fondo».

DIRETTIVA RIFIUTI 2008-2018	D.LGS. N. 152/06 dopo D.LGS. N. 116/2020
Articolo 8 <i>bis</i> Requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore 1. Laddove i regimi di responsabilità estesa del produttore siano istituiti in conformità dell'articolo 8, paragrafo 1, e anche per effetto di altri atti legislativi dell'Unione, gli Stati membri: a) definiscono in maniera chiara i ruoli e le responsabilità di tutti i pertinenti attori coinvolti, compresi i produttori che immettono prodotti sul mercato dello Stato membro, le organizzazioni che attuano, per conto dei produttori di prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi, i gestori pubblici o privati di rifiuti, le autorità locali e, ove applicabile, gli operatori per il riutilizzo e la preparazione per il riutilizzo e le imprese dell'economia sociale; b) definiscono, in linea con la gerarchia dei rifiuti, obiettivi di gestione dei rifiuti, volti a conseguire almeno gli obiettivi quantitativi rilevanti per il regime di responsabilità estesa del produttore di cui alla presente direttiva e alle direttive 94/62/CE, 2000/53/CE, 2006/66/CE e 2012/19/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e definiscono altri obiettivi quantitativi e/o qualitativi considerati rilevanti per il regime di responsabilità estesa del produttore; c) garantiscono la presenza di un sistema di comunicazione delle informazioni per raccogliere i dati sui prodotti immessi sul mercato dello Stato membro dai produttori di prodotti assoggettati al regime di responsabilità estesa del produttore e i dati sulla raccolta e sul trattamento di rifiuti risultanti da tali prodotti, specificando, se opportuno, i flussi dei materiali di rifiuto e di altri dati pertinenti ai fini della lettera b); d) assicurano un trattamento equo dei produttori di prodotti indipendentemente dalla loro origine o dimensione, senza imporre un onere regolamentare sproporzionato sui produttori, comprese le piccole e medie imprese, di piccole quantità di prodotti.	Articolo 178 <i>ter</i> (Requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore) 1. I regimi di responsabilità estesa del produttore rispettano i seguenti requisiti: a) definizione dei ruoli e delle responsabilità di tutti i pertinenti attori coinvolti nelle diverse filiere di riferimento, compresi i produttori che immettono prodotti sul mercato nazionale, le organizzazioni che attuano, per conto dei produttori di prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi, i gestori pubblici o privati di rifiuti, le autorità locali e, ove applicabile, gli operatori per il riutilizzo e la preparazione per il riutilizzo e le imprese dell'economia sociale; b) definizione in linea con la gerarchia dei rifiuti degli obiettivi di gestione dei rifiuti, volti a conseguire almeno gli obiettivi quantitativi rilevanti per il regime di responsabilità estesa del produttore e per il raggiungimento degli obiettivi di cui al presente decreto ed alle direttive 94/62/CE, 2000/53/CE, 2006/66/CE e 2012/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, e definiscono, ove opportuno, altri obiettivi quantitativi e/o qualitativi considerati rilevanti per il regime di responsabilità estesa del produttore; c) adozione di un sistema di comunicazione delle informazioni relative ai prodotti immessi sul mercato e dei dati sulla raccolta e sul trattamento di rifiuti risultanti da tali prodotti, specificando i flussi dei materiali di rifiuto e di altri dati pertinenti ai fini della lettera b), da parte dei produttori, tramite il Registro di cui al comma 8; d) adempimento degli oneri amministrativi a carico dei produttori e importatori di prodotti, nel rispetto del principio di equità e proporzionalità in relazione alla quota di mercato e indipendentemente dalla loro provenienza;

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i detentori di rifiuti interessati dai regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti in conformità dell'articolo 8, paragrafo 1, siano informati circa le misure di prevenzione dei rifiuti, i centri per il riutilizzo e la preparazione per il riutilizzo, i sistemi di ritiro e di raccolta dei rifiuti e la prevenzione della dispersione dei rifiuti. Gli Stati membri adottano inoltre misure per incentivare i detentori di rifiuti ad assumersi la responsabilità di conferire i rifiuti ai sistemi esistenti di raccolta differenziata, in particolare, se del caso, mediante norme o incentivi economici. 3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che il produttore di prodotti o le organizzazioni che attuano, per conto dei produttori di prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di quest'ultimo: <i>a)</i> abbiano una copertura geografica di prodotti e di materiali chiaramente definita senza limitare tali zone alle aree in cui la raccolta e la gestione dei rifiuti sono più proficue; <i>b)</i> forniscano un'adeguata disponibilità di sistemi di raccolta dei rifiuti nelle zone di cui alla lettera <i>a)</i>; <i>c)</i> dispongano dei mezzi finanziari o dei mezzi finanziari e organizzativi per soddisfare gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore; <i>c)</i> istituiscano un meccanismo adeguato di autosorveglianza supportato, ove pertinente, da regolari verifiche indipendenti, per valutare: <i>i)</i> la loro gestione finanziaria, compreso il rispetto degli obblighi di cui al paragrafo 4, lettere <i>a)</i> e <i>b)</i>; <i>ii)</i> la qualità dei dati raccolti e comunicati in conformità del paragrafo 1, lettera <i>c)</i>, del presente articolo e delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1013/2006; <i>d)</i> rendano pubbliche le informazioni sul conseguimento degli obiettivi di gestione dei rifiuti di cui al paragrafo 1, lettera <i>b)</i>, e, nel caso di adempimento collettivo degli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore, informazioni altresì su: <i>i)</i> proprietà e membri; <i>ii)</i> contributi finanziari versati da produttori di prodotti per unità venduta o per tonnellata di prodotto immessa sul mercato; e <i>iii)</i> procedura di selezione dei gestori di rifiuti. 4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie ad assicurare che i contributi finanziari versati dai produttori di prodotti in adempimento ai propri	<i>e)</i> assicurazione che i produttori del prodotto garantiscano la corretta informazione agli utilizzatori del loro prodotto e ai detentori di rifiuti interessati dai regimi di responsabilità estesa del produttore circa le misure di prevenzione dei rifiuti, i centri per il riutilizzo e la preparazione per il riutilizzo, i sistemi di ritiro e di raccolta dei rifiuti e la prevenzione della dispersione dei rifiuti nonché le misure per incentivare i detentori di rifiuti a conferire i rifiuti ai sistemi esistenti di raccolta differenziata, in particolare, se del caso, mediante incentivi economici. 2. I regimi di responsabilità estesa assicurano: <i>a)</i> una copertura geografica della rete di raccolta dei rifiuti corrispondente alla copertura geografica della distribuzione dei prodotti, senza limitare la raccolta alle aree in cui la raccolta stessa e gestione dei rifiuti sono più proficue e fornendo un'adeguata disponibilità dei sistemi di raccolta dei rifiuti anche nelle zone più svantaggiate; <i>b)</i> idonei mezzi finanziari o mezzi finanziari e organizzativi per soddisfare gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore; <i>c)</i> meccanismi adeguati di autosorveglianza supportati da regolari verifiche indipendenti, e inviate al soggetto di cui al comma 4, per valutare: 1) la loro gestione finanziaria, compreso il rispetto degli obblighi di cui al comma 3, lettere <i>a)</i> e <i>b)</i>; 2) la qualità dei dati raccolti e comunicati in conformità del comma 1, lettera <i>c)</i> e delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1013/2006; <i>d)</i> pubblicità delle informazioni sul conseguimento degli obiettivi di gestione dei rifiuti di cui al comma 1, lettera <i>b)</i>, e, nel caso di adempimento collettivo degli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore, informazioni altresì su: 1) proprietà e membri; 2) contributi finanziari versati da produttori di prodotti per unità venduta o per tonnellata di prodotto immessa sul mercato; 3) procedura di selezione dei gestori di rifiuti. 3. I produttori, in adempimento ai propri obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore, versano un contributo finanziario affinché lo stesso:
--	---

obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore: a) coprano i seguenti costi per i prodotti che il produttore immette sul mercato nello Stato membro interessato: - costi della raccolta differenziata di rifiuti e del loro successivo trasporto, compreso il trattamento necessario per raggiungere gli obiettivi dell'Unione in materia di gestione dei rifiuti, e i costi necessari a raggiungere altri traguardi e obiettivi di cui al paragrafo 1, lettera b), tenendo conto degli introiti ricavati dal riutilizzo, dalla vendita delle materie prime secondarie ottenute dai propri prodotti e da cauzioni di deposito non reclamate; - costi di una congrua informazione ai detentori di rifiuti a norma del paragrafo 2; - costi della raccolta e della comunicazione dei dati a norma del paragrafo 1, lettera c). Il presente punto <i>non si applica ai regimi di responsabilità estesa del produttore di cui alle direttive 2000/53/CE, 2006/66/CE o 2012/19/UE (VEICOLI FUORI USO, PILE E ACCUMULATORI, RAEE)</i>; b) nel caso di adempimento collettivo degli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore, siano 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; e c) non superano i costi che sono necessari per fornire servizi di gestione dei rifiuti in modo efficiente in termini di costi. Tali costi sono stabiliti in modo trasparente tra i soggetti interessati. Ove giustificato dalla necessità di garantire una corretta gestione dei rifiuti e la redditività economica	a) copra i seguenti costi per i prodotti che il produttore immette sul mercato nazionale: 1) costi della raccolta differenziata di rifiuti e del loro successivo trasporto; 2) costi della cernita e del trattamento necessario per raggiungere gli obiettivi dell'Unione in materia di gestione dei rifiuti tenendo conto degli introiti ricavati dal riutilizzo, dalla vendita dei rifiuti derivanti dai propri prodotti, dalla vendita delle materie prime secondarie ottenute dai propri prodotti e da cauzioni di deposito non reclamate; 3) costi necessari a raggiungere altri traguardi e obiettivi di cui al comma 1, lettera b); 4) costi di una congrua informazione agli utilizzatori dei prodotti e ai detentori di rifiuti a norma del comma 1, lettera c); 5) costi della raccolta e della comunicazione dei dati a norma del comma 1, lettera c); b) nel caso di adempimento collettivo degli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore, sia modulato, 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; c) non superi i costi che sono necessari per fornire servizi di gestione dei rifiuti in modo efficiente in termini di costi. Tali costi sono stabiliti, sentita l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), in modo trasparente tra i soggetti interessati. 4. La lettera a) di cui al comma 3 <i>non si applica ai regimi di responsabilità estesa del produttore di cui alle direttive 2000/53/CE, 2006/66/CE e 2012/19/UE (VEICOLI FUORI USO, PILE E ACCUMULATORI, RAEE)</i>. Il principio della copertura finanziaria dei costi, così come declinato alla lettera a) del comma 3 può essere
---	--

del regime di responsabilità estesa del produttore, gli Stati membri possono discostarsi dalla ripartizione della responsabilità finanziaria di cui alla lettera <i>a</i>), a condizione che: <i>i</i>) nel caso di regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti per raggiungere gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti e gli obiettivi stabiliti a norma degli atti legislativi dell'Unione, i produttori di prodotti sostengano almeno l'80 per cento dei costi necessari; <i>ii</i>) nel caso di regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti entro o dopo il 4 luglio 2018 per raggiungere i traguardi in materia di gestione dei rifiuti e gli obiettivi stabiliti esclusivamente nella legislazione dello Stato membro, i produttori di prodotti sostengano almeno l'80 per cento dei costi necessari; <i>iii</i>) nel caso di regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti prima del 4 luglio 2018 per raggiungere i traguardi in materia di gestione dei rifiuti e gli obiettivi stabiliti esclusivamente nella legislazione dello Stato membro, i produttori di prodotti sostengano almeno l'50 per cento dei costi necessari; e a condizione che i rimanenti costi siano sostenuti da produttori originali di rifiuti o distributori. La deroga non può essere utilizzata per ridurre la quota dei costi sostenuti dai produttori di prodotti nell'ambito dei regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti prima del 4 luglio 2018. 5. Gli Stati membri istituiscono un adeguato quadro di controllo e garanzia dell'attuazione, al fine di assicurare che i produttori dei prodotti e le organizzazioni che attuano, per conto dei produttori di prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi, eseguano i loro obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore, anche in caso di vendite a distanza, che gli strumenti finanziari siano utilizzati correttamente e che tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione dei regimi di responsabilità estesa del produttore comunichino dati affidabili. Se sul territorio di uno Stato membro vi sono varie organizzazioni che attuano, per conto dei produttori dei prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi, lo Stato membro nomina almeno un organismo indipendente da interessi privati o incarica un'autorità pubblica di sorvegliare l'attuazione degli obblighi derivanti da tale regime. Ogni Stato membro consente ai produttori di prodotti istituiti in un altro Stato membro e che immettono	derogato, previa autorizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ove ricorra la necessità di garantire la corretta gestione dei rifiuti e la sostenibilità economica del regime di responsabilità estesa, a condizione che: <i>a</i>) nel caso di regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti con direttive europee, per raggiungere gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti, i produttori di prodotti sostengano almeno l'80 per cento dei costi necessari; <i>b</i>) nel caso di regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti dopo il 4 luglio 2018 per raggiungere gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti, i produttori di prodotti sostengano almeno l'80 per cento dei costi necessari; <i>c</i>) nel caso di regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti prima del 4 luglio 2018 per raggiungere gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti, i produttori sostengano almeno il 50 per cento dei costi necessari; <i>d</i>) e a condizione che i rimanenti costi siano sostenuti da produttori originali di rifiuti o distributori. 5. La deroga non può essere utilizzata per ridurre la quota dei costi sostenuti dai produttori di prodotti nell'ambito dei regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti prima del 4 luglio 2018. 6. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare esercita la funzione di vigilanza e controllo sul rispetto degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore e, in particolare: <i>a</i>) raccoglie in formato elettronico i dati di cui al comma 9 nel Registro nazionale di cui al comma 8 e ne verifica la correttezza e la provenienza; <i>b</i>) analizza i bilanci di esercizio ed effettua analisi comparative tra i diversi sistemi collettivi evidenziando eventuali anomalie; <i>c</i>) analizza la determinazione del contributo ambientale di cui al comma 3; <i>d</i>) controlla che vengano raggiunti gli obiettivi previsti negli accordi di programma stipulati dai sistemi di gestione volti a favorire la prevenzione, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti e ne monitora l'attuazione; <i>e</i>) verifica la corretta attuazione delle previsioni del presente articolo per ciascun sistema istituito e per tutti i soggetti responsabili.
--	--

prodotti sul suo territorio di designare una persona giuridica o fisica stabilita nel proprio territorio quale rappresentante autorizzato per l'adempimento degli obblighi di un produttore relativi a regimi di responsabilità estesa del produttore sul proprio territorio. Ai fini del controllo e della verifica della conformità con gli obblighi del produttore di prodotti in relazione ai regimi di responsabilità estesa del produttore, gli Stati membri possono stabilire i requisiti, quali i requisiti di registrazione, informazione e comunicazione, che devono essere soddisfatti da una persona fisica o giuridica da designare quale rappresentante autorizzato sul proprio territorio. 6. Gli Stati membri assicurano un dialogo regolare tra i pertinenti soggetti coinvolti nell'attuazione dei regimi di responsabilità estesa del produttore, ivi compresi i produttori e i distributori, i gestori pubblici o privati di rifiuti, le autorità locali, le organizzazioni della società civile e, se del caso, gli attori della società civile, le reti di riutilizzo e riparazione e gli operatori della preparazione per il riutilizzo. 7. Gli Stati membri adottano misure affinché i regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti prima del 4 luglio 2018 siano conformi al presente articolo entro il 5 gennaio 2023. 8. La comunicazione di informazioni al pubblico a norma del presente articolo non pregiudica il mantenimento della riservatezza delle informazioni commercialmente sensibili in conformità del pertinente diritto dell'Unione e nazionale.	7. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sono definite le modalità di vigilanza e controllo di cui al comma 6. 8. Al fine dello svolgimento della funzione di vigilanza e controllo di cui al comma 6, presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è istituito il <i>Registro nazionale dei produttori al quale i soggetti sottoposti ad un regime di responsabilità estesa del produttore sono tenuti ad iscriversi</i> secondo le modalità definite con il decreto di cui al comma 7; in caso di produttori con sede legale in altro Stato membro dell'Unione che immettono prodotti sul territorio nazionale, ai fini di adempiere agli obblighi derivanti dall'istituzione di un regime di responsabilità estesa, questi designano una persona giuridica o fisica stabilita sul territorio nazionale quale rappresentante autorizzato per l'adempimento degli obblighi e l'iscrizione al Registro. 9. I soggetti di cui al comma 8 trasmettono al Registro, secondo le modalità stabilite con il decreto di cui al comma 7: i dati relativi all'immesso sul mercato nazionale dei propri prodotti e le modalità con cui intendono adempiere ai propri obblighi; i sistemi attraverso i quali i produttori adempiono ai propri obblighi, in forma individuale e associata, con statuto e annessa documentazione relativa al proprio progetto; entro il 31 ottobre di ogni anno il bilancio in caso di sistemi collettivi, il rendiconto dell'attività di gestione in caso di sistemi individuali; entro il 31 ottobre di ogni anno una relazione sulla gestione relativa all'anno precedente contenente gli obiettivi raggiunti ovvero le ragioni che, eventualmente, impediscono il raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclo previsti e le relative soluzioni, le modalità di raccolta e di trattamento implementate, le voci di costo relative alle diverse operazioni di gestione, inclusa la prevenzione, i ricavi dalla commercializzazione dei materiali e dal riutilizzo e le entrate da contributo ambientale; entro il 31 ottobre di ogni anno un piano specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno successivo; entro il 31 ottobre di ogni anno l'entità del contributo ambientale per l'anno successivo dettagliando le voci di costo che lo compongono.
--	--