

1. Il perimetro dell'inchiesta

1.1 Oggetto e quadro normativo di riferimento

Attraverso il sistema dei consorzi di produttori viene ad oggi gestita la maggior parte dei rifiuti che costituiscono l'oggetto del mercato del riciclo.

Per comprendere le dinamiche di tale mercato, le attività della Commissione si sono dunque concentrate sui soggetti più importanti che in esso agiscono, ovvero i sistemi collettivi di gestione dei rifiuti. L'attenzione è stata rivolta principalmente ai modelli di gestione delle principali filiere di rifiuti ispirate al principio della responsabilità estesa del produttore¹.

Tale delimitazione del campo di indagine della Commissione lascia inevitabilmente al di fuori del perimetro dell'analisi sia quei segmenti del mercato del riciclo per i quali non sono previsti al momento dal legislatore sistemi collettivi di responsabilità estesa del produttore, sia aspetti diversi da quelli che concernono l'attività dei sistemi collettivi, che pure sono idonei ad incidere sulle dinamiche del mercato del riciclo.

Tuttavia è parso di interesse riferire di alcuni fenomeni illeciti e "filiera improprie" che sottraggono utilità e compromettono l'ambiente.

Le informazioni alla base dell'approfondimento sono state raccolte nel corso di audizioni condotte a partire dal mese di gennaio del 2017 che hanno visto la partecipazione dei maggiori *stakeholders* presenti nelle varie filiere di gestione ed in particolare dei consorzi.

L'indagine non ha dunque avuto ad oggetto il mercato del riciclo nella sua completezza ma, circoscritta come appena evidenziato, ha consentito di evidenziare alcune di criticità che saranno progressivamente descritte di seguito.

Il tema della responsabilità dei soggetti coinvolti nella filiera di produzione e gestione del rifiuto è il presupposto che muove le regole giuridiche di previsione di sistemi collettivi.

Nel campo dei rifiuti, il profilo della responsabilità può essere declinato in diversi angoli prospettici, ciascuno dei quali rilevante per comprendere gli elementi alla base del mercato del riciclo e quindi dell'analisi svolta dalla Commissione.

Rispetto a qualsivoglia rifiuto, si pone il problema di garantirne una corretta gestione. Per fare ciò il legislatore ha imposto una responsabilizzazione dei soggetti in essa implicati nella sua gestione, in primo luogo del produttore "materiale" e/o "giuridico" del rifiuto.

Il produttore del rifiuto viene individuato dall'articolo 183, comma 1, lettera *f*) del decreto legislativo n. 152 del 2006 nel «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)». Tale nozione è frutto di una recente modifica legislativa volta a dare riconoscimento normativo a quel costante orientamento giurisprudenziale che, a partire dal 2000, aveva ricondotto nella nozione di produttore di rifiuti non solo il soggetto dalla cui attività

¹ Ancorché prendano le mosse dalla medesima finalità di tutela ambientale e nonostante l'identità di termine utilizzato, la responsabilità del produttore – intesa come responsabilità del soggetto che ha prodotto il bene da cui è generato il rifiuto, in termini sia di oneri connessi alla gestione del fine-vita che di raggiungimento di obiettivi di recupero – deve essere mantenuta ben distinta dalla responsabilità del produttore/detentore del rifiuto che scaturisce dalla violazione delle regole poste a presidio della corretta gestione dello stesso

concretamente si origina il rifiuto ma anche “il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile tale produzione”.

Così definito il soggetto produttore del rifiuto, l'articolo 188, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006 pone uno specifico obbligo in capo a questa figura. Ogni produttore iniziale o detentore, infatti, ha il dovere di verificare e controllare gli altri soggetti coinvolti nella gestione del rifiuto. Nel dettaglio, ciò significa che il produttore iniziale del rifiuto o altro detentore deve provvedere direttamente o indirettamente al suo trattamento e, soprattutto, è responsabile del rifiuto per l'intera catena di trattamento in entrambe le ipotesi (salve talune limitazioni poste dalla normativa vigente, ma che non trovano qui approfondimento, stante la ricognizione del tema d'indagine già compiuta).

Il legislatore chiarisce *espressamente* che anche «qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari» - quali un intermediario, un commerciante, un ente o un'impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o anche un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti - «tale responsabilità, di regola, comunque sussiste».

A tale regime “tradizionale” di responsabilità in materia di gestione dei rifiuti, se ne è affiancato uno, già presente nell'ordinamento attraverso le sue applicazioni specifiche in determinati settori, codificato in termini di principio con la direttiva n. 2008/98/CE avente come destinatari i produttori, così come individuati dall'articolo 183, comma 1, lettera g), del decreto legislativo n. 152 del 2006: norma in cui il produttore viene definito come «qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti».

Sulla base della cosiddetta responsabilità estesa del produttore (REP, in inglese *Extended Producer Responsibility – EPR*), il soggetto che ha prodotto il bene – nei termini indicati dal legislatore - ne è responsabile fino alla gestione del fine-vita, vale a dire fino a quando esso diventa un rifiuto.

A livello nazionale, il principio, disciplinato dall'articolo 8 della direttiva 2008/98/CE, è stato recepito con il decreto legislativo n. 205 del 2010 che ha disposto l'introduzione dell'articolo 178-*bis* nel decreto legislativo n. 152 del 2006. Come anticipato, la *ratio* della responsabilità estesa del produttore implica l'onere economico e materiale dei produttori di farsi carico della fase di “fine-vita” dei prodotti immessi sul mercato. Pertanto, la volontà del legislatore europeo e nazionale è quella di ridurre la produzione dei rifiuti, attraverso un meccanismo disincentivante fondato sull'estensione della responsabilità che porta il produttore a pensare fin dall'origine e a sopportare in seguito i costi futuri determinati dal prodotto che immette in commercio. Per tale ragione, l'OCSE ha definito la responsabilità estesa del produttore come «una strategia per la protezione dell'ambiente»²

Il nucleo teleologico del principio della responsabilità estesa del produttore è costituito dalla riduzione al minimo dell'impatto ambientale dei prodotti attraverso la responsabilizzazione dello stesso produttore.

Tuttavia, la previsione dell'articolo 178-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 ha una natura meramente programmatica poiché la sua effettiva attuazione è demandata, ai sensi del primo comma del medesimo articolo, a provvedimenti futuri ovvero a decreti del Ministro dell'ambiente, aventi invece natura regolamentare, che stabiliscano le modalità ed i criteri di introduzione della responsabilità estesa del produttore del

² Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) - final report, European Commission – DG Environment 2014, pag. 164

http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf

prodotto e dunque di definizione di sistema. È inoltre consentito, sempre mediante decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, stabilire le modalità e i criteri: di gestione dei rifiuti e della relativa responsabilità finanziaria dei produttori del prodotto; di pubblicizzazione delle informazioni relative alla misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile; della progettazione dei prodotti volta a ridurre i loro impatti ambientali; di progettazione dei prodotti volta a diminuire o eliminare i rifiuti durante la produzione e lo smaltimento dei prodotti e a favorire e incoraggiare lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti adatti all'uso multiplo.

È opportuno tenere ben distinti i due piani operativi delle diverse responsabilità, come prevede lo stesso legislatore all'articolo 178-*bis* laddove chiarisce che «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».

Attraverso la previsione della responsabilità estesa del produttore, vige in capo ai produttori di talune tipologie di beni l'obbligo di sostenere i costi delle operazioni necessarie per gestire i rifiuti generati alla fine del ciclo di vita del prodotto stesso, garantendone uno standard quantitativo e qualitativo di recupero. Pertanto ciò si pone come una strategia di protezione ambientale – come chiarito dall'OCSE - in cui la responsabilità del produttore è estesa anche alla fase *post-consumer*, rilevando in tal senso l'intero ciclo di vita dei prodotti, in particolare il ritiro, il riciclo e lo smaltimento finale.

Il principio esprime il tentativo di rafforzare la prevenzione e di facilitare l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita dei prodotti e, di conseguenza, favorire sia la diminuzione dei rifiuti, sia, una volta che questi si siano formati, la possibilità del loro riciclaggio.

Dal momento che l'attuazione di questo principio - applicato differentemente dai diversi Stati membri dell'Unione europea - assicura il maggior successo del recupero di materia dai rifiuti, risulta essere centrale anche nell'evoluzione della c.d. *circular economy*, che costituisce l'obiettivo di lunga durata posto nella politica europea sul risparmio delle risorse naturali.

Il tema della *circular economy* e dell'attuazione di essa attraverso le più recenti iniziative normative in cantiere a livello europeo è stato oggetto di attenzione da parte del Parlamento in diverse occasioni e pertanto in questa sede rileva solo ai fini dell'inquadramento strategico e prospettico del mercato del riciclo.

Gli strumenti di attuazione del profilo della *circular economy* che riguarda i rifiuti, infatti, coincidono in gran parte con i fattori idonei a modificare le dinamiche del mercato dei materiali e dei rifiuti.

Il nuovo pacchetto di misure sull'economia circolare, presentato dalla Commissione europea nel dicembre 2015, contiene delle proposte di modifica di alcune direttive, tra cui la direttiva 2008/98/CE (c.d. direttiva quadro rifiuti).

Nell'ambito delle proposte di emendamento alla direttiva quadro rifiuti, tra gli aspetti di maggior rilievo figura proprio l'introduzione di condizioni minime per il regime della responsabilità estesa del produttore.

La proposta di modifica della direttiva 2008/98/CE prevede, in particolare, l'inserimento, dopo l'articolo 8 della direttiva (responsabilità estesa del produttore), di un nuovo articolo 8-*bis* rubricato come “Requisiti generali in materia di responsabilità estesa del produttore”, che interviene sui regimi di responsabilità estesa del produttore esistenti (prevedendo la definizione di alcuni aspetti essenziali, quali i ruoli e le responsabilità dei vari attori; gli obiettivi in termini di gestione dei rifiuti; i sistemi di comunicazione) e sulle organizzazioni create per attuare, per conto del produttore di

prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa. Al paragrafo 4 dell'articolo 8-*bis* viene previsto che gli Stati membri adottino le misure necessarie ad assicurare che i finanziamenti versati dai produttori siano tali da garantire la copertura totale dei costi di gestione dei rifiuti per i prodotti immessi sul mercato, nonché siano modulati in base ai costi effettivi del fine-vita e si basino sul costo ottimizzato dei servizi forniti nel caso in cui i compiti operativi previsti dal regime di responsabilità estesa siano svolti da gestori pubblici di rifiuti.

Per quanto attiene i costi di gestione dei rifiuti, che devono essere garantiti attraverso il finanziamento versato dal produttore gravato dal sistema di responsabilità, vi rientrano anche i costi di informazione dei detentori ed i costi di raccolta e comunicazione dei dati, oltre ai costi della raccolta differenziata, delle operazioni di cernita e trattamento necessarie per raggiungere gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti, tenuto conto, al contempo, della loro riutilizzabilità e riciclabilità.

Il nuovo testo dell'art 8-*bis*, così come proposto dalla Commissione europea, non si limita a dettare una normativa più specifica in merito all'individuazione dei costi che devono trovare copertura nei contributi/finanziamenti posti a carico dei produttori (dei vari prodotti), ma specifica anche quali finalità devono essere perseguite dalle misure attuate con riguardo a quelle «organizzazioni create per attuare, per conto del produttore di prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di quest'ultimo».

In particolare, gli Stati membri dovranno far sì che tali organizzazioni definiscano in modo chiaro la zona geografica, i prodotti e i materiali contemplati; dispongano dei mezzi operativi e finanziari necessari a soddisfare gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore; istituiscano un meccanismo adeguato di autosorveglianza, con verifiche regolari indipendenti per valutare la gestione finanziaria dell'organizzazione e la qualità dei dati raccolti e comunicati; rendano pubbliche le informazioni riguardanti la proprietà e i membri; i contributi finanziari versati dai produttori e la procedura di selezione dei gestori di rifiuti.

È inoltre prevista l'istituzione di un'autorità indipendente incaricata di sorvegliare l'attuazione degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore, nel caso in cui sul territorio di uno Stato membro vi siano varie organizzazioni che attuano gli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore.

Da ultimo, il 14 marzo 2017, il Parlamento europeo ha approvato la proposta di revisione – presentata a dicembre 2015 dalla Commissione - di sei direttive europee, ivi inclusa la direttiva quadro rifiuti, alzando gli obiettivi fissati dalla Commissione europea all'interno della proposta. Per quanto attiene l'articolo 8-*bis* appena esaminato, il Parlamento europeo ha confermato l'impianto generale, apportando alcune modifiche. Innanzitutto, con riferimento a ruoli e responsabilità che devono essere definiti dagli Stati membri, non si parla più unicamente dei produttori e delle organizzazioni, bensì di tutti gli attori coinvolti, compresi i produttori, con espresso riferimento anche ai distributori. Si chiarisce, poi, che gli Stati membri devono definire non solo obiettivi misurabili di gestione dei rifiuti ma anche di riduzione. Per quanto attiene i costi reali del fine vita, si aggiunge, negli emendamenti presentati, di tener conto anche della durabilità e riparabilità e sulla presenza di sostanze pericolose³.

Anche alla luce di tali formulazioni *de iure condendo* l'analisi qui proposta potrà fungere da elemento di valutazione dei profili per i quali si renderà necessario

³ Un ulteriore passo in avanti nella disciplina comunitaria si rinviene nel recente accordo del dicembre 2017, tra Parlamento, Consiglio e Commissione:

https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vella/announcements/statement-commissioner-vella-political-agreement-reached-modernise-waste-rules_en

L'adeguamento della disciplina italiana a quella europea, e quali invece sono già presenti nella disciplina italiana, e nella sua attuazione: considerando altresì che, a fronte del ruolo di primaria importanza che i consorzi di filiera sono suscettibili di svolgere nella realizzazione di un nuovo modello economico ispirato all'economia circolare - laddove contribuiscono sia alla valorizzazione dei rifiuti sia alla prevenzione della loro produzione, anche attraverso la diffusione della consapevolezza della necessità di effettuare la raccolta separata dei materiali, di favorire la crescita del sistema di recupero e il riutilizzo di materia - la coerenza della loro regolamentazione e della loro azione appare indispensabile.

Una specificazione del principio di responsabilità estesa del produttore è quella prevista per il settore degli imballaggi, per il quale si stabilisce una responsabilità che può definirsi «condivisa», così come definita implicitamente dall'articolo 217, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006. Tale termine viene frequentemente utilizzato per sostenere che tutti i soggetti della filiera di gestione del rifiuto sono responsabili in solido in caso di *mala gestio* di un rifiuto, tuttavia il significato attribuito dal decreto legislativo n. 152 del 2006 è divergente rispetto a quello usualmente attribuito a tale espressione. Infatti dall'analisi della disposizione contenuta nel secondo comma dell'articolo 217 e da un confronto della medesima con quanto previsto all'articolo 178-bis, emerge che il decreto legislativo n. 152 del 2006 riconosce una responsabilità condivisa solo nel settore degli imballaggi. Pertanto la responsabilità condivisa non ha come destinatari gli operatori della filiera del rifiuto, bensì viene circoscritta agli «operatori delle rispettive filiere degli imballaggi» (cfr. articolo 217, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006), ossia i produttori e gli utilizzatori definiti nelle lettere r) e s) dell'articolo 218 del decreto legislativo n. 152 del 2006. La definizione fornita da quest'ultimo ricomprende i «fornitori di materiali di imballaggio, fabbricanti, trasformatori e importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio» nonché i «commercianti, distributori, addetti al riempimento, utenti di imballaggi e importatori di imballaggi pieni». Nonostante la disciplina preveda la cooperazione tra gli operatori della filiera del rifiuto, l'articolo 219, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006 stabilisce che tale cooperazione debba avvenire «secondo i principi della responsabilità condivisa».

Una volta operata tale distinzione concettuale e normativa, si può procedere ad analizzare le delcinazioni che tale principio ha assunto nell'ordinamento italiano, e che hanno condotto a quelle gestioni di rifiuti qui esaminate.

L'applicazione concreta del principio di responsabilità estesa nell'ordinamento italiano assume la peculiare veste soggettiva del consorzio tra privati, sotto la vigilanza dello Stato.

Le filiere interessate dall'applicazione del principio della responsabilità estesa e dalla presenza dei consorzi sono molteplici. Tra le prime vi è stata quella degli imballaggi - plastica, carta, vetro, legno, alluminio - e sono seguite quelle degli oli industriali e quelle dell'olio vegetale e del grasso animale, le apparecchiature elettroniche, gli pneumatici, i veicoli fuori uso.

Particolarmente problematica è la questione della natura dei consorzi unici nazionali di filiera, i quali hanno sempre manifestato una natura "ibrida", stante la commistione tra elementi pubblicistici e privistici tale da renderli delle vere e proprie fattispecie miste. Si è pervenuti a un significativo arresto giurisprudenziale con la sentenza del consiglio di Stato n. 4475 del 24 settembre 2015⁴, di accoglimento del ricorso presentato da CIAL - consorzio imballaggi alluminio avverso il decreto del 26 aprile 2013 adottato dal

⁴ V. anche sentenza Consiglio di Stato, sezione VI, n. 2660 del 26 maggio 2015 (doc. n. 1007/1)

Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, di approvazione dello schema tipo dello statuto dei consorzi costituiti per la gestione degli imballaggi, il quale definiva il CONAI e i consorzi di filiera come soggetti incaricati di pubblico servizio.

In tale sede il giudice amministrativo, ribaltando la decisione del TAR Lazio, è giunto alla conclusione che i consorzi di filiera non possono qualificarsi alla stregua di consorzi obbligatori ai sensi degli articoli 2616 e seguenti del codice civile, nemmeno in forza del fatto che siano costituiti mediante apposito provvedimento legislativo.

Infatti, l'espressa qualificazione dei consorzi come soggetti muniti di personalità giuridica di diritto privato e la coesistenza di operatori privati che organizzano sistemi autonomi di gestione, con conseguente apertura a un sistema tendenzialmente concorrenziale, comporta l'inapplicabilità al caso di specie dei principi in tema di consorzi obbligatori, con conseguente applicazione ai consorzi in esame della disciplina codicistica dei consorzi volontari. Ciò trova ulteriore conferma nell'attività posta in essere dai consorzi di filiera, che non svolgono un servizio pubblico in senso stretto, bensì un'attività di pubblico interesse, secondo quanto stabilito dall'articolo 177 decreto legislativo n. 152 del 2006.

Quel che preme sottolineare, quindi, è la specificità di tali sistemi di gestione dei rifiuti di imballaggi, per cui può parlarsi di fattispecie di «obbligatorietà a carattere residuale», laddove si consideri che l'obbligo di aderire al consorzio di filiera si configura soltanto qualora gli operatori economici appartenenti alla categoria dei produttori non adottino volontariamente sistemi autonomi alternativi di gestione dei propri imballaggi.

Nella "Indagine conoscitiva sul mercato dei rifiuti solidi urbani" dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, avviata nell'agosto del 2014, viene dato atto della presenza di ostacoli normativi alla diffusione di consorzi autonomi, ad esempio laddove si consideri l'intervento del CONAI nelle procedure di riconoscimento dei sistemi autonomi. In tale occasione, l'Autorità garante ha sottolineato le criticità intrinseche ad un sistema così configurato, soprattutto laddove si consideri la natura di soggetto privato del CONAI affermata anche dal giudice amministrativo.

Alla scelta compiuta in ordine all'oggetto della presente indagine, vale a dire i consorzi nel mercato del riciclo, ha fatto seguito la realizzazione di un'ampia attività istruttoria, volta ad acquisire dati ed informazioni sulla veste giuridica dei soggetti, i flussi di materia gestiti, lo spessore economico delle attività, le specificità di *governance*, la gestione finanziaria ed altri aspetti, così come si vedrà in seguito. Sono state prese in considerazione le seguenti filiere del rifiuto: gli imballaggi, i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, gli pneumatici, gli oli minerali e gli oli vegetali.

Sono stati altresì auditi altri soggetti, di natura diversa, attivi nel mercato del riciclo, come meglio si dirà nel § 2.6.

1.2 L'attività della Commissione

Nell'ambito dell'approfondimento condotto, la Commissione ha svolto una serie di audizioni nel corso delle quali è stata data voce, principalmente ma non esclusivamente, ai consorzi. Di seguito il quadro completo:

23 aprile 2015: Enrico Bobbio, presidente del consorzio Polieco, Claudia Salvestrini, direttore del consorzio, Alessandra Tommasino, consulente del consorzio.

16 gennaio 2017: Roberto De Santis, presidente del consorzio CONAI; Antonio Ciotti, presidente del consorzio COREPLA; Massimo Paravidino, direttore generale del consorzio; Piero Capodieci, consigliere del consorzio COMIECO, accompagnato da

Pietro Attoma, presidente del consorzio;
23 gennaio 2017: Nicola Semeraro e Marco Gasperoni, presidente e direttore generale del consorzio RILEGNO; Cesare Maffei e Gino Schiona, presidente e direttore generale del consorzio CIAL; Franco Grisan, presidente del consorzio CO.RE.VE; Domenico Rinaldini e Federico Fusari, presidente e direttore generale del consorzio RICREA;
24 gennaio 2017: Alessandro Stocco, responsabile del sistema di gestione pari della società ALIPLAST; Giancarlo Longhi e Simone Micono, presidente e consulente legale del consorzio CO.RI.PET;
6 marzo 2017: Fabrizio Longoni, direttore del centro di coordinamento RAEE; Andrea Fluttero, presidente di Fise-Unire, e Maria Letizia Nepi, segretario generale di Fise-Unire; Paolo Barberi, presidente dell'Associazione nazionale produttori aggregati riciclati (ANPAR), e Filippo Grifoni, delegato per la Toscana dell'ANPAR;
14 marzo 2017: Giuliano Tarallo, presidente dell'Unione nazionale imprese recupero e riciclo maceri (Unirima); Enzo Scalia, managing director della società Benfante spa;
15 marzo 2017: Paolo Tomasi, presidente del consorzio obbligatorio oli usati;
29 marzo 2017: Enrico Bobbio, presidente del consorzio Polieco, Claudia Salvestrini, direttore del consorzio, Ferdinando D'Alessandro, membro dell'organo di controllo del consorzio; Giovanni Corbetta, direttore generale di Ecopneus;
3 aprile 2017: Stefano Laporta, direttore generale dell'ISPRA;
20 aprile 2017: Alessandro Canovai, presidente del consorzio italiano compostatori, Massimo Centemero, direttore del consorzio, Flavio Bizzoni, vicepresidente del consorzio;
26 aprile 2017: Marco Versari, presidente di Assobioplastiche, e Francesco De Leonardis, consulente legale di Assobioplastiche;
2 maggio 2017: Tommaso Campanile, presidente del consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti (CONOE);
18 maggio 2017: Angelo Bonsignori, direttore generale di Unionplast;
31 maggio 2017: Filippo Bernocchi, ex vicepresidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI);
25 luglio 2017: Roberto Coizet, presidente del Centro materia rinnovabile;
5 ottobre 2017: Mauro Grotto, presidente dell'Associazione industriale riciclatori auto (AIRA), Angelo Colombo, vicepresidente dell'AIRA, e Valerio Fiori, consigliere dell'AIRA;
21 novembre 2017: Rinaldo Ferrazzi, presidente dell'Associazione nazionale demolitori autoveicoli (A.D.A.), Anselmo Calò, presidente di Fise e vice presidente dell'A.D.A.; Alfonso Gifuni, presidente della Confederazione autodemolitori riuniti;
13 dicembre 2017: Ruggero Delvecchio, presidente dell'associazione nazionale autodemolitori di qualità, e Nicola Giovanni Grillo, vicepresidente dell'associazione nazionale autodemolitori di qualità.

1.3 L'evoluzione del quadro normativo

E' opportuno dare di seguito conto di alcune iniziative nella materia normativa della regolamentazione dei consorzi e su quella del recupero di materia, anche in prospettiva sovranazionale.

Nella legislatura in corso sono state approvate norme in materia di sottoprodotti e *end of waste*.

Con l'articolo 13, comma 4, del decreto-legge n. 91 del 2014 sono state introdotte disposizioni volte ad assoggettare alle procedure semplificate di recupero dei rifiuti le

attività di trattamento disciplinate dai regolamenti europei, che fissano le condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*), e a definire il regime di autorizzazioni da applicare agli enti e alle imprese che effettuano operazioni di recupero di materia prima secondaria (MPS) da specifiche tipologie di rifiuti alle quali sono applicabili i predetti regolamenti. Tali disposizioni sono inserite attraverso due nuovi commi, 8-*quater* e 8-*sexies*, all'articolo 216 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Ulteriori disposizioni recate dal citato quarto comma attengono, per un verso, all'applicazione delle procedure semplificate anche al mero controllo dei materiali di rifiuto, per verificare se soddisfino i criteri dell' *end of waste* (comma 8-*sexies* dell'articolo 216) e, per l'altro, all'utilizzo dei rifiuti contemplati dall'"elenco verde" del Regolamento UE n. 1013/2006 negli impianti industriali in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) (comma 8-*septies* dell'articolo 216).

Il successivo comma 4-*ter* consente invece l'utilizzo di materie prime secondarie per recuperi ambientali, rilevati, sottofondi e piazzali.

Con il D.M. ambiente 13 ottobre 2016, n. 264, sono stati adottati "Criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti".

Nel documento «Verso un modello di economia circolare per l'Italia», consegnato dal Ministro dell'ambiente nel corso dell'audizione del 28 novembre 2017 svoltasi presso le Commissioni riunite VIII e X della Camera dei deputati, si legge che «il Ministero dell'ambiente si è già attivato da tempo intervenendo su alcuni flussi specifici di rifiuti. In particolare per: il decreto *end of waste* sul fresato d'asfalto; il decreto *end of waste* sulla gomma derivante da pneumatici fuori uso. Sono stati completati i controlli tecnici: entrambi i decreti sono stati inviati alla Commissione Europea. Il Ministero dell'ambiente, inoltre, ha predisposto e sottoposto all'esame dell'ISPRA ulteriori schede tecniche per il recupero di materia dai pannolini, dal piombo contenuto nelle batterie per auto, dai rifiuti da demolizione e costruzione e dalla vetroresina, con particolare riferimento alle imbarcazioni».

Quanto al sistema consortile⁵, nella XVII Legislatura, con il D.M. 26 aprile 2013 è stato approvato lo schema-tipo dello statuto dei consorzi costituiti per la gestione degli imballaggi. In seguito alle sentenze del consiglio di Stato nn. 4675, 4676 e 4677 del 24 settembre 2015, che hanno annullato parzialmente il citato decreto, il Ministero dell'ambiente, di concerto con quello dello sviluppo economico, ha emanato il successivo D.M. 24 giugno 2016, su cui sono intervenute le correzioni apportate dal D.M. 3 maggio 2017.

Disposizioni in materia di consorzi sono contenute nella legge annuale per il mercato e la concorrenza (Legge n. 124 del 2017). I commi 120-121 modificano la disciplina relativa al riconoscimento di sistemi autonomi alternativi all'adesione al CONAI (consorzio nazionale imballaggi) o ai c.d. consorzi di filiera costituiti per ognuno dei materiali di imballaggio. In particolare, viene sospeso l'obbligo di corrispondere il contributo ambientale CONAI a seguito del riconoscimento del progetto di istituzione del sistema autonomo e fino al provvedimento definitivo che accerti il funzionamento o il mancato funzionamento del sistema. Viene altresì escluso il CONAI dalla procedura di riconoscimento dei c.d. sistemi autonomi affidando le relative competenze all'ISPRA. Occorre ricordare che il CONAI è stato oggetto di un'attività istruttoria dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (avviata nel luglio 2014), che si è conclusa con

⁵ La posizione del Ministero dell'ambiente sui sistemi dei consorzi e in particolare sul riconoscimento di sistemi autonomi è stata riferita dal Ministro alla Commissione ambiente del Senato in un'audizione del 19 aprile 2017 (<http://www.minambiente.it/comunicati/audizione-commissione-ambiente-al-senato-su-acqua-e-consorzi>) nella quale si annunciava l'indizione di "Stati generali", poi non realizzati.

la deliberazione n. 25609/2015⁶ che, tra le varie misure previste, ha reso obbligatori, per CONAI e COREPLA, gli impegni presentati all'Autorità da tali consorzi, nonché la presentazione, da parte dei consorzi medesimi, di una relazione annuale dettagliata sull'attuazione degli impegni assunti, dando conto, tra l'altro, "delle eventuali istanze di riconoscimento di sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggio in plastica speciali presentate al Ministero e dell'esito delle stesse".

Disposizioni relative ai beni in polietilene sono state dettate dai decreti-legge "competitività" (decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116) e "sblocca Italia" (decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164)).

Con l'articolo 14, comma 8, lettera *b-quinquies*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, è stata modificata la definizione di beni in polietilene la cui gestione è affidata al consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene (POLIECO). Tale definizione è stata successivamente abrogata dall'articolo 35, comma 12, lettera *a*), del decreto-legge 133/2014. Le successive lettere *b*) e *c*) ed il comma 13 hanno dettato ulteriori disposizioni relative al POLIECO.

Con il D.M. ambiente 29 luglio 2016 (pubblicato nella G.U. del 16 agosto 2016), è stato approvato lo schema tipo dello statuto del consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene.

Con il D.M. ambiente 22 giugno 2016 (pubblicato nella G.U. dell'8 luglio 2016) è stato approvato lo schema di statuto-tipo per i consorzi degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti.

Con il D.M. ambiente 7 dicembre 2016 (pubblicato nella G.U. del 24 dicembre 2016) è stato approvato lo schema di statuto-tipo per il consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati.

La legge 28 luglio 2016, n. 154 (c.d. collegato agricolo) reca alcune disposizioni in materia di consorzi.

L'articolo 10 disciplina il "contributo ambientale" dovuto al CONOE (consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti). In particolare il comma 1 ne prevede la determinazione, a decorrere dall'anno 2017, in relazione alle diverse tipologie di prodotti e tenuto conto della suscettibilità degli stessi a divenire esausti.

In materia è intervenuto il comma *2-quater* dell'articolo 12 del decreto-legge n. 244 del 2016, che ha differito al secondo semestre 2017 l'inizio dell'operatività della nuova disciplina del contributo ambientale dovuto al CONOE.

L'articolo 11 è intervenuto, invece, in materia di consorzi e sistemi per la raccolta dei rifiuti previsti dalla parte IV del codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152 del 2006). Il comma 1 prevede, in particolare, che le imprese agricole, singole o associate, quando obbligate, aderiscono ai consorzi e ai sistemi di raccolta in questione attraverso le articolazioni territoriali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale alle quali aderiscono. Il comma 2 prevede che le imprese agricole che utilizzano o importano imballaggi non sono obbligate all'iscrizione ai c.d. consorzi imballaggi. Il comma 3 interviene sugli aspetti sanzionatori.

Ulteriori recenti norme approvate sono il D.M. ambiente 23 novembre 2017 ("Approvazione dello statuto del consorzio nazionale per la raccolta, il riciclo e il recupero degli imballaggi in plastica") e il D.M. ambiente 7 novembre 2017 ("Approvazione dello statuto del consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati").

⁶Bollettino AGCM 21 settembre 2015, <http://www.agcm.it/component/joomdoc/bollettini/33-15.pdf/download.html>

Quanto ai lavori parlamentari che la fine della Legislatura non ha consentito di porre a termine, vanno ricordati quelli relativi alle norme sugli imballaggi a suo tempo stralciate dal cosiddetto collegato ambientale (legge n. 221 del 2015) inserite in sei distinti disegni di legge del Senato. I primi cinque, numerati da 1676-*bis* a 1676-*sexies* (in quanto derivati dal disegno di legge 1676, "Green Economy", poi divenuto legge) intervenivano sugli articoli 220 e seguenti del decreto legislativo n. 152 del 2006 relativi alla gestione degli imballaggi, modificando le regole per la gestione, la comunicazione sugli imballaggi immessi sul mercato, la stesura del bilancio di esercizio del consorzio nazionale imballaggi, nonché le modalità per produttori e utilizzatori di partecipare a CONAI tramite le associazioni di categoria. Il disegno di legge S. 1676-*septies* ("Modifiche alla disciplina per la gestione degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti"), invece, avrebbe dovuto modificare l'articolo 233 del decreto legislativo n. 152 del 2006 sulla disciplina del consorzio di raccolta e trattamento degli oli e grassi animali e vegetali esausti, da un lato prevedendo l'istituzione del consorzio *ex lege* (non più ad opera degli operatori di filiera), dall'altro riorganizzando le modalità di partecipazione.

Molti dei soggetti che sono stati auditi dalla Commissione hanno sottolineato, tra le carenze del sistema complessivo di riciclo, una incompletezza del quadro normativo e regolamentare che possa consentire il riconoscimento della cessazione della qualifica di rifiuto, ovvero l'*end of waste*.

La normativa europea (direttiva 2008/98/CE) prevede due diverse modalità per l'emanazione dei criteri della cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*). La prima procedura conduce all'individuazione di criteri per flussi di rifiuti e trova la propria fonte normativa in un regolamento dell'Unione Europea; la seconda procedura conduce alla definizione dei criteri *end of waste* con riferimento ad una determinata tipologia di rifiuto, attraverso l'adozione di provvedimenti nazionali.

Il legislatore italiano ha recepito la normativa europea attraverso l'introduzione — ad opera del decreto legislativo n. 205/2010 - dell'articolo 184-*ter* nel decreto legislativo n. 152 del 2006 prevedendo che, in mancanza di criteri europei, i criteri *end of waste* siano adottati attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente, senza necessità di intese con altri ministeri.

A livello europeo sono stati adottati i seguenti regolamenti *end of waste*:

regolamento Commissione Ue 715/2013/Ue, Criteri per determinare quando i rottami di rame cessano di essere considerati rifiuti; regolamento Commissione Ue 1179/2012/Ue, Criteri per determinare quando i rottami vetrosi cessano di essere considerati rifiuti; regolamento consiglio Ue 333/2011/Ue, Criteri per determinare quando alcuni rottami metallici cessano di essere considerati rifiuti — Ferro, acciaio e alluminio.

L'unico decreto adottato a livello nazionale è il D.M. 14 febbraio 2013, n. 22, in materia di CSS-Combustibile.

Nelle more dell'adozione dei criteri (a livello europeo o, in mancanza, nazionale) il legislatore nazionale, a differenza di quello dell'Unione europea — che, in ogni caso, non ha abrogato le disposizioni previgenti sull'*end of waste* adottate dai singoli Stati membri - ha dettato una disciplina transitoria prevedendo che continui ad applicarsi il regime preesistente alla direttiva 2008/98/CE (vale a dire, il D.M. 5 febbraio 1998 (relativo ai rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero), D.M. 12 giugno 2002, n. 161 (relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate); il D.M. 17 novembre 2005, n. 269 (relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi provenienti dalle navi, che è possibile ammettere alle procedure semplificate); l'articolo 9-*bis*, lettere *a*) e *b*), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210.