

La cessazione della qualifica di rifiuto può dunque conseguire:

1. al rispetto dei criteri definiti dai regolamenti UE;
2. al rispetto dei criteri definiti dai D.M. adottati ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006 (ad oggi solo D.M. 22/2013);
3. al rispetto dei criteri definiti dai decreti 5 febbraio 1998; 12 giugno 2002, n. 161; 17 novembre 2005, n. 269;
4. alle autorizzazioni in procedura ordinaria rilasciate ai sensi dell'articolo 9-bis, lettera a), del decreto-legge n. 172 del 2008;
5. alle prescrizioni fissate da appositi accordi di programma in conformità a quanto previsto dall'articolo 9-bis, lettera b), del decreto-legge n. 172 del 2008.

Va precisato che il Ministero dell'ambiente con nota 1° luglio 2016, prot. n. 10045 (recante "Disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto - Applicazione dell'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152") ha confermato che le Regioni — o gli enti da queste individuati — possono, in sede di rilascio dell'autorizzazione ordinaria, definire criteri *end of waste*, previo riscontro della sussistenza delle condizioni indicate al comma 1 dell'articolo 184 ter del decreto legislativo n. 152 del 2006, rispetto a rifiuti che non sono stati oggetto di regolamentazione dei succitati regolamenti comunitari o decreti ministeriali.

Come anticipato, i criteri fissati a livello europeo hanno riguardato solamente tre flussi di rifiuti (rottami di rame; rottami vetrosi; ferro, acciaio e alluminio).

A tali criteri si aggiungono quelli determinati con l'unico decreto adottato dal legislatore nazionale, in materia di CSS-Combustibile.

Ciò premesso, da più parti si lamenta che l'insufficiente attuazione della normativa sulla cessazione della qualifica di rifiuto abbia di fatto pregiudicato lo sviluppo del potenziale dell'*end of waste*, che rappresenta un importante strumento per la realizzazione della società del riciclo e della tanto auspicata *circular economy*. L'*end of waste*, infatti, consente di attribuire ai materiali risultanti dai processi di recupero lo *status* giuridico delle materie prime vere e proprie, permettendo ai primi di competere, anche in termini economici e di semplicità di gestione, con le seconde. La carente attuazione della normativa *end of waste*, spesso lamentata dagli operatori di settore, viene percepita come un freno alla diffusione di uno strumento che ha il potenziale per produrre effetti positivi, oltre che in termini ambientali, anche in termini economici, a vantaggio tanto degli operatori quanto dell'intera collettività.

L'esigenza di adottare decreti *end of waste* è stata evidenziata, in particolare, da Ecopneus s.c.p.a. - che ha fatto riferimento ad un decreto ministeriale sugli PFU di possibile adozione - da ANPAR e da FISE-UNIRE.

La centralità del ruolo dell'*end of waste* è data dalla spinta che l'attuazione dei meccanismi a ciò preposti consentirebbe al mercato dei prodotti derivanti dalle operazioni di recupero, con evidenti benefici sul piano dell'offerta di essi e del progressivo incremento della qualità degli stessi.

Anche tutti i più recenti criteri ambientali nelle procedure di evidenza pubblica, contenuti dapprima nel c.d. Collegato ambientale e successivamente inseriti nel Codice dei contratti pubblici, troverebbero una attuazione più significativa in presenza di un mercato dell'offerta dei materiali provenienti dal recupero di rifiuti maggiormente sviluppato.

Nell'ottobre 2017 la Commissione ambiente della Camera dei deputati ha avviato l'esame della proposta di legge C. 4502, recante "Incentivi per la diffusione dei prodotti derivanti da materiale post-consumo a base di plastica". Nel disegno di legge di bilancio 2018, nel corso dell'esame alla Camera sono state inserite disposizioni che riconoscono un credito d'imposta del 36 per cento alle imprese che acquistano prodotti realizzati con materiali derivati da plastiche miste provenienti dalla raccolta differenziata degli

imballaggi o da selezioni di rifiuti urbani residui. Il credito d'imposta è riconosciuto fino ad un importo massimo annuale di euro 20.000 per ciascun beneficiario, nel limite massimo complessivo di un milione di euro annui per ciascuno degli anni dal 2019 al 2021 (legge 27 dicembre 2017, n. 205, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020")

2. I soggetti, le filiere

Vengono di seguito individuati gli elementi caratterizzanti i sistemi collettivi istituiti per gestire i rifiuti delle diverse filiere, in attuazione del citato principio della responsabilità estesa del produttore.

Da tali descrizioni, necessariamente sintetiche e schematiche in questa sede, emerge il quadro di riferimento rispetto al quale considerare gli elementi fattuali proposti dai soggetti auditi, che consente di evidenziare, di conseguenza, i profili di criticità rilevati. Se la questione, prettamente giuridica, della natura dei consorzi di filiera può dirsi risolta dalla pronuncia del consiglio di Stato, che li ha ricondotti nell'alveo dei consorzi di natura privatistica, seppur con talune peculiarità legate allo svolgimento di attività di pubblico interesse, sono ancora molte le criticità legate al permanere dell'assenza di un modello uniforme di gestione dei rifiuti di filiera. Infatti, a seconda della tipologia di materiale/rifiuto gestito, la responsabilità estesa del produttore si declina in modelli diversi sotto molteplici aspetti, oggetto di analisi nel prosieguo della relazione.

2.1 Imballaggi

La disciplina concernente la gestione dei rifiuti da imballaggio ha ad oggetto tutti gli imballaggi che vengono immessi sul mercato e tutti i rifiuti di imballaggio derivanti da loro impiego, utilizzati o prodotti.

Le disposizioni in materia sono contenute nella parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, in recepimento nell'ordinamento interno della direttiva 94/62/CE del Parlamento e del consiglio del 20 dicembre 1994, come modificata dalla direttiva 2004/12/CE del Parlamento e del consiglio. Si è così introdotta una disciplina orientata dalla *ratio legis* di prevenire e ridurre l'impatto ambientale ed assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente, garantendo al contempo il corretto dispiegarsi delle dinamiche di mercato

L'articolo 219 del decreto legislativo n. 152 del 2006 stabilisce che, al fine di assicurare la responsabilizzazione degli operatori economici e la cooperazione degli stessi secondo i principi della responsabilità condivisa, l'attività di gestione dei rifiuti di imballaggio deve ispirarsi ad alcuni principi, tra cui quello della individuazione degli obblighi di ciascun operatore economico, garantendo che il costo della raccolta differenziata, della valorizzazione e dell'eliminazione dei rifiuti di imballaggio sia sostenuto dai produttori e dagli utilizzatori proporzionalmente alle quantità di imballaggi immessi sul mercato.

La normativa nazionale sulla gestione dei rifiuti di imballaggio, dapprima contenuta nel decreto legislativo n. 22 del 1997 (c.d. decreto Ronchi), e successivamente nel decreto legislativo n. 152 del 2006, definisce i criteri delle attività di gestione dei rifiuti di imballaggio nei suoi principi generali e con riferimento a due punti cardine: la responsabilità estesa del produttore e la responsabilità condivisa.

Per quanto riguarda la responsabilità estesa del produttore, la disciplina pone a carico dei produttori e degli utilizzatori, nel rispetto del principio “chi inquina paga”, la responsabilità della «corretta ed efficace gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti».

Come già anticipato, una sfumatura del principio della REP è la c.d. “responsabilità condivisa”, che, come accennato, è prevista nel nostro ordinamento per il solo settore degli imballaggi (cfr. articolo 217, comma 2: «Gli operatori delle rispettive filiere degli imballaggi nel loro complesso garantiscono, secondo i principi della "responsabilità condivisa", che l'impatto ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sia ridotto al minimo possibile per tutto il ciclo di vita») e grava sugli operatori delle filiere degli imballaggi, vale a dire non solo sui produttori e sugli utilizzatori, bensì sui «fornitori di materiali di imballaggio, fabbricanti, trasformatori ed importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio, commercianti, distributori, addetti al riempimento, utenti di imballaggi e importatori di imballaggi pieni».

L'articolo 221, comma 10, del decreto legislativo n. 152 del 2006, pone a loro carico i costi per il ritiro degli imballaggi e la raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari; il corrispettivo per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico; i costi per il riutilizzo degli imballaggi usati; i costi per il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio; i costi per lo smaltimento dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari⁷.

Durante la vigenza del decreto legislativo n. 22 del 1997, la scelta del legislatore è stata quella di improntare il sistema su base consortile in ragione delle materie prime che costituiscono gli imballaggi. Anche il decreto legislativo n. 152 del 2006, all'articolo 221, comma 3, prevede la facoltà dei produttori di imballaggio di «organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio sull'intero territorio nazionale» o «attestare sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante idonea documentazione che dimostri l'autosufficienza del sistema» ovvero aderire ad uno dei consorzi di filiera costituiti per ciascun materiale di imballaggio, ai sensi dell'articolo 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

La legge impone ai soggetti privati produttori una serie di obblighi di raggiungimento di *standard* ambientali nel recupero di rifiuti generati dai propri prodotti. Gli *standard* sono sia qualitativi (ciò richiede tecnologie avanzate per ottenere un materiale recuperato di alta qualità), sia quantitativi (e questo impone la raccolta dei rifiuti sull'intero territorio nazionale). Data la difficoltà di far fronte a tali obiettivi singolarmente, generalmente tutti i produttori hanno scelto l'adesione ad un sistema collettivo, che la legge stabilisce debba essere un consorzio senza scopo di lucro. Il finanziamento di tali sistemi collettivi avviene attraverso il versamento da parte dei vari soggetti coinvolti nella filiera di un contributo ambientale (CAC).

Il CAC è pagato dai produttori e dagli altri soggetti collegati alla filiera degli imballaggi, che peraltro sono anche membri del CONAI; è compreso nel prezzo finale dei prodotti e dunque degli imballaggi, perciò alla fine ricade sul consumatore.

I consorzi di filiera che operano nella gestione dei rifiuti di imballaggio sono sei, uno per ciascuna filiera (acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro): RICREA,

⁷ “Ivan Stomeo, Delegato ANCI per l'energia e i rifiuti, nell'audizione del 19 aprile 2017, ha messo in evidenza come “c'è un altro tema legato al rapporto con il CONAI, ossia le analisi merceologiche della raccolta differenziata. Le analisi merceologiche che vengono affidate a delle aziende direttamente dal CONAI presentano un problema, nel senso che devono essere fatte da enti terzi alle aziende, quindi stiamo cercando di capire come arrivare ad una soluzione ottimale per dare ai comuni la possibilità di valutare le analisi merceologiche della raccolta differenziata.”

(acciaio); CIAL (alluminio); COMIECO (carta e cartone); RILEGNO (legno); COREPLA (plastica); COREVE (vetro).

Accanto al sistema CONAI-consorzi di filiera operano due sistemi autonomi, CO.N.I.P. e il sistema P.A.R.I., costituiti ai sensi dell'articolo 221, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006. Ha, inoltre, presentato istanza di riconoscimento al Ministero dell'ambiente CORIPET.

All'interno di questo panorama assume un ruolo di notevole rilievo il consorzio nazionale per il recupero degli imballaggi.

Il CONAI è un consorzio dotato di personalità giuridica di diritto privato senza fini di lucro, che persegue finalità di interesse pubblico nell'ambito della tutela dell'ambiente e della concorrenza. A tale consorzio partecipano in forma paritaria i produttori e gli utilizzatori che non hanno organizzato o non partecipano a sistemi autonomi di gestione e restituzione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio. Le risorse finanziarie necessarie allo svolgimento delle funzioni del CONAI sono costituite dai proventi dell'attività, dai contributi dei consorziati e da una quota del c.d. contributo ambientale, nonché da altri contributi e proventi di consorziati e di terzi. Il rispetto del principio della responsabilità estesa del produttore viene in tal caso assicurato dal CONAI ripartendo tra i produttori e gli utilizzatori il contributo ambientale del CONAI. Al CONAI si affiancano sei consorzi di filiera che assicurano il ritiro dei rifiuti di imballaggio di acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro raccolti in modo differenziato, la lavorazione e la consegna al riciclatore finale.

Lo scopo statutario del CONAI è quello di conseguire gli «obiettivi globali di recupero e di riciclaggio» e a tal fine pone in essere tutte le iniziative e attività necessarie, compreso il coordinamento delle attività. Un importante strumento di coordinamento è l'accordo di programma quadro nazionale che il CONAI stipula con l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), con l'Unione delle province italiane (UPI) o con le autorità d'ambito. Tale accordo, sottoscritto anche dai consorzi di filiera, ha carattere volontario e opera in maniera sussidiaria al mercato.

Le attività dei comuni vengono dunque svolte secondo le convenzioni concluse con i consorzi di filiera sulla base dell'accordo di programma quadro stipulato a livello nazionale tra l'Associazione nazionale comuni d'Italia e il CONAI al fine di attuare il principio di corresponsabilità della gestione dei rifiuti tra produttori e utilizzatori.

L'accordo quadro ANCI-CONAI è lo strumento, previsto prima dal decreto legislativo 22/1997 e successivamente dal decreto legislativo n. 152 del 2006, attraverso il quale il sistema consortile garantisce ai comuni italiani la copertura dei maggiori oneri sostenuti per le raccolte differenziate dei rifiuti di imballaggi.

Tale previsione è contenuta nell'articolo 224, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006 che attribuisce al CONAI la facoltà di stipulare un accordo di programma quadro con l'ANCI, con l'Unione delle province italiane (UPI) ovvero con le Autorità d'ambito.

Nel 1999 si è giunti alla sottoscrizione del primo accordo quadro che ha dato il via per instaurazione di un sistema integrato di gestione di rifiuti urbani a livello nazionale che precedentemente era caratterizzato da notevole frammentarietà. Con tale accordo si è tentato di riconoscere il ruolo dei comuni nella raccolta urbana in funzione sia della quantità sia della qualità dei rifiuti urbani raccolti.

L'accordo è stato rinnovato nel 2004 al fine di conformarsi alle indicazioni contenute nella direttiva europea 2004/12/CE ed esteso nel 2009 per un periodo di 5 anni.

L'ultimo accordo ANCI-CONAI è del 1° aprile 2014 e regola per il quinquennio 1° aprile 2014 – 31 marzo 2019 l'entità dei corrispettivi che i consorzi di filiera devono riconoscere ai comuni, o ai soggetti da essi delegati, per coprire i “maggiori oneri” sostenuti per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio. Attraverso l'accordo,

infatti, vengono stabiliti: l'entità dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio da versare alle competenti pubbliche amministrazioni; gli obblighi e le sanzioni posti a carico delle parti contraenti; le modalità di raccolta dei rifiuti da imballaggio in relazione alle esigenze delle attività di riciclaggio e di recupero. I corrispettivi riconosciuti in forza dell'accordo sono indicati in ognuno dei sei allegati tecnici. Gli allegati tecnici riportano i corrispettivi che CONAI, tramite i consorzi di filiera, riconoscerà ai comuni o loro delegati, per i servizi resi, per le diverse fasi di gestione dei rifiuti di imballaggio, dalla raccolta al conferimento alle strutture operative indicate nelle convenzioni attuative dell'accordo.

In caso di mancata stipula dell'accordo, il Ministero dell'ambiente invita le parti a trovare un'intesa in mancanza della quale definisce esso stesso il corrispettivo (articolo 224, comma 12, del testo unico ambientale, di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006).

Ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del Regolamento CONAI «Gli importi del contributo ambientale CONAI possono essere variati dal consiglio d'amministrazione, anche su segnalazione dei consorzi costituiti ai sensi dell'articolo 223 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 effettuata con congruo anticipo secondo le modalità indicate nella convenzione di cui al successivo articolo 5. Il consiglio d'amministrazione delibera per ciascuna tipologia di materiale sulla base dei costi concretamente sostenuti e giustificati alla luce dei criteri statuari di economicità ed efficienza. In caso di aumento di uno degli importi questo è deliberato, tenuto conto delle esigenze di stabilità del contributo, per un periodo di regola almeno triennale e ogni variazione, anche in diminuzione, è normalmente resa nota almeno sei mesi prima della sua applicazione. Le modalità tecniche di applicazione del contributo sono deliberate in qualsiasi momento, con riguardo a uno o più materiali, dal consiglio d'amministrazione».

Nel corso delle audizioni, poi, sono emerse alcune potenziali criticità del nuovo accordo. Il nuovo accordo definisce i corrispettivi per le singole filiere e prevede delle risorse aggiuntive al fine di favorire la crescita qualitativa e quantitativa della raccolta differenziata, in particolar modo nelle cc.dd. aree in ritardo. A tal riguardo, nel capitolo 7 dell'accordo quadro è previsto un cospicuo impegno finanziario da parte di CONAI, sino a 5 milioni di euro annui, per progetti territoriali, progetti di comunicazioni locali, banca dati e osservatorio enti locali.

Sul tema della progettualità è stata riscontrata una notevole disinformazione da parte dei comuni in merito alla disponibilità di tali risorse, rendendosi, pertanto, necessaria una comunicazione più efficace.

Esaminando l'accordo ANCI-CONAI è emerso che lo stesso non prevede alcun meccanismo di incentivazione e prevenzione dei rifiuti di imballaggio.

È stata, inoltre, richiamata l'attenzione sull'indagine dell'Antitrust IC49 del 2016, che ha evidenziato livelli di copertura dei costi sostenuti dai comuni per la raccolta differenziata molto bassi (con riferimento agli imballaggi il dato emerso sarebbe circa il 20%). L'insufficiente copertura dei costi implica che il principio di responsabilità estesa del produttore - che nella filiera degli imballaggi in Italia viene applicato quale responsabilità condivisa tra i produttori e gli utilizzatori finali degli imballaggi, - cioè i cittadini e le organizzazioni che li rappresentano nella gestione dei rifiuti, quindi i comuni - vede i costi fortemente spostati sui cittadini.

Nell'ambito della gestione dei rifiuti di imballaggio notevole rilievo rivestono i consorzi di filiera, aventi personalità giuridica di diritto privato senza fine di lucro e uno statuto adottato in conformità ad uno schema tipo, redatto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro delle attività produttive (ora Ministro dello sviluppo economico).

Ai sensi dell'articolo 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sono costituiti consorzi per ciascun materiale al fine di ritirare, raccogliere, recuperare e riciclare i rifiuti di imballaggio in modo da poter conseguire gli obiettivi di recupero e di riciclaggio.

I consorzi di filiera non costituiscono l'unica modalità organizzative attraverso cui i produttori possono adempiere «agli obblighi di riciclaggio e di recupero nonché agli obblighi della ripresa degli imballaggi usati e della raccolta di rifiuti di imballaggio [...] e all'obbligo di ritiro [...] dei rifiuti di imballaggio conferiti dal servizio pubblico».

In particolare, l'obbligo di aderire ai consorzi di filiera nasce solo qualora i produttori non provvedano ad organizzare sistemi autonomi di gestione dei propri rifiuti di imballaggio e di restituzione dei propri imballaggi.

A norma dell'articolo 223, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006 possono partecipare ai consorzi di filiera anche i «recuperatori ed i riciclatori che non corrispondono alle categorie dei produttori previo accordo con gli altri consorziati ed unitamente agli stessi».

L'osservanza dei principi di prevenzione, riciclaggio e recupero e la verifica degli obiettivi di recupero e riciclaggio conseguiti impone a ciascun consorzio di filiera l'adempimento degli obblighi previsti dall'articolo 223, commi da 3 a 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Le risorse finanziarie che consentono di assicurare l'equilibrio della gestione finanziaria dei consorzi di filiera, ai sensi dell'articolo 223, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006, sono costituiti in primo luogo dai contributi dei consorziati, dalla quota del contributo ambientale versato al CONAI e da questo ripartito tra i consorzi, dai proventi della cessione «nel rispetto della concorrenza e della corretta gestione ambientale, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio ripresi, raccolti o ritirati», infine da ulteriori ed eventuali proventi e contributi di consorziati o di terzi.

Nel panorama degli operatori coinvolti nella gestione dei rifiuti di imballaggio, oltre al sistema CONAI e i consorzi di filiera sono stati costituiti, ai sensi dell'articolo 221, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006, sistemi autonomi operanti nella filiera del recupero degli imballaggi in plastica, i quali sono tenuti a rendicontare a CONAI la propria attività.

La legge annuale per il mercato e la concorrenza (legge 4 agosto 2017, n. 124), nel modificare l'art. 221 del decreto legislativo n. 152 del 2006, ha previsto che a seguito del riconoscimento del progetto del sistema autonomo, e sino al provvedimento definitivo, sia sospeso l'obbligo di corrispondere il CAC. Ciò al fine di eliminare uno dei profili normativi di ostacolo alla realizzazione di sistemi autonomi.⁸

⁸ Il tema della concorrenzialità nell'ambito dei consorzi è stato affrontato nel 2014 dall'Autorità garante per la concorrenza e il mercato (AS1137 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - luglio 2014) che, in sintesi, ritiene necessario «garantire pari condizioni di accesso ed esercizio dell'attività ai sistemi di recupero e riciclo dei rifiuti da imballaggi che non sono organizzati in forma consortile (c.d. sistemi di raccolta autonomi) mediante una modifica dell'articolo 221, commi 3, lettera a) e comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, al fine di: affidare le procedure di autorizzazione dei sistemi di raccolta autonomi (non organizzati in consorzi) a soggetti caratterizzati da terzietà e, dunque, escludere il coinvolgimento del CONAI; prevedere che gli obiettivi minimi di riciclo possano essere soddisfatti dai sistemi di raccolta autonomi anche attraverso la gestione di rifiuti di produttori non aderenti a quel sistema; escludere che i sistemi autonomi debbano soddisfare l'obbligo di copertura nazionale, atteso che ciò richiede la disponibilità di capillari reti di raccolta potenzialmente sovradimensionate rispetto alle effettive esigenze, traducendosi in costi di ingresso nel mercato non giustificati da obiettivi di tutela ambientale.

L'articolo 227, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 152 del 2006 richiama, per quanto concerne tali rifiuti, la direttiva 2002/95/CE del Parlamento europeo e del consiglio «sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche», la direttiva sui veicoli fuori uso 2000/53/CE e la direttiva 2003/108/CE del Parlamento europeo e del consiglio «che modifica la direttiva 2002/96/CE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)» ed il relativo decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151 recante l'«attuazione delle direttive 2002/95/CE, 2002/96/CE e 2003/108/CE, relative alla riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché allo smaltimento dei rifiuti».

⁹La definizione delle AEE è contenuta nell'articolo 4, lett. a), del decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49 recante l'attuazione della direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)».

La materia, tuttavia, è stata oggetto di una profonda rivisitazione a seguito dell'entrata in vigore della direttiva 2012/19/UE del Parlamento europeo e del consiglio del 4 luglio 2012 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49 recante l'«attuazione della direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)» che ha disposto la quasi integrale abrogazione del decreto legislativo n. 151 del 2005.

Le finalità perseguite dal decreto legislativo n. 49 del 2014, da ultimo intervenuto, sono la riduzione degli impatti negativi derivati sia dalla progettazione che dalla produzione e gestione delle apparecchiature elettroniche ed elettriche e un uso più efficace delle risorse per conseguire gli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

Per quanto concerne l'ambito applicativo, tale disciplina si applica alle apparecchiature elettriche ed elettroniche comprese nelle categorie descritte nell'allegato I ed individuate in modo esemplificativo dall'allegato II.

L'art 3 del decreto legislativo n. 49 del 2014 prevede specifiche esclusioni dall'ambito applicativo della disciplina RAEE. Tra queste vi rientrano le apparecchiature necessarie per la tutela degli interessi essenziali della sicurezza nazionale, lampade ad incandescenza e apparecchiature progettate e installate come parte di un'altra apparecchiatura che è esclusa o non rientra all'interno dell'ambito di applicazione del decreto.

Per ciò che concerne l'analisi della gestione dei RAEE, il decreto prevede l'adozione di misure atte a promuovere principalmente la cooperazione tra produttori e operatori degli impianti di trattamento. Inoltre, ai fini del perseguimento delle finalità stabilite dall'articolo 1 del medesimo decreto, si favorisce la progettazione e produzioni di apparecchiature elettriche ed elettroniche ecocompatibili, in modo da facilitare le operazioni di smontaggio, riparazioni, nonché le operazioni di preparazione per il riutilizzo, recupero e smaltimento.

Anche per quanto riguarda la gestione dei RAEE sono previsti criteri di priorità che privilegino le operazioni di riutilizzo e preparazione per il riutilizzo ovvero, in via subordinata, l'avvio al recupero.

A tale scopo si prevede che i produttori dovranno conseguire degli obiettivi minimi di recupero e di riciclaggio, previsti dall'allegato V del decreto legislativo n. 49 del 2014, mediante sistemi di gestione individuali o collettivi¹⁰, operanti uniformemente all'interno del territorio nazionale.

Qualora il produttore decida di adempiere ai propri obblighi in forma individuale a norma dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 49 del 2014, il sistema dovrà essere autosufficiente ed operante in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale chiedendone il riconoscimento al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

L'articolo 10 del sopracitato decreto prevede, in via residuale, l'ipotesi in cui i produttori non decidano di adempiere ai propri obblighi mediante un sistema individuale ponendo su di essi l'obbligo di adesione ad un sistema collettivo. Al sistema collettivo possono partecipare i «distributori, i raccoglitori, i trasportatori, i riciclatori e i recuperatori» previo accordo con i produttori.

¹⁰ I principali sistemi collettivi operanti in Italia sono: Re.Media – consorzio Trattamento e Riciclo RAEE domestici e professionali; Ecolamp – consorzio Recupero e Smaltimento di Apparecchiature di Illuminazione; Ecodom – consorzio Italiano Recupero e Riciclaggio Elettrodomestici; Ecoped – consorzio per il trattamento dei piccoli elettrodomestici; Ridomus – consorzio per il recupero e lo smaltimento di condizionatori, climatizzatori e deumidificatori ad uso domestico; Ecolight – consorzio per la Raccolta, il Recupero e lo Smaltimento dei RAEE domestici e professionali

I sistemi di gestione svolgono la propria attività sotto il controllo e direzione del centro di coordinamento (CdC) RAEE. Il centro di coordinamento RAEE regola e coordina le attività dei sistemi collettivi al fine di garantire condizioni uniformi ed omogenee di ritiro su tutto il territorio nazionale; definisce come devono essere assegnati i Centri di raccolta tra i diversi sistemi collettivi e assicura il soddisfacimento delle richieste di ritiro da parte dei centri di raccolta e il conseguente smistamento al sistema collettivo assegnatario.

Spetta ad ogni produttore di apparecchiature elettriche ed elettroniche comunicare annualmente al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'ammontare del contributo necessario per l'adempimento degli obblighi di raccolta, trattamento, recupero e smaltimento, in modo tale da non superare la migliore stima dei costi effettivamente sostenuti.

Nel momento in cui il produttore immette sul mercato nazionale le suddette apparecchiature potrà applicare sul prezzo di vendita il contributo, indicandolo separatamente nelle proprie fatture di vendita ai distributori. Inoltre, la presenza del contributo potrà essere resa nota nell'indicazione del prezzo del prodotto all'utilizzatore finale.

2.3 Pneumatici

Il quadro normativo di riferimento per la disciplina degli pneumatici fuori uso (PFU) è costituito dall'articolo 228 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dal D.M. 11 aprile 2011, n. 82 (recante "Regolamento per la gestione degli pneumatici fuori uso (PFU), ai sensi dell'articolo 228 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante disposizioni in materia ambientale").

Il sistema di gestione, fondato sulla responsabilità estesa del produttore, prevede l'obbligo per i produttori e gli importatori di pneumatici di provvedere alla gestione di un quantitativo di PFU pari in peso a quanto immesso l'anno solare precedente nel mercato del ricambio (articolo 228 del decreto legislativo n. 152 del 2006).

Il principio della responsabilità estesa del produttore nel settore degli pneumatici trova, inoltre, applicazione nel decreto ministeriale n. 82/2011 – adottato in attuazione dell'articolo 228 del decreto legislativo n. 152 del 2006 - che ha previsto che i produttori di pneumatici possano adempiere ai citati obblighi di gestione attraverso la costituzione di una o più strutture societarie consortili.

Il finanziamento del sistema di gestione si fonda sul versamento di un contributo ambientale il cui ammontare è determinato annualmente, ai sensi dell'articolo 228, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 152 del 2006, dai produttori/importatori di pneumatici o dalle relative forme associate nella misura necessaria all'adempimento dei propri obblighi di gestione.

Il contributo è comunicato al Ministero dell'ambiente con specificazione degli oneri e delle componenti di costo che ne giustificano l'ammontare.

Il contributo è posto dalla normativa a carico degli utenti finali. Esso è riportato nelle fatture di vendita degli pneumatici in modo chiaro e distinto ed è assoggettato ad IVA (articolo 228, comma 2, decreto legislativo n. 152 del 2006). Il contributo è inoltre commisurato alla tipologia di pneumatici a cui si riferisce.

Gli obblighi posti dalla normativa vigente in capo al produttore (o all'importatore) di PFU possono essere adempiuti in forma individuale oppure attraverso la costituzione di strutture societarie dotate di autonoma personalità giuridica, di natura consortile con scopo mutualistico (articolo 4 del D.M. 82/2011).

Esse sono tenute a comunicare al Ministero la propria costituzione e a trasmettere all'autorità statale l'atto costitutivo e lo statuto per la successiva approvazione, previa verifica della conformità alla normativa vigente delle finalità individuate e dell'assetto organizzativo.

Il soggetto obbligato può decidere, dunque, di adempiere agli obblighi di gestione previsti dalla normativa in forma singola oppure attraverso l'adesione ad un sistema collettivo. In quest'ultimo caso, egli trasferisce alla struttura associativa il contributo ambientale e quest'ultima provvede a tutte le attività di gestione poste dalla normativa a carico dell'aderente.

Attraverso il trasferimento del contributo il soggetto obbligato adempie, ex D.M. n. 82/2011, agli obblighi di gestione posti a suo carico, con conseguente esonero dalle responsabilità connesse.

2.4 Oli minerali

A norma dell'articolo 183, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 152 del 2006 per olio minerale si intende «qualsiasi olio industriale o lubrificante, minerale o sintetico, divenuto improprio all'uso cui era inizialmente destinato, quali gli oli usati dei motori a combustione e dei sistemi di trasmissione, nonché gli oli usati per turbine e comandi idraulici». Nella definizione di olio minerale rientrano anche le cc.dd. «miscele oleose» ai sensi dell'articolo 216-bis, comma 8, decreto legislativo n. 152 del 2006 ossia i «composti usati fluidi o liquidi solo parzialmente formati di olio minerale o sintetico, compresi i residui oleosi di cisterna, i miscugli di acqua e olio, le emulsioni ed altre miscele oleose» soggette pertanto alla disciplina sugli oli usati.

La normativa in vigore per gli oli lubrificanti usati, tanto sul piano nazionale che su quello comunitario, privilegia da sempre, tra le possibili forme di reimpiego, la rigenerazione, ovvero quel processo di ri-raffinazione che ha via via consentito al nostro Paese di soddisfare il 30% della domanda di nuovi lubrificanti senza ricorrere alle importazioni di petrolio.

La disciplina della gestione degli oli minerali usati è rinvenibile nel decreto legislativo 95/1992 e s.m.i recante l'«attuazione delle direttive 75/439/CEE e 87/101/CEE relative alla eliminazione degli oli usati», e nell'articolo 236 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Il decreto legislativo n. 95 del 1992 prevede che il trattamento degli oli usati sia ispirato prioritariamente alla rigenerazione per la produzione di basi lubrificanti; invece qualora questa non sia possibile, gli oli possono essere impiegati come combustibile. Se non è possibile neanche tale utilizzo, gli oli devono essere sottoposti a trattamenti chimici che li rendano idonei alla rigenerazione. La normativa prevede poi come *extrema ratio* la termodistruzione, qualora nessuno dei sopraesposti impieghi risulti possibile.

Il D.P.R. n. 691/1982 ha provveduto alla costituzione del consorzio obbligatorio degli oli usati (COOU), la cui attività ed organizzazione sono dettagliatamente regolate dall'articolo 236 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Con l'approvazione del nuovo statuto il COOU ha modificato la propria denominazione in consorzio nazionale per la gestione raccolta e trattamento degli oli minerali usati – CONOU.

Il consorzio è retto da uno statuto approvato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato, il quale deve essere adeguato ad uno schema tipo adottato con decreto. In attuazione dell'articolo 236 del decreto legislativo n. 152 del 2006, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con decreto del 7 dicembre 2016 ha

emanato lo schema di statuto tipo del consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati. Lo statuto del CONOU è stato approvato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con decreto 7 novembre 2017.

Il CONOU ha personalità di diritto privato senza fini di lucro ed esplica le proprie funzioni sull'intero territorio nazionale. Le principali attività del consorzio sono definite dal citato articolo 236.

2.5 Oli e grassi animali e vegetali esausti

Il decreto legislativo n. 152 del 2006 disciplina la gestione degli oli e dei grassi animali e vegetali esausti attraverso l'istituzione di sistemi finalizzati ad assicurare la razionalizzazione e l'organizzazione della loro gestione.

Infatti, gli operatori del settore possono scegliere se aderire al consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti (il CONOE) oppure organizzare autonomamente la gestione attraverso sistemi alternativi istituiti ai sensi dell'articolo 233, comma 9, decreto legislativo n. 152 del 2006, soggetti al previo riconoscimento del Ministero dell'ambiente.

I consorzi assicurano il perseguimento delle finalità previste dalla normativa, vale a dire la raccolta presso gli operatori professionali, il trasporto, lo stoccaggio, il trattamento e il recupero o, qualora non sia possibile la rigenerazione, lo smaltimento, nonché lo svolgimento di indagini di mercato e di studi di settore finalizzati al miglioramento della gestione.

L'obbligo di aderire al CONOE, oppure ad un sistema alternativo di gestione, grava su tutti i soggetti professionali che, per l'attività svolta, entrino in contatto con rifiuti rappresentati da oli e grassi animali e vegetali esausti.

Più in particolare, ai sensi dell'articolo 233 del decreto legislativo n. 152 del 2006, i destinatari dell'obbligo sono:

le imprese che producono, importano o detengono oli e grassi vegetali ed animali esausti;

le imprese che riciclano e recuperano oli e grassi vegetali e animali esausti;

le imprese che effettuano la raccolta, il trasporto e lo stoccaggio di oli e grassi vegetali e animali esausti.

I produttori/importatori del prodotto il cui utilizzo è alla base della produzione di tali rifiuti aderiscono, invece, al consorzio solo nel caso in cui applichino, in quanto rientranti nelle ipotesi per cui ciò è previsto, il contributo ambientale sui propri prodotti. I produttori/importatori del prodotto, inoltre, sono destinatari dell'obbligo di versare il contributo ambientale al CONOE o al sistema alternativo istituito ai sensi dell'articolo 233, comma 9, del decreto legislativo n. 152 del 2006 (come previsto dall'articolo 10 della Legge n. 154 del 2016).

Il contributo ambientale, concorrendo alla formazione delle risorse a disposizione del sistema di gestione, è finalizzato al finanziamento del circuito di raccolta e gestione degli oli e grassi vegetali e animali esausti provenienti dalle attività professionali, nell'ottica di garantirne l'equilibrio della gestione finanziaria.

Con D.M. 22 giugno 2016 (recante "Approvazione dello schema di statuto-tipo per i consorzi degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti") è stato approvato dal Ministero dell'ambiente lo schema di statuto-tipo per i consorzi degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti, a cui devono adeguare il proprio statuto il CONOE e i sistemi alternativi di gestione.

2.6 Altri soggetti

Oltre a quanto acquisito dai consorzi di filiera, la Commissione ha ritenuto di dare voce anche ad altri soggetti¹¹, di rilevante presenza nel mercato del riciclo e portatori di esperienze significative, per evidenziare criticità e attese anche in funzione dell'interesse, da taluni manifestato, per la costituzione di nuovi consorzi ovvero per la riforma dell'esistente.

Consorzio italiano compostatori

Il 20 aprile 2017 la Commissione ha proceduto all'audizione di rappresentanti del Consorzio italiano compostatori, consorzio volontario e non obbligatorio.

Come ha riferito il presidente, il consorzio privato è nato nel 1992 “con finalità statutarie semplici, cioè la diffusione della buona pratica nel compostaggio e la valorizzazione del valore intrinseco di questa filiera nel nostro Paese, a vantaggio di tutti coloro che si associano. Siamo, quindi, un consorzio economicamente molto piccolo e basato molto sul volontariato, che oggi si trova a gestire, quantitativamente parlando, la parte più importante della raccolta differenziata nel nostro Paese”.

Il consorzio raggruppa 130 consorziati su tutto il territorio nazionale “con la preponderanza della distribuzione di questi associati al nord e una buona parte al centro, mentre purtroppo al sud gli associati sono pochi; quantitativamente i nostri consorziati rappresentano circa il 75 per cento di tutto il compostaggio del nostro Paese. Il nostro è un consorzio con finalità intellettuali di diffusione del compostaggio, nonché di presidio volontario della filiera”.

La dichiarata finalità del consorzio è la valorizzazione del prodotto dei consorziati, cioè l'ammendante compostato o compost.

La rilevanza di questa attività è attestata dai dati forniti alla Commissione: secondo CIC, su 14 milioni di tonnellate di raccolta differenziata del nostro paese, la frazione organica, cioè il rifiuto organico, rappresenta oltre il 43 per cento, in crescita: “il pacchetto delle frazioni organiche disponibili (questo è il dato recente di ISPRA), ad oggi, al 2016, è di 6 milioni di tonnellate l'anno di materiali provenienti da raccolta differenziata, divisi fra la FORSU e la matrice ligneo cellulosica, i cosiddetti « sfalci e potature ». Da questi 6 milioni di tonnellate escono circa 1.800.000 tonnellate di compost, che viene venduto in tutto il territorio nazionale. Gli impianti sono quasi 300 e, tra questi, il compost prodotto proviene per il 71 per cento da impianti esclusivamente di compostaggio, che non hanno la sezione anaerobica, mentre il 29 per cento, quindi un po' meno di un terzo, viene da impianti che invece, oltre a produrre compost, producono anche biogas (quindi parliamo di digestione anaerobica) [...] Ad oggi la filiera registra circa 9.000 addetti; noi calcoliamo 1,5 posti di lavoro ogni 1.000 tonnellate [...] la dotazione impiantistica è costituita da 308 impianti; le sezioni anaerobiche hanno prodotto l'anno scorso 550 gigawattora, con 1.761.000 tonnellate di compost prodotto che è ritornato sui terreni; un terzo di questi è dotato di un marchio del quale noi ci siamo dotati all'interno del consorzio, un marchio di qualità che è un'autoregolamentazione di controllo sulla qualità del prodotto, ma non un obbligo di legge; tuttavia, per certificare, abbiamo questo marchio, che ha un numero di analisi superiori a quelle previste per legge, più altri parametri; circa un terzo del compost

¹¹ Si vedano i docc. n. 1947/1 (Consorzio italiano compostatori); 1858/1-2, 1931/1, 1945/1-2 (Assobioplastiche); 1860/1-2, 1873/1-2, 2050/1 (Polieco)

prodotto è dotato di questo label; parliamo di 330.000 tonnellate di carbonio e di 60.000 tonnellate di nutrienti rinnovabili portati al suolo (questo, poi, è un altro tema, cioè rimettere il carbonio nel suolo depauperato nel corso dei decenni).”¹²

A questa rilevanza economica e ambientale del compost, secondo i rappresentanti del consorzio non corrisponde un’adeguata situazione impiantistica: “manca un piano infrastrutturale nazionale per lo sviluppo delle raccolte differenziate e per l’impiantistica dedicata – a questo punto lo possiamo dire – nel centro e sud Italia; il nord sta cercando di supplire a ciò, come è ben noto, con il turismo dei rifiuti organici dal sud verso impianti (peraltro anche di nostri associati) del Veneto e della Lombardia, ma riteniamo indispensabile, pur avendo anche qualche associato del sud, considerare che il tema è lì: questa è una criticità importante.”

Un’altra questione problematica, comune, come si vedrà, ad altre filiere del riciclo, è quella della qualità della materia tratta; circa questo profilo, CIC ha precisato: “abbiamo una banca dati molto importante perché facciamo circa 850 analisi merceologiche l’anno, il che vuol dire circa 2-3 analisi di media ad ogni impianto; abbiamo osservato l’evoluzione in questi anni dei cosiddetti « materiali non compostabili » non conformi; oggi il valore medio è di circa il 4,8-5 per cento di materiale non compostabile in termini di analisi merceologiche; principalmente sono sacchetti di plastica non compostabile, che peraltro nel separarli si trascinano dietro spesso anche il materiale compostabile (l’operazione non è così facile)”.

Assobioplastiche

Il 26 aprile 2017 la Commissione ha audito i rappresentanti di Assobioplastiche, l’associazione che raccoglie i produttori e trasformatori di materiali plastici, biodegradabili e compostabili.

Secondo quanto riferito dagli auditi, si tratta di un’associazione che “oggi, ha circa una quarantina di associati, fra italiani ed esteri, raggruppando i principali produttori mondiali di materia prima biodegradabili e compostabile e la quota parte maggioritaria dei trasformatori di materiali plastici biodegradabili in Italia. Il valore di questa filiera oggi è di circa mezzo miliardo di euro, tenuto conto che il suo principale mercato è quello delle buste della spesa biodegradabili e compostabili, su cui pesa il fatto che oltre il 50 per cento delle buste che circolano in Italia non sono conformi alla legge. La filiera, a tutt’oggi, se la legge italiana fosse fatta rispettare, varrebbe già oltre un miliardo di euro, per questa sola applicazione nel settore dei materiali plastici.”

E’ stata evidenziata una specifica criticità derivante dal sistema della raccolta differenziata della frazione organica: “a causa della presenza di materiali plastici non biodegradabili [ci] si trova a dover gestire quantità di imballaggi plastici per cui è stato pagato il contributo ambientale e che, se andassero nel sistema del riciclo della plastica, potrebbero essere gestiti per quanto è stato pagato. Tuttavia, andando nel sistema della frazione organica ed essendo una frazione di rifiuto, questi generano un costo per il sistema del compostaggio”.

Questione correlata è costituita dal fatto che “sugli imballaggi compostabili si paga il contributo ambientale CONAI, quindi il sistema delle bioplastiche trasferisce risorse al sistema del CONAI, però il sistema di gestione integrata della frazione organica non riceve un beneficio o un trasferimento di risorse. Da una parte, ci sono gli extracosti derivati da indebiti passaggi di imballaggi plastici nel sistema della frazione organica da

¹² Dando un contributo al cosiddetto *carbon sink* anche nell’ambito del sistema dei *carbon credits*

compensare e, dall'altra parte, non ci sono adeguati sistemi di controllo e di sanzionamento, ma anche di informazione, che vengano generati dal contributo ambientale pagato dalle bioplastiche e che possano favorire dei bilanciamenti o fare in modo che, come noi auspiciamo, finalmente nel sistema della frazione organica non arrivino più imballaggi in materiale plastico, ma solo imballaggi in materiale bioplastico compostabile.”

A sua volta il tema si lega a quello, anch'esso verificato nel corso del presente approfondimento, di irregolarità diffuse nell'uso degli shopper, in particolare nel piccolo commercio.

POLIECO

Natura e attività diversa sono quelle del consorzio POLIECO, le cui attività sono state oggetto di audizione della Commissione anche con riferimento ad altri ambiti¹³.

Il Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti dei beni in polietilene è stato istituito ai sensi dell'art. 48 del decreto legislativo n. 22 del 1997 e dotato di statuto mediante decreto ministeriale del Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato del 15 luglio 1998; norma sopravvenuta è quella di cui all'articolo 234 del decreto legislativo 152 del 2006 (“Consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene”).

Oggetto dell'attività di POLIECO è di sovrintendere alla razionalizzazione, organizzazione e controllo della gestione della raccolta e del trattamento dei rifiuti di beni a base di polietilene destinati allo smaltimento, esclusi gli imballaggi di cui all'articolo 218, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *e)*, *d)*, *c)* e *dd)*, i beni, ed i relativi rifiuti, di cui agli articoli 227, comma 1, lettere *a)*, *b)* *cc)*, e 231.

La gamma di manufatti definibili come “beni a base di polietilene” è molto vasta e diversificata.

Il polietilene, per la versatilità del polimero, è infatti il materiale termoplastico percentualmente più diffuso, ma anche quello più facilmente riciclabile e recuperabile. In Italia, nel 2015 sono state immesse sul mercato 1.873.552 tonnellate di “prodotti finiti”: se da queste si detraggono i quantitativi utilizzati per la produzione di manufatti la gestione del cui “fine vita” non rientra nelle competenze di POLIECO restano circa 950.000 tonnellate classificabili come “beni a base di polietilene” la cui gestione come rifiuto sottoposta alla disciplina del citato articolo 234.

Dai dati consuntivi del Consorzio, risulta che nel 2015, sono state raccolte 443.230 tonnellate di rifiuti di “beni in polietilene”, da cui sono state ottenute 332.405 tonnellate di prodotto riciclato (quindi polietilene rigenerato in uscita dagli impianti di riciclo come nuova materia). Rapportando quest'ultimo valore a quello dell'immesso al consumo (950.000 tonnellate) si ha un lasso di riciclo del 34,9 per cento, quindi ben superiore alla percentuale minima del 15 per cento stabilita dal D.M. 15 luglio 1998.

Secondo la prospettazione dei rappresentanti di POLIECO, sulla quantificazione dell'immesso incidano significativamente alcune interpretazioni estensive del concetto di imballaggio riutilizzabile, che finiscono di fatto per sottrarre materiale al regime dei beni, nonché la crescente tendenza alla “assimilazione spinta” dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani: prassi che creerebbe “molteplici problemi: l'assimilazione di rifiuti speciali (agricoli, industriali) con quelli urbani contamina la bontà della raccolta differenziata: ci segnalano spesso la consegna di un rifiuto quale quello agricolo in isole

¹³ Audizioni rilevanti anche per il presente approfondimento si sono svolte il 23 aprile 2015 e 29 marzo 2017

ecologiche urbane entro le quali non potrebbe essere conferito. Così come è da stigmatizzare l'abitudine del cambio codice, per i casi sopraesposti, che avverrebbe in palese violazione delle normative vigenti”.

POLIECO segnala alcune aree specifiche di criticità, che, ad avviso dei rappresentanti del consorzio richiederebbero interventi migliorativi.

“a) Distinzione fra "bene in polietilene" e "imballaggio riutilizzabile" in polietilene. Le definizioni di imballaggio", soprattutto nella sua accezione di "imballaggio riutilizzabile", presenti nella normativa nazionale e comunitaria appaiono carenti e foriere di interpretazioni anche paradossali. Ciò ha esposto centinaia di imprese all'incertezza del diritto e quindi a rischi. Senza voler entrare in questa sede in una dissertazione tecnico-giuridica nel merito, non possiamo tuttavia non auspicare che la questione sia sottratta alle aule di giustizia per essere affrontata con buon senso e buona volontà su un tavolo che veda tutte le parti in causa partecipi. Si consideri ad esempio, come a voi ben noto, in campo agricolo, la distinzione fra imballaggio riutilizzabile e bene ha anche una importante ripercussione sul sistema degli aiuti alle imprese agricole e agro industriali.

b) Rischio derivante dall' "assimilazione impropria" dei rifiuti di "beni in polietilene" ai rifiuti urbani. Il tema dell'estensione incontrollata dell' "assimilazione" dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani è estremamente rilevante ed è stata una delle tematiche al centro dell'IC 49 dell'AGCM completata e resa pubblica ormai da tempo. E' evidente che la quota di gran lunga più significativa dei rifiuti di competenza POLIECO (si pensi solo a tutto il telo agricolo, alle grandi casse, eccetera) è per sua natura un rifiuto speciale che in nessun caso dovrebbe essere commisto al rifiuto urbano, come in virtù dell'assimilazione invece talvolta avviene. Purtroppo progettisti dei sistemi di gestione dei rifiuti urbani hanno favorito il conferimento dei rifiuti plastici agricoli nella raccolta urbana, soprattutto imponendo il conferimento degli stessi alle isole ecologiche.

Ciò comporta una serie di conseguenze negative, anche di rilevanza penale: 1) non potendo conferire i rifiuti con codice CER 020104 alle isole ecologiche, si favorisce il conferimento, improprio, degli stessi con un codice diverso ovvero il 150102; 2) non trattandosi di imballaggi riciclabili di rifiuti invece perfettamente riciclabili; 3) aumentano i costi per la collettività; 4) si sottrae materiale agli operatori del recupero e del riciclo”.

Un'ulteriore sollecitazione proveniente dal consorzio, alla luce dell'adozione con decreto del Ministero dell'ambiente del 22 dicembre 2016, del “Piano nazionale delle ispezioni di stabilimenti, imprese, intermediari e commercianti in conformità dell'articolo 34 della direttiva 2008/98/CE, nonché delle spedizioni di rifiuti e del relativo recupero o smaltimento” è quella circa l'inserimento delle materie di interesse di POLIECO tra i flussi in entrata ed uscita dal territorio nazionale da sottoporre a controllo prioritario¹⁴.

3. L'approfondimento tematico e le risposte dei consorzi

Nel marzo 2017 la Commissione ha promosso un approfondimento sulla base di quanto è andato emergendo nel corso delle audizioni svolte, interpellando una serie di consorzi con quesiti omogenei.

¹⁴ La fondatezza della questione trova riscontro in quanto accertato dalla Commissione nell'ambito dell'approfondimento su “Aspetti critici e fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti”.

Ciò si è reso necessario per porre la lente dell'indagine solo sui più rilevanti profili connessi al ruolo dei consorzi per il mercato del riciclo, consentendo anche di concentrare su di essi le risposte dei soggetti.

I quesiti sono stati così formulati:

- 1) quali verifiche e controlli sono effettuati sulla *governance* del consorzio, in particolare sul rispetto dei requisiti minimi dei sistemi collettivi;
- 2) come avviene il controllo e la verifica sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta e sulla qualità del trattamento dei rifiuti;
- 3) quali tipologie di verifiche vengono effettuate sui bilanci e i dati economici comunicati alle autorità di controllo (a titolo di esempio su qualificazione del contributo ambientale e sulle modalità di impiego delle riserve);
- 4) se esistono e quali siano le criticità della filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad es. dai centri di raccolta e dalle piattaforme).

Particolarmente rilevanti, ai fini dello svolgimento di riflessioni future sulle tematiche oggetto di indagine, sono le risposte dei consorzi di filiera in relazione al quarto quesito. Infatti sono emerse rilevanti criticità attinenti aspetti differenziati: l'oscillazione del valore di mercato dei diversi rifiuti (nel caso dell'imballaggio in alluminio, in acciaio e in legno, per il quale, in particolare, si assiste ad una fase di repentina contrazione); la qualità dei rifiuti di imballaggio non sufficiente per rientrare nei parametri minimi previsti dagli allegati tecnici dei consorzi (come nel caso dell'alluminio e del vetro), il mancato controllo da parte degli enti locali dei quantitativi da avviare a riciclo, avendo quest'ultimi rapporti unicamente con l'operatore incaricato della raccolta (come emerge dalle dichiarazioni di CIAL).

Si dà conto delle risposte pervenute dai consorzi, nel seguente ordine: CONAI (imballaggi e rifiuti di imballaggi), COMIECO (imballaggi a base cellulosica), COREPLA (imballaggi in plastica), COREVE (imballaggi in vetro), ALIPLAST (imballaggi in plastica), RILEGNO (imballaggi legnosi), RICREA (imballaggi in acciaio) e CIAL (imballaggi in alluminio).

CONAI

1) Quali verifiche e controlli sono effettuati sulla *governance* del consorzio, in particolare sul rispetto dei requisiti minimi dei sistemi collettivi.

CONAI, come espressamente stabilito dalla legge, è un ente di diritto privato di natura imprenditoriale, che agisce senza fini di lucro sulla base di regole di tipo privatistico.

La sottoposizione di CONAI alla vigilanza della pubblica amministrazione si risolve dunque in interventi realizzati secondo modalità predeterminate, del tutto compatibili con detta natura privatistica. In particolare si evidenzia quanto segue.

a) CONAI è retto da uno statuto approvato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico (articolo 224, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006) e all'approvazione degli stessi Ministeri sono quindi sottoposte tutte le modifiche statutarie deliberate dall'Assemblea dei consorziati.

b) Il collegio dei sindaci del consorzio è costituito da sette membri effettivi, di cui tre membri sono nominati rispettivamente dal Ministro dell'ambiente, dal Ministro dello sviluppo economico e dal Ministro dell'economia e delle finanze. Il collegio sindacale vigila sull'osservanza della legge, dello statuto e del regolamento, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, in particolare sull'adeguatezza dell'assetto