

professionista esterno – con competenze legali - con funzioni di presidente, da un membro del collegio dei revisori contabili e da un membro del consiglio di amministrazione privo di deleghe operative. All'ODV spetta la vigilanza sull'osservanza dei principi di comportamento e sul rispetto del modello di organizzazione e gestione.

Non da ultimo RICREA, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 24-ter del proprio statuto, è soggetto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e del Ministro dello sviluppo economico che, ove constatino gravi irregolarità nella gestione o l'impossibilità del normale funzionamento degli organi del consorzio possono disporre lo scioglimento e la nomina di un commissario per la loro ricostituzione. In caso di impossibilità di procedere a tale ricostituzione i Ministri possono disporre la nomina di un commissario per la gestione straordinaria del consorzio.

Si evidenzia, infine, che RICREA ripone particolare attenzione al controllo della qualità e delle performance ambientali della propria organizzazione, per questo ha ottenuto e implementa costantemente le seguenti certificazioni:

- sistema di gestione per la qualità - ISO 9001: Certificato n. ITO5/0121 UNI EN ISO 9001:2008

rilasciato da SGS;

- sistema di gestione ambientale - ISO 14000: Certificato n. IT08/1168 UNI EN ISO 14001:2004 rilasciato da SGS;

- EMAS: Registrazione n. IT - 001354

Non si applicano ai consorzi di cui all'articolo 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dunque a RICREA i 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.**

Ai sensi di legge, il compito di organizzare sistemi adeguati di raccolta differenziata e di raggiungere i relativi obiettivi previsti è affidato alla pubblica amministrazione e quindi al comune o soggetto da esso delegato.

RICREA è responsabile del raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggi in acciaio di competenza. L'obiettivo di riciclo per i rifiuti di imballaggi in acciaio è attualmente pari al 50 per cento in peso.

A tali fini, ai sensi di quanto previsto dalla normativa e dallo statuto consortile, dopo l'avvenuta approvazione da parte dell'assemblea, il consorzio trasmette al Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e al CONAI i seguenti documenti: entro il 31 maggio la relazione sulla gestione relativa all'anno precedente e il programma specifico di prevenzione per il triennio successivo, comprensivi dei risultati conseguiti nel recupero e nel riciclo dei rifiuti di imballaggio in acciaio; il bilancio consuntivo dell'esercizio chiuso al 31 dicembre dell'anno precedente; il bilancio preventivo annuale e il bilancio preventivo triennale.

Inoltre, entro il 30 settembre di ogni anno, RICREA trasmette al Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e al CONAI un piano specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo.

I dati di riciclo e recupero sono altresì comunicati annualmente ad ISPRA.

In merito alla qualità del trattamento dei rifiuti di imballaggi in acciaio si segnala quanto segue: ai sensi dell'accordo quadro ANCI-CONAI, per la determinazione dei maggiori oneri della raccolta differenziata, RICREA, tramite società terze, effettua analisi merceologiche sulla raccolta conferita dai convenzionati (i comuni o i loro delegati) in uscita dai centri di selezione, ovvero in ingresso agli impianti di recupero.

Tali analisi qualitative sono svolte al fine di verificare il tenore di impurità presente nei rifiuti di imballaggio in acciaio avviati a riciclo.

Nel 2016 sono state svolte 317 analisi qualitative, di cui 184 sulla raccolta da superficie pubblica e 133 analisi qualitative sulla raccolta da superficie privata. Si evidenzia inoltre che RICREA svolge periodicamente attività di audit e controllo sui propri clienti e fornitori volte alla verifica dell'idoneità e della rispondenza del loro operato agli obblighi contrattuali e agli standard attesi. Per tali attività RICREA si avvale sia di personale interno che di società terze con consolidata esperienza nel settore.

**3) Quali tipologie di verifiche vengono effettuate sui bilanci e i dati economici comunicati alle autorità di controllo (a titolo di esempio su quantificazione del contributo ambientale e sulle modalità di impiego delle riserve).**

Oltre a quanto già riportato al punto 1) relativamente alle competenze del collegio dei revisori contabili, si evidenzia che RICREA affida, su base volontaria, ad una primaria compagnia la revisione del bilancio di esercizio. Attualmente, la società di revisione incaricata è la BDO Italia. La determinazione del valore unitario del contributo ambientale CONAI, è in capo a CONAI. RICREA, così come gli altri consorzi di filiera per gli imballaggi di competenza, ha la possibilità di avanzare proposte di modifica sulla base dei dati riportati nei propri bilanci consuntivi e preventivi.

In tale contesto, si evidenzia che una certa consistenza delle riserve è di vitale importanza per la necessaria continuità delle attività consortili e in particolare per far fronte alle obbligazioni di pagamento nei confronti dei comuni, ovvero per il pagamento dei corrispettivi ANCI-CONAI, nonché nei confronti degli altri fornitori per le attività di recupero e riciclo.

In merito alle riserve, il consiglio di amministrazione RICREA ha condiviso il criterio di regolamentazione del valore massimo delle riserve patrimoniali dei consorzi di filiera, stabilito e approvato da CONAI.

**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).**

Come noto la stipula della convenzione, da parte del comune o soggetto delegato, rappresenta un'opzione che lo stesso può esercitare o meno secondo le regole condivise tra ANCI e CONAI e disciplinate dall'accordo quadro: il convenzionato può sia aderire alla convenzione per il totale della durata dell'accordo quadro, sia per un periodo più breve, in ogni caso sempre con la facoltà di esercitare la clausola di recesso. Evidentemente avendo il rifiuto raccolto da RICREA un valore di mercato che presenta oscillazioni molto significative nel tempo, si assiste ad entrate ed uscite dalle convenzioni in funzione della convenienza o meno dei corrispettivi erogati da RICREA rispetto a quanto offerto dal mercato: ma questo fenomeno è semplicemente l'applicazione pratica del concetto di sussidiarietà che caratterizza il sistema consortile.

## CIAL

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

Il controllo sulla gestione e le attività del consorzio imballaggi alluminio - CIAL, in funzione del raggiungimento degli obiettivi previsti dalla legge, è normativamente demandato al Ministero dell'ambiente, del territorio e del mare [Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare] che, ai sensi dell'articolo 206-*bis*, decreto legislativo n. 152 del 2006, vigila sulla gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, ed in particolare verifica l'attuazione del programma generale di prevenzione e gestione degli imballaggi di cui all'articolo 225, decreto legislativo n. 52 del 2006 redatto da CONAI anche sulla base dei programmi specifici dei consorzi di filiera dei diversi materiali, tra cui CIAL.

Ai fini del controllo, delle verifiche e della vigilanza da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la legge prevede un flusso informativo verso il Ministero, cui il consorzio CIAL è tenuto.

L'articolo 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006, prevede al comma 6 che entro il 31 maggio di ogni anno venga trasmessa una relazione sulla gestione relativa all'anno precedente, con l'indicazione nominativa dei consorziati, il programma specifico e i risultati conseguiti nel recupero e riciclo dei rifiuti di imballaggio; al comma 5 che entro il 30 settembre di ogni anno venga altresì trasmesso al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il piano specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo. Annualmente viene inoltre trasmesso al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il bilancio.

Per quanto riguarda in particolare la governance, l'articolo 24-*bis* dello statuto CIAL prevede che i ministeri competenti "ove constatino gravi irregolarità nella gestione del consorzio o l'impossibilità di normale funzionamento degli organi consortili possono disporre lo scioglimento di uno o più organi e la nomina di un commissario incaricato di procedere alla loro ricostituzione. In caso di constatata impossibilità di procedere alla ricostituzione il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Ministero dello sviluppo economico [MISE] possono disporre la nomina di un commissario incaricato della gestione straordinaria del consorzio."

Il modello di governance delineato dallo statuto consortile prevede i seguenti organi:

- l'assemblea dei consorziati
- il consiglio di amministrazione
- il presidente e il vicepresidente
- il collegio dei revisori contabili

Per quanto riguarda in particolare le verifiche e i controlli, compete al collegio dei revisori contabili, nominato dall'assemblea e composto da professionisti iscritti al registro dei revisori, il controllo sulla gestione del consorzio, la vigilanza sull'osservanza della legge, dello statuto e dei regolamenti, sulla corrispondenza del bilancio consuntivo al bilancio preventivo, nonché alle scritture ed ai libri consortili, l'accertamento della regolare tenuta della contabilità; a questo fine partecipano alle riunioni del consiglio di amministrazione e all'assemblea e possono chiedere agli amministratori informazioni e notizie nonché procedere anche individualmente a ispezioni di controllo.

Sotto diverso profilo, il consorzio, sin dal 2010, si è dotato di un modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001. In questo contesto il consorzio si è dotato di un organismo di vigilanza (ODV) che è attualmente composto da un professionista esterno con comprovata esperienza in

materie penalistiche, che attualmente svolge le funzioni di presidente, da un componente del collegio dei revisori e da un membro non esecutivo del consiglio di amministrazione. All'ODV, organismo dotato di autonomi poteri di controllo, compete la vigilanza sul funzionamento e l'osservanza del modello di organizzazione, gestione e controllo, nonché di curarne l'aggiornamento.

Si evidenzia infine che il consorzio si è dotato, su base volontaria, sin dal 2006, di un sistema di gestione integrato qualità, ambiente e sicurezza, come di seguito certificato:

- certificato n° 16741 UNI EN ISO 9001 -2008;
- certificato n° 7684 UNI EN ISO 14001 2004;
- certificato n° 16742 OHSAS 18001:2007;

Il consorzio ha ottenuto da parte di Certiquality il riconoscimento di certificazione di eccellenza n° 301 nel 2011. CIAL ha inoltre ottenuto, su base volontaria, la registrazione EMAS IT - 000492 finalizzata principalmente a migliorare l'ambiente e a fornire alle organizzazioni, alle autorità di controllo ed ai cittadini uno strumento attraverso il quale è possibile avere informazioni sulle prestazioni ambientali delle organizzazioni.

Non ci risultano specificati requisiti minimi dei sistemi collettivi nel caso di specie del consorzio, se non quelli già indicati nella legislazione di riferimento e nello statuto approvato con decreto ministeriale 15 luglio 1998 ("Approvazione dello statuto del consorzio imballaggi alluminio - CIAL", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale n. 187 del 12 agosto 1998 - Suppl. Ordinario n. 136) che stabilisce le caratteristiche del consorzio.

Relativamente a sistemi alternativi a CIAL, non risultano altri consorzi od altri soggetti che organizzino autonomamente la gestione dei propri rifiuti di imballaggio in alluminio su tutto il territorio nazionale, in ogni caso non sarebbero previste alcune competenze di verifica in capo a CIAL, che competerebbero per legge al CONAI e a i ministeri competenti.

## **2) Come avviene il controllo e la verifica sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta e sulla qualità del trattamento dei rifiuti.**

CIAL non ha obiettivi di raccolta bensì obiettivi di recupero e riciclo dei rifiuti di imballaggio cellulosici quali previsti dall'allegato E alla Parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, in attuazione di quanto previsto dalla direttiva europea di settore (direttiva 94/62/Ce come modificata dalla direttiva 2004/12/Ce).

Ai sensi di legge, il compito di organizzare sistemi adeguati di raccolta differenziata e di raggiungere i relativi obiettivi previsti è affidato alla pubblica amministrazione e quindi ai comuni. Il consorzio, piuttosto, nell'ambito del cosiddetto sistema CONAI, è responsabile di garantire il ritiro dei rifiuti di imballaggio nonché del raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggi in alluminio, che attualmente sono pari rispettivamente al 50 per cento e al 60 per cento in peso.

La legge prevede un flusso informativo verso il Ministero, cui il consorzio CIAL è tenuto, come già indicato al punto 1) ed in particolare i risultati conseguiti nel recupero e riciclo dei rifiuti di imballaggio.

I dati di riciclo e recupero sono altresì comunicati annualmente ad ISPRA, che anche a seguito di proprie valutazioni pubblica i dati nella relazione "Rapporto rifiuti urbani"; tale rapporto è frutto di una complessa attività di raccolta, analisi ed elaborazione di dati da parte del servizio rifiuti dell'ISPRA, in attuazione di uno specifico compito istituzionale previsto dall'art 189 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e fornisce annualmente i dati sulla produzione, raccolta differenziata, gestione dei rifiuti urbani e

dei rifiuti di imballaggio, compreso l'import/export, a livello nazionale, regionale e provinciale.

In merito al controllo e alla verifica sul raggiungimento di tali obiettivi, l'attività viene svolta da CONAI mediante una metodologia che, in sintesi, prevede:

definizione dei "Criteri generali CONAI", ossia le prescrizioni da adottare per essere conformi alla normativa vigente che include l'identificazione dei flussi specifici (impresso al consumo, riciclo e recupero);

definizione di "specifiche tecniche consortili", ossia l'applicazione dei criteri generali adattati alle specificità di ciascun materiale, da tradurre, poi, in una sorta di manuale operativo;

programma di *audit*, per ciascun flusso, delle procedure e delle prassi di controllo già adottate da ciascun consorzio;

programma di *audit*, attuato sul campo, nel caso specifico nelle piattaforme di conferimento e impianti di riciclo.

Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla "relazione sulla gestione e dei risultati conseguiti di recupero e riciclo 2015" (...):

impresso sul mercato, che vede uno stabile confronto con CONAI e Istituto italiano imballaggi per una verifica puntuale dei quantitativi attraverso un monitoraggio dei prodotti e delle merci commercializzate.

Validazione flussi impresso sul mercato, riciclo e recupero filiera alluminio, nell'ambito del progetto "obiettivo riciclo CONAI", cui CIAL aderisce in maniera volontaria dal 2008, attraverso percorsi di *audit* condotti dalla società DNV GL Italia, coadiuvata da un esperto di settore.

Riciclo - Indagine commissionata da CIAL a DigiCamere, società consortile delle Camere di Commercio, che opera nel campo dei sistemi informativi per l'ambiente, relativamente ai dati derivanti da MUD riferiti alla gestione dei rifiuti con gli specifici codice CER degli imballaggi in alluminio/metallici.

In merito alla qualità del trattamento dei rifiuti si segnala quanto segue.

Ai sensi dell'accordo quadro ANCI-CONAI, per la determinazione dei corrispettivi economici relativi alla raccolta differenziata che sono riconosciuti ai convenzionati [comuni, o loro delegati] convenzionati, CIAL, tramite società terze, effettua analisi qualitative sui rifiuti di imballaggi in alluminio, e frazioni merceologiche similari, approntati per il ritiro presso le piattaforme di conferimento. Analisi qualitative vengono altresì effettuate su altri *stream* di rifiuti di imballaggi in alluminio, a titolo indicativo quali i tappi provenienti da impianti di trattamento del vetro e su rifiuti di alluminio provenienti da impianti TMB ovvero da impianti di selezione ceneri pesanti.

Le procedure *standard* di effettuazione di tali analisi sono riportate nell'allegato tecnico alluminio all'accordo ANCI-CONAI.

Complessivamente, nel 2016, sono state svolte 476 analisi qualitative. CIAL effettua *audit* per verificare il rispetto, da parte delle società incaricate, delle procedure di analisi merceologica.

Sotto altro profilo, si evidenzia che CIAL svolge periodicamente attività di *audit* sui propri clienti e controllo fornitori volte alla verifica dell'idoneità e della rispondenza del loro operato agli *standard* attesi ovvero agli obblighi contrattuali.

### **3) Quali tipologie di verifiche vengono effettuate sui bilanci e i dati economici comunicati alle autorità di controllo (a titolo di esempio su quantificazione del contributo ambientale e sulle modalità di impiego delle riserve).**

In merito ai bilanci e ai dati economici, il bilancio d'esercizio è corredato dalla relazione del collegio dei revisori contabili ai sensi dell'articolo 13 dello statuto consortile.

Inoltre CIAL, sin dalla sua costituzione, affida, su base volontaria, a primaria compagnia l'incarico per la revisione del bilancio di esercizio. Attualmente, la società di revisione incaricata è la Price Waterhouse Coopers spa.

Il bilancio viene inviato al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al CONAI.

Per quanto concerne il valore unitario del contributo ambientale applicato agli imballaggi in alluminio la competenza per la relativa determinazione è in capo a CONAI, in ogni caso sulla base di una consultazione di CIAL.

Il contributo ambientale dovrebbe avere una stabilità per almeno tre anni, al fine di evitare eccessivi impegni nella fase di dichiarazione delle imprese

Le proposte di variazione del contributo ambientale sono effettuate sulla base del bilancio preventivo annuale e del bilancio preventivo triennale.

In tale contesto, si evidenzia che una certa consistenza delle riserve è di vitale importanza per la necessaria continuità delle attività consortili e segnatamente per far fronte alle obbligazioni di pagamento nei confronti dei comuni, a seguito degli impegni assunti con ANCI, nonché nei confronti degli altri fornitori per le attività di logistica e trattamento.

Il CONAI delegato alla ricezione delle dichiarazioni delle imprese che immettono sul mercato imballaggi, ovvero importano merci imballate, e che successivamente pagano il contributo ambientale, possono essere sottoposte a controlli a sensi dello statuto CONAI. Anche CIAL a sensi statutari può effettuare verifiche presso imprese consorziate e sanzionare comportamenti non in linea con il disposto statutario.

Qualora al termine di un esercizio il bilancio evidenzia un risultato positivo, l'utile, ai sensi di legge, non concorre alla formazione del reddito, e viene accantonato alla riserva destinata ad essere utilizzata negli anni successivi a fronte degli impegni assunti ed è vincolata al reimpiego nelle attività consortili nel breve/medio periodo. La riserva *ex* articolo 224, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006 costituisce la principale voce del patrimonio netto aziendale che non può essere distribuita, sotto qualsiasi forma, ai consorziati ed agli aderenti, anche in caso di scioglimento del CIAL.

Ricordiamo che CIAL a sensi di legge e statutari è senza fini di lucro. La principale voce dei costi CIAL è rappresentata dai corrispettivi destinati ai convenzionati [comuni, ovvero loro delegati] per l'attività di sviluppo della raccolta differenziata nonché dai costi derivanti dal ritiro e trattamento dei materiali ritirati.

#### **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 o dalle piattaforme).**

I comuni, ovvero i loro delegati, possono in alternativa alla cessione sul libero mercato, sottoscrivere una convenzione con CIAL per le attività di sviluppo della raccolta differenziata e le attività di selezione dei rifiuti di imballaggio in alluminio e conferire i rifiuti di imballaggio in alluminio a CIAL.

Il testo della convenzione deriva dalla negoziazione avvenuta tra ANCI-CONAI e CIAL e tiene conto delle esigenze reciprocamente riconosciute.

I comuni, o loro delegati, anche a valle della stipula della convenzione con CIAL, possono annualmente decidere se uscire - a determinate scadenze temporali - e cedere la propria raccolta sul mercato e successivamente possono anche rientrare.

Questo fa sì che, in applicazione del principio di sussidiarietà, CIAL a livello nazionale gestisca in convenzione circa un terzo del totale della raccolta netta comunale complessiva.

Relativamente alla fuoriuscita dei materiali:

- in alcuni casi trattasi di rifiuti di imballaggio, da raccolta differenziata, di qualità insufficiente per rientrare nei parametri minimi previsti dall'allegato tecnico CIAL e/o per i quali presumibilmente il Gestore non è stato delegato dal comune a sottoscrivere la convenzione con CIAL;

- in altri casi, avendo normalmente i rifiuti di imballaggi in alluminio una variabilità del valore di mercato, gli operatori, nonostante la delega dei comuni, procedono a sottoscrivere la convenzione con CIAL, per loro opportuna convenienza, solo qualora il livello corrispettivi erogati da CIAL ai sensi dell'accordo ANCI-CONAI, sia maggiore di quelli riconosciuti dal mercato.

Gli enti locali, anche se convenzionati, non hanno un controllo completo delle fasi che vanno dalla raccolta differenziata, alla selezione e quindi al conferimento agli impianti di ricicli dei materiali; nel caso specifico delle raccolte differenziate multimateriale (plastica-metalli, vetro-metalli) dove l'evidenza dei quantitativi avviene all'uscita dell'impianto di selezione, l'ente locale non è in grado normalmente di avere un diretto controllo dei materiali da avviare a riciclo, poiché intrattiene rapporti contrattuali solo con l'operatore di raccolta.

Così riferiti i riscontri forniti dai consorzi alle richieste della Commissione è opportuno dare conto di alcuni aspetti specifici:

emerge una assoluta prevalenza di controlli documentali e una quota trascurabile di verifiche fisiche sia sulle eventuali irregolari fuoriuscite dai circuiti – dalle piattaforme, dai centri di raccolta - sia sulla qualità della materia, che sarebbe auspicabile conseguisse ad adeguate analisi merceologiche, ad esempio sulle impurità di piccolo taglio (ma non necessariamente poco pericolose) che possono passare attraverso i vagli; una questione specifica è quella, peraltro limitata ad alcuni settori, della “specializzazione internazionale” nel trattamento e nel riciclo, di cui ha ad esempio riferito alla Commissione l'Associazione recupero rifiuti apparecchiature elettriche ed elettroniche (AssoRAEE), nella nota del 26 aprile 2017, acquisita come Doc. n. 1935/1-2: “la filiera di produzione, uso e riciclo dei RAEE è lunga, articolata e costituita da soggetti che svolgono ruoli differenti, molto spesso posizionati in diverse regioni del mondo, in funzione della capacità di investimento e del contesto relativo alle diverse realtà geografiche. E' questo il caso per esempio delle aziende impegnate nel recupero di metalli preziosi o rari (*critical raw materials*), attraverso processi di raffinazione (*smelters*), che in Italia sono praticamente assenti ed invece sono presenti nel nord Europa e nel Far East [...]; [per molti materiali] non sempre la recuperabilità a fine vita, allo stato delle conoscenze, è garantita e ciò, fondamentalmente, per i seguenti motivi: a) nel caso di applicazioni "dissipative", tecnicamente in questo caso il recupero non è possibile; b) nel caso di assenza di convenienza economica nei processi di recupero, laddove il costo tecnico per recuperare uno specifico materiale supera i margini per una sua eventuale rivendita sul mercato come materia prima seconda, il recupero è economicamente impraticabile. [...]

esistono, soprattutto per quanto riguarda il recupero di metalli presenti in piccolissime frazioni, necessità tecnologiche di concentrare le frazioni da cui ricavare i metalli desiderati. Tali necessità implicano di fatto il convogliamento di tali materiali in impianti dedicati, talvolta frutto di investimenti di miliardi di euro come nel caso dei moderni *smelters*, che si trovano al di fuori dei confini nazionali e talvolta al di fuori dei confini europei. In tale ottica di specializzazione globale dei processi di recupero (così come avviene per le fasi della moderna produzione di beni e servizi), parlare di confini nazionali è tecnicamente impossibile, oltre che utopistico”;

è auspicabile la trasparenza nella gestione finanziaria anche relativamente a società partecipate dal consorzio, in coerenza con gli scopi consortili, eventualmente

nell'ambito dell'adozione di statuti-tipo. Le disposizioni contenute negli schemi di statuto-tipo dei sistemi di gestione di recente adozione (ovvero dei sistemi che operano nelle filiere imballaggi, degli oli e grassi animali e vegetali esausti, degli oli minerali esausti) prevedono, in effetti, che l'assunzione di partecipazioni in enti e società, così come la stessa costituzione di enti e società, siano sottoposti alla previa autorizzazione del Ministero dell'ambiente e del Ministero dello sviluppo economico e siano, comunque, conformi all'oggetto consortile e alle finalità statutarie. Essi devono, inoltre, svolgersi nel rispetto delle norme e dei principi in materia di concorrenza<sup>17</sup>.

#### 4. I nodi dell'indagine e le principali criticità emerse

##### 4.1 Disomogeneità dei modelli di gestione

Dall'analisi comparata dei modelli di gestione dei rifiuti delle filiere oggetto della presente relazione sono emersi tratti di disomogeneità, pur essendo i modelli spesso caratterizzati da strutture organizzative simili.

Il quadro che emerge dall'analisi di tali modelli evidenzia differenze relative:

- alla possibilità di creare sistemi di gestione alternativi alle strutture previste dal legislatore;
- alla forma assunta dalle eventuali strutture associate (consorzi, società consortili, forma libera);
- all'attività svolta dall'autorità statale in fase di costituzione delle strutture alternative;
- ai soggetti obbligati all'adesione ai consorzi/sistemi di gestione alternativi (produttori/importatori o anche altri soggetti che per l'attività svolta entrino in contatto con la specifica tipologia di rifiuto);

---

<sup>17</sup> D.M. 24 giugno 2016 (Approvazione dello schema di statuto-tipo per i Consorzi per gli imballaggi): articolo 3, comma 8: "Per conseguire le proprie finalità istituzionali, il Consorzio può costituire enti e società, e assumere partecipazioni in enti e società già costituiti, previa autorizzazione del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e del Ministero per lo sviluppo economico. La costituzione di enti e società, e l'assunzione di partecipazioni in altre società ed enti non è consentita se sono sostanzialmente modificati l'oggetto consortile e le finalità determinati dal presente Statuto. L'attività delle società e degli enti partecipati e costituiti dal Consorzio deve, inoltre, svolgersi nel rispetto delle norme e dei principi in materia di concorrenza, e eventuali proventi e utili derivanti da tali partecipazioni devono essere utilizzati esclusivamente per le finalità previste dal presente statuto".

D.M. 22 giugno 2016 (Approvazione dello schema di statuto-tipo per i Consorzi degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti): articolo 3, comma 7: "Per conseguire le proprie finalità istituzionali, il Consorzio può costituire nuovi soggetti di diritto privato e/o assumere partecipazioni in società già esistenti, previa autorizzazione del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e del Ministero per lo sviluppo economico. La costituzione di nuovi soggetti giuridici e l'assunzione di partecipazioni in altre società non è consentita se determina la sostanziale modifica dell'oggetto consortile e delle finalità come definite dal presente Statuto".

D.M. 7 dicembre 2016 (Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati - Adozione dello schema di statuto-tipo): articolo 3, comma 3: "Il Consorzio può costituire enti, società e assumere partecipazioni in società già costituite, previa autorizzazione del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e del Ministero per lo sviluppo economico. La costituzione di enti e società, e l'assunzione di partecipazioni in altre società non è consentita se sono sostanzialmente modificati l'oggetto sociale e le finalità determinati dal presente statuto. L'attività delle società e degli enti partecipati e costituiti dal Consorzio deve, inoltre, svolgersi nel rispetto delle norme e dei principi in materia di concorrenza, ed eventuali proventi e utili derivanti da tali partecipazioni devono essere utilizzati esclusivamente per le finalità previste dal presente statuto".



- alla formazione del contributo e all'individuazione dei soggetti obbligati a sostenerne l'onere (previsione in fattura ai fini della traslazione sull'utente finale).

È possibile attribuire alcune di queste disomogeneità a differenze legate alla tipologia del rifiuto (es. la presenza di diversi materiali di imballaggio è alla base della previsione dei cosiddetti consorzi unici di filiera), altre al grado di maturazione del sistema (che influisce sul ruolo più o meno rilevante attribuito al consorzio previsto dal legislatore), altre, invece, al valore economico che può caratterizzare il rifiuto gestito (che incide, ad esempio, sulla posizione – spesso ricondotta ad un ruolo sussidiario – da riconoscere al consorzio di istituzione statale).

Nei paragrafi seguenti viene dato conto delle diverse configurazioni dei sistemi collettivi con riferimento ad alcuni profili che sono stati ritenuti rilevanti, quali:

- a) il funzionamento del sistema;
- b) il ruolo di coordinamento assunto nei diversi sistemi;
- c) la *governance*;
- d) le funzioni di vigilanza.

La valutazione delle differenze esistenti consente di individuare diverse tipologie di modelli di gestione.

All'interno delle evidenti disomogeneità che emergono dall'analisi, e che saranno oggetto anche delle conclusioni della presente relazione, è possibile individuare alcuni elementi comuni che caratterizzano le diverse tipologie esistenti.

Con riferimento ai diversi profili considerati, emergono modelli che è possibile sintetizzare come segue:

**1.A** modelli di gestione caratterizzati da consorzi unici a cui devono aderire gli operatori rientranti nelle categorie individuate dalla normativa, fatta eccezione per gli operatori che organizzino un sistema di gestione (consortile ovvero non consortile) alternativo (es. filiera imballaggi, oli e grassi animali e vegetali);

**1.B** modelli di gestione caratterizzati dalla presenza di consorzi (o strutture societarie di natura consortile) che operano in regime di libera concorrenza. Tali modelli sono soggetti al riconoscimento/approvazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Per alcune filiere il legislatore prevede l'approvazione di uno statuto-tipo cui i consorzi devono adeguare il proprio statuto (RAEE), in altre filiere lo statuto è soltanto soggetto ad approvazione dell'autorità competente (PFU);

**2.A** modelli nei quali ai consorzi ovvero ai sistemi alternativi partecipano i soli produttori del prodotto;

**2.B** modelli in cui le strutture sono aperte alla partecipazione degli altri operatori della filiera;

**3.A** modelli nei quali il contributo, finalizzato a coprire i costi di gestione del fine-vita del prodotto, viene determinato dai produttori/importatori e sottoposto a controllo ministeriale;

**3.B** modelli in cui il contributo è di determinazione ministeriale;

**V.1** modelli in cui il contributo è posto a carico del produttore (o importatore) del prodotto dal cui utilizzo deriva il rifiuto da gestire che lo trasferisce sui soggetti

successivi attraverso la previsione in fattura (es. pneumatici; oli e grassi animali e vegetali esausti)

V.2 modelli in cui il contributo può essere reso evidente sul prezzo di vendita del bene oppure internalizzato (es. RAEE):

Si procederà, di seguito, a evidenziare i profili di disomogeneità dei modelli di gestione analizzati:

- imballaggi (articolo 217 e seguenti del decreto legislativo n. 152 del 2006);
- RAEE (decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49);
- pneumatici (articolo 228 del decreto legislativo n. 152 del 2006; D.M. 11 aprile 2011, n. 82);
- oli minerali (articolo 236 del decreto legislativo n. 152 del 2006; decreto legislativo n. 95 del 1992);
- oli e grassi vegetali e animali (articolo 233 del decreto legislativo n. 152 del 2006, legge n. 156 del 2016).

#### 4.1.1. Funzionamento del sistema

##### Imballaggi

Il modello di gestione degli imballaggi si fonda sull'istituzione di un consorzio al quale partecipano i produttori e gli utilizzatori degli imballaggi (CONAI) e di consorzi di filiera per ciascun materiale di imballaggio (vetro, carta e il cartone, metalli, plastica, legno). L'adesione al CONAI e ai consorzi di filiera è obbligatoria, fatta eccezione per i soggetti che adottino organizzino autonomamente (anche in forma collettiva) la gestione dei propri rifiuti di imballaggio sull'intero territorio nazionale; ovvero che attestino l'operatività di un sistema di restituzione dei propri imballaggi.

Il CONAI e i consorzi di filiera si caratterizzano, pertanto, per una obbligatorietà "a carattere residuale", poiché gli operatori sono obbligati ad aderirvi soltanto qualora non adottino volontariamente sistemi autonomi alternativi di gestione dei propri imballaggi ex articolo 221, comma 3, lettere a) e c), del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Il CONAI e i consorzi di filiera sono, pertanto, consorzi unici (pur essendo previste alternative extra-consortili – ex articolo 221, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006 - che però devono farsi carico della gestione dei rifiuti prodotti dagli organizzatori del sistema e della gestione sull'intero territorio nazionale).

Il CONAI è retto da uno statuto approvato con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dello sviluppo economico.

Al CONAI partecipano: i produttori degli imballaggi; gli utilizzatori degli imballaggi.

I produttori partecipano, inoltre, ai consorzi di filiera degli imballaggi, ai quali possono altresì associarsi i recuperatori, nonché i riciclatori che non corrispondono alla categoria dei produttori, previo accordo con gli altri consorziati ed unitamente agli stessi.

Nel corso delle audizioni svolte è emerso che, a differenza degli altri consorzi, partecipano stabilmente alla vita del CIAL anche gli utilizzatori.

In particolare, COREPLA rappresenta le seguenti categorie di operatori: produttori e importatori di materie prime polimeriche; produttori di imballaggi in plastica e importatori di imballaggi vuoti (che sono la grande maggioranza); autoproduttori e importatori di imballaggi pieni in plastica (ossia le aziende che effettivamente utilizzano

gli imballaggi); riciclatori e recuperatori di rifiuti di imballaggi in plastica. Secondo COREPLA la rappresentanza dei consorziati sarebbe di 2500 soggetti.

I consorzi di filiera sono retti da uno statuto soggetto all'approvazione del Ministero dell'ambiente e adottato in conformità allo schema tipo di redazione ministeriale.

Come sarà chiarito *infra*, il CONAI incassa in nome e per conto dei consorzi di filiera il CAC e lo attribuisce ai consorzi in proporzione alla quantità totale degli imballaggi immessi sul mercato nazionale durante l'anno precedente, affinché essi organizzino le attività di gestione e compensino le amministrazioni per i maggiori costi sostenuti con la raccolta differenziata.

Con specifico riferimento alle attività svolte, il CIAL ha comunicato di svolgere attività all'esterno. Di tali attività è stato informato tanto il CONAI quanto il Ministero.

### RAEE

Al fine di far gravare gli oneri connessi alla gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) sui soggetti che, in qualità di "produttori", abbiano per primi immesso sul mercato le apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE) da cui sono generati i rifiuti, il decreto legislativo n. 49 del 2014 prevede una serie di obblighi in capo a tali soggetti, con espressa indicazione che detti obblighi possono essere adempiuti dai produttori mediante: a) sistemi di gestione individuali; b) sistemi di gestione collettivi.

La disciplina riguardante i sistemi di gestione individuali è riscontrabile nell'articolo 9 del decreto legislativo n. 49 del 2014, mentre la disciplina dei sistemi di gestione collettivi è contenuta nell'articolo 10 dello stesso decreto.

L'articolo 10 del decreto stabilisce che «i produttori che non adempiono ai propri obblighi mediante un sistema individuale devono aderire a un sistema collettivo». Il produttore sceglie, pertanto, la forma - individuale o collettiva - attraverso la quale adempiere gli obblighi posti dal decreto.

Come prescritto dall'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo n. 49 del 2014, i sistemi di gestione collettivi devono assumere la forma consortile (assoggettata alla disciplina generale di cui agli articoli 2602 e seguenti del codice civile e alle speciali e specifiche disposizioni dettate dal decreto).

Essi sono retti da uno statuto soggetto ad approvazione ministeriale, che deve essere conforme allo schema tipo approvato dal Ministero dell'ambiente e dal Ministero dello sviluppo economico. Allo stato, lo schema di statuto tipo dei consorzi della filiera RAEE è ancora in corso di adozione. Non è stato ancora adottato il decreto di cui all'articolo 18, comma 4, del decreto legislativo n. 49 del 2014 che dovrebbe determinare i criteri e le modalità tecniche di trattamento ulteriori rispetto a quelli contenuti agli allegati VII e VIII dello stesso decreto, nonché le relative modalità di verifica.

Ai sistemi collettivi – organizzati in alternativa alla costituzione di un sistema individuale - devono aderire i produttori di apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE).

Ad essi possono, inoltre, partecipare i distributori, i raccoglitori, i trasportatori, i riciclatori e i recuperatori, previo accordo con i produttori di AEE.

L'adesione ai sistemi collettivi è libera e non può essere ostacolata la fuoriuscita dei produttori da un consorzio per l'adesione ad un altro, nel rispetto del principio di libera concorrenza (articolo 10, comma 1, del decreto). I sistemi collettivi consortili sono, pertanto, tra loro alternativi e operano in regime di concorrenza.

Sul mercato dei servizi di *compliance* risulta che operino sedici sistemi collettivi.

### Pneumatici

L'articolo 228 del decreto legislativo n. 152 del 2006 impone ai produttori (e agli importatori) di pneumatici di provvedere, singolarmente o in forma associata, alla gestione di quantitativi di pneumatici fuori uso pari a quelli dai medesimi immessi sul mercato e destinati alla vendita sul territorio nazionale.

Gli obblighi previsti dal legislatore a carico del produttore (o dell'importatore) di pneumatici possono essere adempiuti, oltre che in forma individuale, anche attraverso la costituzione di strutture societarie dotate di autonoma personalità giuridica, di natura consortile con scopo mutualistico (articolo 4 del D.M. 82/2011).

Anche in tale filiera, dunque, il legislatore riconosce agli operatori la facoltà di decidere se adempiere gli obblighi imposti dalla normativa in forma individuale ovvero in forma associata.

La normativa vigente non prevede l'adozione di uno schema-tipo cui le strutture consortili devono adeguare il proprio statuto. Esse sono, tuttavia, tenute a comunicare al Ministero la propria costituzione e a trasmettere all'autorità statale l'atto costitutivo e lo statuto ai fini dell'approvazione, previa verifica della conformità alla normativa vigente delle finalità individuate e dell'assetto organizzativo.

Ai sistemi collettivi aderiscono i produttori e gli importatori di pneumatici.

I produttori/importatori (ovvero le eventuali società consortili) comunicano annualmente il proprio bilancio al Ministero.

Nel corso delle audizioni è stato fatto rilevare (Ecopneus) che la natura monomateriale del consorzio incide sulla formazione dei bilanci, rendendoli più "puliti" perché caratterizzati da costi e ricavi legati ad un'attività unica.

### Oli minerali

La gestione degli oli minerali usati è disciplinata dal decreto legislativo n. 95 del 1992 e dagli articoli 216-*bis* (che detta norme in materia di gestione prevedendo criteri di priorità e deroghe), e 236 (che dà attuazione nella filiera degli oli minerali al principio della responsabilità estesa del produttore), del decreto legislativo n. 152 del 2006.

In tale settore la responsabilità della raccolta e dell'avvio a rigenerazione/smaltimento degli oli è estesa a tutte le imprese che immettono al consumo oli lubrificanti di base e finiti, che devono partecipare al consorzio obbligatorio degli oli usati – COOU – (articolo 11 decreto legislativo n. 95/1992), ora, in base all'articolo 1 del nuovo statuto, CONOU (consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali esausti).

Il COOU è stato istituito con decreto del presidente della Repubblica n. 691 del 1982.

L'articolo 236, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede che «al consorzio partecipano in forma paritetica tutte le imprese che:

- a) le imprese che producono, importano o mettono in commercio oli base vergini;
- b) le imprese che producono oli base mediante un processo di rigenerazione;
- c) le imprese che effettuano il recupero e la raccolta degli oli usati;
- d) le imprese che effettuano la sostituzione e la vendita degli oli lubrificanti».

Il testo unico ambientale (decreto legislativo n. 152 del 2006), pertanto, a seguito delle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 4 del 2008, estende l'obbligo di partecipazione al CONOU anche a soggetti diversi da coloro che producono e immettono al consumo il prodotto.

Il decreto legislativo n. 4 del 2008 ha previsto, in particolare, l'inserimento, tra i partecipanti al consorzio delle imprese che effettuano la sostituzione e la vendita degli oli lubrificanti.

Dal 2014 il CONOU, in attuazione del principio di sussidiarietà e dei principi concorrenziali, opera come operatore sussidiario/di ultima istanza.

Esso di norma non acquista gli oli usati, ma verifica e controlla il funzionamento del flusso nelle diverse fasi di gestione degli stessi, vale a dire dalla raccolta fino alla rigenerazione.

Il CONOU procede, quindi, all'acquisto dell'olio usato raccolto solo qualora nessuna impresa di rigenerazione sia interessata all'acquisto dello stesso olio raccolto.

La scelta del CONOU di operare in tal modo è stata citata come esempio dal presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, prof. Pitruzzella, nel corso di un'audizione al Senato tenutasi il 6 novembre 2014, in cui il CONOU è stato citato come esempio virtuoso.

Il legislatore nazionale non ha previsto per la filiera degli oli minerali usati la possibilità di organizzare autonomamente la gestione da parte di operatori che non aderiscano al consorzio. Il CONOU è, pertanto, un consorzio unico.

I produttori e i detentori sono obbligati a cedere e trasferire tutti gli oli usati detenuti al CONOU direttamente ovvero ad imprese autorizzate alla raccolta e/o alla eliminazione (articolo 6, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 95 del 1992).

Ai sensi dell'articolo 236 del decreto legislativo n. 152 del 2006, lo statuto del CONOU, che deve essere oggetto di adeguamento allo schema tipo di approvazione ministeriale, è soggetto all'approvazione del Ministero.

Nel corso delle audizioni è emerso che né lo statuto del 2002, né quello del 2009 – nonostante i solleciti inviati ai Ministeri – sono stati autorizzati. È stato rilevato, in particolare, che l'ultimo statuto adottato con decreto ministeriale risale al 1992.

Peraltro, è stato recentemente adottato, con decreto 7 dicembre 2016, lo schema di statuto-tipo, alle cui disposizioni si aggiungono quelle – operative – contenute nel nuovo statuto CONOU, che è stato approvato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con decreto 7 novembre 2017 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 18 novembre 2017, n. 270).

### Oli e grassi vegetali e animali

L'articolo 233 del decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede che gli operatori della filiera degli oli e dei grassi animali e vegetali esausti costituiscano un consorzio, con la finalità di razionalizzare ed organizzare la gestione di tale tipologia di rifiuti.

Lo statuto del CONOE (consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti) è stato approvato con D.M. 5 aprile 2004.

Con D.M. 22 giugno 2016 è stato approvato lo statuto tipo per i consorzi degli oli e dei grassi animali e vegetali esausti, al quale il CONOE deve conformarsi ai sensi dell'articolo 233, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

La normativa italiana (articolo 233, comma 9, del decreto legislativo n. 152 del 2006) riconosce agli operatori obbligati ad aderire al CONOE la facoltà di organizzare autonomamente la gestione degli oli e dei grassi animali e vegetali esausti attraverso la costituzione di sistemi autonomi, così ammettendo due modelli (il CONOE, costituito per volere pubblico, e i sistemi alternativi istituiti dagli operatori economici) che operano in condizioni di reciproca concorrenza.

Il legislatore non chiarisce quale struttura (associata, consortile, non consortile) debbano assumere i sistemi di gestione alternativi al CONOE.

Esso sono aperti alla partecipazione di tutti gli operatori e operano nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione, non distorsione della concorrenza, libera circolazione e massimo rendimento possibile (articolo 233, comma 1, che rinvia all'articolo 237 del decreto legislativo n. 152 del 2006).

Partecipano al CONOE ovvero ai sistemi alternativi (articolo 233, comma 5, decreto legislativo n. 152 del 2006): le imprese che producono, importano o detengono oli e grassi vegetali ed animali esausti, le imprese attive nel campo del riciclo e del recupero, le imprese che effettuano la raccolta, il trasporto e lo stoccaggio.

Al consorzio ovvero al sistema alternativo partecipano “eventualmente” le imprese che producono o importano oli e grassi vegetali e animali per uso alimentare destinati al mercato interno e ricadenti nelle finalità consortili (cioè, destinati a diventare rifiuto), qualora siano tenute ad applicare il contributo ambientale sui propri prodotti.

L'interpretazione prevalente dell'articolo 233, comma 5, è sinora stata nel senso di ritenere la partecipazione dei produttori come facoltativa: peraltro, considerati gli effetti sistematici, tale interpretazione non è esente da dubbi.

Si deve rilevare che i produttori/importatori del prodotto, sono i soli destinatari dell'obbligo di versamento del contributo finalizzato a finanziare il sistema.

Nel corso delle audizioni CONOE ha dichiarato di avere tra i propri consorziati, sin dalla data di istituzione, tutte le associazioni nazionali di categoria, tutte le associazioni dell'artigianato, del commercio, dell'agricoltura, della piccola industria, alcune associazioni dell'industria e anche Utilitalia, la confederazione delle aziende municipalizzate, delle aziende speciali per la raccolta dei rifiuti, ed altre ancora. Partecipano, inoltre, al consorzio le imprese della raccolta e della rigenerazione dei rifiuti rappresentati da oli esausti.

#### 4.1.2 Ruolo di coordinamento

##### Imballaggi

Nell'ambito della filiera degli imballaggi il CONAI svolge un ruolo di coordinamento dell'attività dei consorzi di filiera. Esso riveste un ruolo di primaria importanza nel dialogo con l'amministrazione centrale (si pensi alla comunicazione annuale dei dati sulle attività di recupero degli imballaggi al catasto dei rifiuti), con le amministrazioni locali (attraverso la stipula dell'accordo ANCI-CONAI) e con i singoli consorzi di filiera, tra i quali ripartisce il CAC.

Il CONAI determina, in particolare, il CAC (cioè il contributo ambientale CONAI), che è determinato dal consiglio di amministrazione ex articolo 4 del regolamento CONAI. Il CAC viene stabilito per ciascuna tipologia di materiale di imballaggio e rappresenta la forma di finanziamento attraverso la quale il CONAI ripartisce tra i produttori e gli utilizzatori d'imballaggio i costi della raccolta differenziata, del riciclo e del recupero dei rifiuti di imballaggi.

I proventi derivanti dalla riscossione dei contributi ambientali versati dai produttori sono ripartiti tra i singoli consorzi di filiera.

Sul punto si segnala il provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato n. 25609 del 3 settembre 2015 (bollettino n. 33 del 2015) di conclusione del procedimento A476, che approva gli impegni assunti da CONAI nei confronti dei sistemi autonomi di gestione, nell'ambito del quale l'Autorità ha approvato l'impegno assunto da CONAI di non intervenire nelle procedure di riconoscimento dei sistemi autonomi, limitandosi a fornire semplici elementi istruttori qualora richiesti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Tale aspetto è stato ora oggetto di intervento da parte del legislatore, che con la legge 4 agosto 2017, n. 124, ha previsto che gli elementi di valutazione siano trasmessi dall'ISPRA.

Nell'ambito dello stesso provvedimento (Autorità garante della concorrenza e del mercato n. 25609 del 3 settembre 2015, bollettino n. 33 del 2015) è stato ritenuto idoneo anche l'impegno di CONAI di addivenire alla stipula di accordi con i sistemi autonomi per la definizione del contributo per i rifiuti da imballaggio conferiti al servizio pubblico, anticipandola al momento della presentazione del progetto.

### RAEE

Nella filiera dei RAEE un ruolo di coordinamento è svolto dal centro di coordinamento (CDC RAEE), che assume la forma di consorzio con personalità giuridica di diritto privato. Il consorzio è composto da tutti i sistemi collettivi di gestione dei RAEE provenienti dai nuclei domestici e da due componenti nominati dal Ministero dell'ambiente e dal Ministero dello sviluppo economico.

Al CDC RAEE possono, inoltre, partecipare i sistemi individuali di gestione dei RAEE domestici e i sistemi individuali e collettivi di gestione dei RAEE professionali. Esso svolge principalmente il compito di garantire livelli omogenei di ritiro dei RAEE conferiti ai centri di raccolta comunali in tutto il territorio nazionale, svolgere un'attività di rendicontazione dei dati relativi alla raccolta e al trattamento dei RAEE, monitorare l'attività dei sistemi collettivi. Il CDC si interfaccia, inoltre, con gli organismi di controllo competenti.

Nell'audizione del direttore del centro di coordinamento RAEE, è stato chiarito che “tutti i sistemi collettivi sono obbligati, se operano su RAEE di natura domestica, ad appartenere al centro di coordinamento, quindi il controllo che viene posto in essere è di duplice natura (uno spetta normativamente alla parte di comitato di vigilanza e controllo, istituito presso il Ministero dell'ambiente con gli altri Ministeri concertanti). Siamo in attesa dell'uscita di uno statuto tipo che deve disciplinare esattamente come devono essere fatti questi sistemi collettivi (il Ministero, da quello che sappiamo, ci sta lavorando ed è prossima l'uscita di questo decreto). Nel frattempo, però, il centro di coordinamento si è dotato di un meccanismo di controllo, votato all'unanimità dai propri consorziati, che percorre in estremo dettaglio tutte le attività che i sistemi collettivi sono chiamati a svolgere, andando a verificare la tenuta economica, cioè che quanto richiesto al mercato sia sufficiente a raccogliere denaro per coprire i costi, che non vi sia alcun fenomeno di dumping, cioè offerte fatte ai produttori da parte di soggetti tra loro in competizione che non si sostengono economicamente o che potrebbero portare a una distorsione del mercato”.

### Pneumatici

La filiera degli pneumatici è caratterizzata dalla presenza del tavolo permanente di consultazione (articolo 8 del D.M. 82/2011), cui è affidato il compito di esaminare la gestione degli pneumatici fuori uso (PFU) con la finalità di incrementare il livello qualitativo e quantitativo delle fasi che vanno dalla raccolta al trattamento degli PFU, ai fini di una maggiore tutela ambientale nonché dell'applicazione di criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Il tavolo ha il compito di promuovere la cooperazione ed il coordinamento tra tutti i soggetti interessati alla raccolta ed al trattamento degli PFU.

### Oli minerali

Il legislatore prevede che il CONOU riceva comunicazione dei dati tecnici relativi alla raccolta e all'eliminazione degli oli usati dai consorzi eventualmente presenti nella filiera affinché il consorzio li trasmetta ai Ministeri che esercitano il controllo, corredati da una relazione illustrativa (articolo 236, comma 12, lettera *h*), del decreto legislativo n. 152 del 2006).

Il CONOU è, inoltre, destinatario di una serie di comunicazioni dei detentori e operatori della filiera di gestione [si vedano, ad esempio, l'articolo 6, comma 2 e l'articolo 7, comma 1 lettera *d*) e comma 2 lettera *c*), del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 95].

### Oli e grassi vegetali e animali

Nell'ambito della filiera degli oli e grassi vegetali e animali esausti il legislatore non ha previsto un ruolo di coordinamento in capo al CONOE ovvero ad altre strutture. Il CONOE, tuttavia, trasmette al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la documentazione tecnica necessaria alla verifica da parte dell'amministrazione statale della congruità del contributo (articolo 10, comma 4, della Legge n. 154 del 2016).

#### 4.1.3 Governance

##### Imballaggi

##### Governance del CONAI

Il CONAI è retto da uno statuto approvato con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dello sviluppo economico.

Ai sensi dell'articolo 16 dello statuto CONAI sono organi del consorzio:

- a) l'assemblea;
- b) il consiglio d'amministrazione (ai sensi dell'articolo 22 dello statuto uno dei componenti del consiglio di amministrazione amministratore è indicato dal Ministro dell'ambiente e dal Ministro dello sviluppo economico in rappresentanza dei consumatori);
- c) il presidente e due vicepresidenti;
- d) il collegio dei sindaci (tre membri effettivi del collegio sono così nominati: uno dal Ministro dell'ambiente, uno dal Ministro dello sviluppo economico, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze). L'articolo 28 dello statuto prevede la figura del direttore generale.

Nel corso delle audizioni svolte è stato evidenziato lo squilibrio nella *governance* tra le categorie dei produttori e dei riciclatori.

Il CONAI ha fatto rilevare come nella composizione del consiglio d'amministrazione sia stata privilegiata la presenza dei soggetti responsabili del perseguimento degli obiettivi, ossia i produttori e gli utilizzatori. Pertanto, la *governance* ha previsto un'uguale partecipazione nel consiglio e nella rappresentanza assembleare della filiera dei produttori e degli utilizzatori.

È stato, inoltre, chiarito che l'assenza dei riciclatori non implica la loro esclusione dagli organi amministrativi del CONAI, né dal dialogo con il consorzio stesso.