

Il CONAI è soggetto ai poteri di vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare¹⁸.

Come anticipato, nel consiglio di amministrazione e nel collegio sindacale del CONAI siedono dei rappresentanti ministeriali.

Infine, alla società DNV è stato affidato il compito di certificare l'affidabilità dei dati e delle informazioni, con giudizi anche su quelli degli altri Paesi europei.

Governance dei consorzi di filiera

I consorzi di filiera sono retti da uno statuto adottato in conformità ad uno schema tipo redatto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il primo schema di statuto-tipo è stato adottato con decreto 26 aprile 2013 ("Approvazione dello schema tipo dello statuto dei consorzi costituiti per la gestione degli imballaggi"). Il decreto è stato oggetto di molteplici contestazioni che hanno dato origine a sette ricorsi giurisdizionali innanzi al TAR Lazio proposti da tutti i consorzi della filiera degli imballaggi e da alcuni operatori del settore, tutti respinti.

Tre delle sentenze del TAR Lazio sono state impugnate innanzi al consiglio di Stato, il quale, invece, ha definitivamente accolto le censure dei ricorrenti, invalidando le sentenze di primo grado e annullando lo schema di statuto tipo oggetto del giudizio.

Il nuovo modello di statuto-tipo dei consorzi per la gestione degli imballaggi, in attuazione dall'articolo 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006, è stato adottato con D.M. 24 giugno 2016 (recentemente modificato dal D.M. 3 maggio 2017).

Ai sensi dell'articolo 8 del D.M. 24 giugno 2016 sono organi del consorzio:

- a) l'assemblea (ai sensi dell'articolo 19 del D.M. 24 giugno 2016 i regolamenti approvati dall'assemblea straordinaria sono comunicati al Ministero dell'ambiente e al Ministero dello sviluppo economico che, in caso di contrasto con le disposizioni dello statuto, possono chiedere al consorzio di adottare modifiche);
- b) il consiglio di amministrazione¹⁹;
- c) il presidente ed, in sua assenza o impedimento, il vicepresidente;
- d) il collegio sindacale (l'articolo 15 del D.M. 24.6.2016 prevede che uno dei componenti effettivi e uno dei supplenti del collegio sindacale siano designati dal Ministero dell'ambiente e dal Ministero dello sviluppo economico, tra i dipendenti dei detti Ministeri);
- e) il direttore generale, laddove previsto.

La disposizione che prevedeva l'istituzione dell'organismo di vigilanza è stata abrogata dal D.M. 3 maggio 2017.

RAEE

¹⁸ Articolo 32 dello statuto CONAI (vigilanza): «Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro dello sviluppo economico, 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 Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro dello sviluppo economico nominano un commissario incaricato della gestione straordinaria del consorzio».

¹⁹ Ai sensi dell'articolo 223, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006 «Nei consigli di amministrazione dei consorzi il numero dei consiglieri di amministrazione in rappresentanza dei riciclatori e dei recuperatori deve essere uguale a quello dei consiglieri di amministrazione in rappresentanza dei produttori di materie prime di imballaggio.»

I consorzi della filiera dei RAEE devono avere uno statuto conforme allo statuto-tipo approvato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che attualmente è in corso di adozione.

Ai sensi dell'articolo 10, comma 5-bis, del decreto «Lo statuto-tipo assicura che i sistemi collettivi siano dotati di adeguati organi di controllo, quali il collegio sindacale, l'organismo di vigilanza ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, ed una società di revisione indipendente, al fine di verificare periodicamente la regolarità contabile e fiscale».

Pneumatici

Il legislatore nazionale non detta disposizioni specifiche sulla *governance* delle società consortili istituite per la gestione degli PFU.

Non è prevista, in particolare, l'adozione di uno statuto-tipo da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, quanto piuttosto l'approvazione da parte dell'autorità competente.

dell'atto costitutivo e dello statuto della società consortile, previa verifica della conformità alla normativa vigente delle finalità individuate e dell'assetto organizzativo (articolo 4, comma 3, del D.M. 82/2011).

Nel corso delle audizioni è stata ascoltata Ecopneus s.c.p.a. nella cui struttura organizzativa l'assemblea dei soci nomina gli amministratori.

Per i sei amministratori non sono previsti emolumenti né rimborsi spese.

Il presidente del consiglio amministrazione è a rotazione annuale (trattandosi di un gruppo di concorrenti, la rotazione impedisce che una società multinazionale prevalga sull'altra).

I consigli di amministrazione vengono svolti alla presenza costante di un legale *antitrust*. La società dispone di un collegio sindacale formato da tre commercialisti.

Ecopneus ha messo a punto degli strumenti operativi per garantire una buona *governance* (es. presenza di un responsabile dell'amministrazione, una persona all'interno dell'azienda di competenza per curare amministrazione e finanza dell'azienda). Il bilancio della società viene certificato.

Ecopneus ha favorito l'istituzione di un organismo di vigilanza ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001. È, inoltre, prevista un'attività di monitoraggio sugli operatori attraverso una società di ispezione. L'attività operativa di Ecopneus è assegnata tramite gara (ogni tre anni).

Oli minerali

L'articolo 11, comma 8, del decreto legislativo n. 95 del 1992 sancisce che «lo statuto prevede, in particolare, che sono organi del consorzio, nominati dall'assemblea dei consorziati:

il presidente e il vicepresidente;
il consiglio di amministrazione²⁰;

²⁰ «Il consiglio di amministrazione è composto di sedici membri. Di esso fanno parte il presidente, il vicepresidente, quattro membri nominati, ai sensi dell'articolo 2459 codice civile, uno ciascuno dai Ministri dell'ambiente, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, della sanità e delle finanze, nonché da due espressi esclusivamente dai soci che immettono in consumo oli rigenerati».

il collegio sindacale²¹».

Nel corso delle audizioni è stato rilevato che il CONOU disponeva di una governance diversa rispetto a quella prevista dal legislatore, poiché il consorzio era in attesa dell'adozione dello schema-tipo di statuto.

Quest'ultimo (approvato con decreto 7 dicembre 2016) annoverava tra gli organi del consorzio

- a) l'assemblea;
- b) il consiglio di amministrazione;
- c) il presidente e, in sua assenza o impedimento, il vicepresidente;
- d) il collegio sindacale (in cui il Ministero dell'ambiente e il Ministero dello sviluppo economico designano un componente ciascuno);
- e) il direttore generale (laddove previsto);
- f) il comitato esecutivo (laddove previsto).

Lo statuto del CONOU approvato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con decreto 7 novembre 2017, ha previsto, all'articolo 12, i seguenti organi:

- a) l'assemblea;
- b) il consiglio di amministrazione;
- c) il presidente e, in sua assenza o impedimento, il vicepresidente;
- d) il collegio sindacale.

Non sono stati, pertanto, annoverati tra gli organi del consorzio il direttore generale e il comitato esecutivo, entrambi di non obbligatoria previsione.

Oli e grassi vegetali e animali

Ai sensi dell'articolo 13 del D.M. 22 giugno 2016 (statuto-tipo oli), sono organi dei consorzi degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti:

- a) l'assemblea dei consorziati;
- b) il consiglio d'amministrazione;
- c) il presidente e vicepresidente;
- d) il collegio dei revisori dei conti/collegio sindacale (tra i cui membri effettivi uno è nominato dal Ministero dell'ambiente e del mare e uno dal Ministero dello sviluppo economico).

4.1.4 Vigilanza

L'attività dei consorzi della filiera degli imballaggi è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e del Ministro per lo sviluppo economico (articolo 25, comma 1, del D.M. 24.6.2016).

Nella filiera dei RAEE, i consorzi istituiti ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 49 del 2014 operano sotto la vigilanza del Ministero dell'ambiente (articolo 10, comma 3, del decreto).

I consorzi devono trasmettere annualmente al Ministero dell'ambiente il piano di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo, inclusivo di un prospetto

²¹ «Il collegio sindacale è composto di cinque membri, dei quali tre, nominati ai sensi dell'articolo 2459 codice civile, uno ciascuno dai Ministri del tesoro, delle finanze e dell'industria, del commercio e dell'artigianato».

relativo alle risorse economiche che verranno impiegate e di una copia del bilancio di esercizio.

In base ad atto costitutivo e statuto dei sistemi collettivi, i produttori, gli importatori di pneumatici e le eventuali società consortili inviano al Ministero dell'ambiente con cadenza annuale copia del bilancio di esercizio, corredata di relazione sul raggiungimento degli obiettivi programmati.

Una serie di ulteriori comunicazioni è dettagliata nel decreto ministeriale n. 82 del 2011. Ai sensi dell'art 16 dello schema di statuto-tipo del consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati (approvato con decreto 7 dicembre 2016) e dell'articolo 25 dello statuto CONOU (approvato con 7 novembre 2017), «l'attività del consorzio è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero per lo sviluppo economico».

Il CONOU trasmette annualmente al Ministro dell'ambiente e al Ministero dello sviluppo economico i bilanci preventivo e consuntivo, oltre a una relazione tecnica sull'attività complessiva sviluppata dal consorzio e dai propri aderenti (articolo 236, comma 10, decreto legislativo n. 152 del 2006).

Oli e grassi vegetali e animali

In base agli obblighi di comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ex articolo 233 comma 11, del decreto legislativo n. 152 del 2006, il CONOE e i sistemi alternativi trasmettono con cadenza annuale al Ministero dell'ambiente e al Ministro dello sviluppo economico i bilanci preventivo e consuntivo e una relazione tecnica sull'attività complessiva sviluppata dagli stessi e dai loro singoli aderenti nell'anno solare precedente (articolo 233, comma 11, del decreto legislativo n. 152 del 2006).

4.2 Carenza di controlli

Nel corso delle audizioni è stata evidenziata, tra le diverse criticità, l'insufficienza o addirittura la mancanza di adeguati controlli sull'attività dei principali attori dei sistemi di gestione oggetto d'indagine.

L'inadeguatezza del sistema dei controlli può rappresentare un fattore di forte rischio, suscettibile di minare l'efficiente gestione delle filiere di rifiuti analizzate.

I controlli fondamentali e indispensabili dovrebbero riguardare almeno i seguenti aspetti:

1. la *governance* del consorzio, in particolare sul rispetto dei requisiti minimi dei sistemi collettivi;
2. il raggiungimento degli obiettivi di raccolta e recupero, nonché sulla qualità del trattamento dei rifiuti;
3. i bilanci e la gestione del contributo ambientale.

Preliminarmente, si deve rilevare che l'articolo 206-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dall'articolo 29, comma 1, lettera e) della legge 28 dicembre 2015, n. 221, ha trasferito le funzioni di vigilanza e controllo in materia di gestione dei rifiuti, prima attribuite all'osservatorio nazionale sui rifiuti, al Ministero

dell'ambiente, riconoscendo in capo all'amministrazione statale anche funzioni ulteriori²².

Ancorché l'elenco delle attribuzioni statali in materia di vigilanza e controllo sulla gestione dei rifiuti abbia subito una notevole implementazione per effetto della Legge n. 221 del 2015, l'effettiva portata delle stesse necessita di ulteriore declinazione normativa per consentire un efficiente espletamento delle relative funzioni.

Inoltre, gli esempi pratici di esercizio di tali attribuzioni sono, allo stato, insufficienti e inadeguati a contribuire alla corretta delimitazione delle competenze ministeriali.

Va comunque evidenziato che forme di controllo più puntuali sono previste dalla normativa di settore, seppur evidenziando anche in questo profilo un quadro tutt'altro che omogeneo.

La legge prevede, infatti, obblighi di comunicazione e trasmissione (ad esempio, del bilancio o di relazioni sull'attività svolta dagli aderenti alla struttura – si veda il sistema RAEE) al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; riconosce all'amministrazione statale poteri in fase di costituzione delle strutture di gestione alternative ai consorzi istituiti per legge (es. riconoscimento – si veda il sistema degli oli e dei grassi animali e vegetali esausti - oppure approvazione dell'atto costitutivo e dello statuto – si veda la filiera pneumatici); affida al Ministero l'approvazione dello schema tipo di statuto al quale i soggetti di alcune filiere devono adeguarsi.

²² Ai sensi del nuovo testo dell'articolo 206-bis citato, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare svolge le seguenti funzioni di vigilanza e controllo in materia di gestione dei rifiuti:

- a) vigila sulla gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio;
 - b) provvede all'elaborazione ed all'aggiornamento permanente di criteri e specifici obiettivi d'azione, nonché alla definizione ed all'aggiornamento permanente di un quadro di riferimento sulla prevenzione e sulla gestione dei rifiuti, anche attraverso l'elaborazione di linee guida sulle modalità di gestione dei rifiuti per migliorarne efficacia, efficienza e qualità, per promuovere la diffusione delle buone pratiche e delle migliori tecniche disponibili per la prevenzione, le raccolte differenziate, il riciclo e lo smaltimento dei rifiuti;
 - c) predispone il programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (di cui all'articolo 225 del decreto legislativo n. 152 del 2006) qualora il CONAI non provveda nei termini previsti;
 - d) verifica l'attuazione del citato programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio ed il raggiungimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio;
 - e) verifica i costi di gestione dei rifiuti, delle diverse componenti dei costi medesimi e delle modalità di gestione ed effettua analisi comparative tra i diversi ambiti di gestione, evidenziando eventuali anomalie;
 - f) verifica livelli di qualità dei servizi erogati;
 - g) predispone un rapporto annuale sulla gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio e ne cura la trasmissione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare [così testualmente...]
- g-bis) elabora i parametri per l'individuazione dei costi standard e la definizione di un sistema tariffario equo e trasparente basato sul principio dell'ordinamento dell'Unione europea "chi inquina paga" e sulla copertura integrale dei costi efficienti di esercizio e di investimento ;
- g-ter) elabora uno o più schemi tipo di contratto di servizio (di cui all'articolo 203 decreto legislativo n. 152 del 2006), finalizzati a regolare i rapporti tra le Autorità d'ambito e i soggetti affidatari del servizio integrato;
- g-quater) verifica il rispetto dei termini entro i quali l'Autorità d'ambito deve provvedere agli adempimenti di cui all'articolo 204 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (istituzione e organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti; disposizione dei nuovi affidamenti), segnalando le inadempienze al presidente del consiglio dei ministri;
- g-quinquies) verifica il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall'Unione europea in materia di rifiuti e accerta il rispetto della responsabilità estesa del produttore da parte dei produttori e degli importatori di beni .

Il Ministero, inoltre, interviene a diverso titolo nella procedura di determinazione del contributo finalizzato al finanziamento del sistema di gestione, attraverso la determinazione dello stesso oppure la verifica della congruità dei costi.

All'amministrazione statale, infine, è attribuito il potere di nomina di taluni componenti del collegio sindacale delle strutture associative (ad esempio, CONAI, consorzi unici della filiera degli imballaggi, CONOU).

Dall'indagine sono emersi elementi significativi con riferimento ai controlli esercitati nella filiera degli imballaggi.

Per quanto concerne il controllo sulla *governance* in relazione, nello specifico, al rispetto dei requisiti minimi dei sistemi collettivi, è stato fatto rilevare che, poiché i requisiti minimi previsti per i sistemi collettivi non risultano applicabili ai sistemi autonomi, questi ultimi sono essi stessi a capo della propria *governance*.

A tale riguardo, nel corso delle audizioni, il CONAI ha affermato che l'attività dei sistemi autonomi, una volta costituiti ed autorizzati, non è soggetta ad alcun controllo.

Tuttavia, il CORIPET, consorzio volontario di diritto privato – il cui *iter* di riconoscimento è tuttora in fase istruttoria con il coinvolgimento dell'ISPRA – ha rilevato che sussiste una disparità di trattamento tra i controlli effettuati nei sistemi collettivi e nei sistemi autonomi. Infatti, sulla base di quanto affermato da CORIPET, nel procedimento di riconoscimento dei sistemi autonomi vi è una prima verifica durante il periodo di autorizzazione provvisoria nella quale il Ministero dell'ambiente, avvalendosi dell'ARPA o dell'ISPRA, controlla il raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio – del 60 per cento di riciclo rispetto al totale dell'immesso – e al termine di questo periodo, qualora riscontri il raggiungimento di tale obiettivo, provvede al rilascio dell'autorizzazione definitiva. Con l'autorizzazione, tuttavia, non termina l'attività di controllo in quanto si impongono al sistema autonomo stringenti prescrizioni quale quella di collaborare alle attività di controllo e verifiche periodiche svolte dall'ISPRA per conto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Da quanto affermato da CORIPET, i sistemi autonomi sono dunque soggetti sia a controlli sia *ex ante* – in sede di autorizzazione provvisoria e definitiva – sia *ex post*, a differenza dei consorzi del sistema CONAI che, essendo stati istituiti mediante legge, non sono stati soggetti ad un percorso autorizzativo e non sono oggetto di verifiche *ex post*.

Al contrario si rinviene un'astratta omogeneità dei controlli sulla *governance* dei sistemi collettivi che, essendo enti di diritto privato senza fini di lucro, si risolvono in interventi realizzati secondo delle modalità predeterminate, compatibili con la natura privatistica, quantunque con limiti di effettività concreta.

I sistemi collettivi hanno uno statuto generalmente approvato con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico ed anche le modifiche statutarie deliberate dall'assemblea dei consorziati sono soggette all'approvazione degli stessi Ministeri.

Nel collegio dei sindaci del CONAI, costituito da sette membri effettivi, sono presenti tre membri, nominati uno dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, uno dal Ministro dello sviluppo economico e uno dal Ministro dell'economia e delle finanze. Il collegio sindacale vigila sull'osservanza della legge, dello statuto e del regolamento, nonché sul rispetto dei principi di corretta amministrazione in particolare sull'adeguatezza del sistema organizzativo, amministrativo e contabile. CONAI ha, inoltre, affidato la revisione legale dei propri conti ad una società di revisione, la quale esprime con un'apposita relazione un giudizio sul bilancio di esercizio e verifica nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità sociale e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili.

Ai sensi dell'articolo 206-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 si demanda al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la vigilanza sulla gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio e conseguentemente il controllo sulla gestione e le attività del consorzio. A tal fine la legge vigente prevede per i consorzi di filiere la trasmissione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al CONAI di una relazione sulla gestione relativa all'anno precedente, con l'indicazione nominativa dei consorziati, il programma specifico ed i risultati conseguiti; un piano specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo; un programma pluriennale di prevenzione della produzione di rifiuti di imballaggio.

Per quanto riguarda, invece, i controlli e le verifiche sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta e sulla qualità del trattamento dei rifiuti, dall'audizione del Direttore dell'ISPRA si è avuto modo di constatare che all'Istituto non compete alcun controllo "diretto" sugli impianti; tuttavia, l'attività di controllo viene espletata in maniera "indiretta" e si sostanzia in un controllo che si basa sui dati delle dichiarazioni effettuate dai singoli impianti, dei dati che giungono all'ISPRA, e dei dati derivanti dalle eventuali ispezioni sugli impianti da parte di agenzie regionali. Pertanto, tale controllo - per così dire "cartolare" - si effettua attraverso l'incrocio di tutti i dati che all'Istituto pervengono e i dati che giungono allo stesso da parte delle regioni, valutandolo con le normative e i parametri di riferimento europei.

Inoltre anche dall'audizione dei rappresentanti del Centro di coordinamento RAEE è emersa la mancanza di controlli ministeriali sulle autodichiarazioni dei sistemi collettivi. Infatti, nonostante sia stato approvato il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 17 giugno 2016 sulle «tariffe per la copertura degli oneri derivanti dal sistema di gestione dei rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche» a carico dei produttori di nuove apparecchiature, le risorse disponibili sarebbero esigue e di conseguenza anche il numero di controlli non potrebbe superare le risorse effettive appositamente previste. E d'altra parte, come evidenziato in audizione dal presidente del Comitato di vigilanza e controllo sui RAEE, solo a seguito dell'emanazione nel mese di giugno 2016 del decreto tariffe, di determinazione delle tariffe che i produttori di RAEE debbono versare per la copertura degli oneri di funzionamento del comitato e delle attività che svolge, il Comitato stesso ha potuto iniziare a disporre di risorse fondamentali per la sua funzionalità.

Per quanto concerne il controllo e le verifiche sui bilanci e i dati economici comunicati alle autorità di controllo, la maggior parte dei consorzi ha affidato la revisione legale dei propri conti ad una società di revisione.

In sintesi, dal quadro che è emerso dalle audizioni e dalla documentazione presentata e raccolta, non sono stati rinvenuti esempi significativi di attività di controllo da parte dei soggetti pubblici nei confronti dei consorzi.

In particolare, per un verso il Ministero dell'ambiente ha dichiarato l'insufficienza delle attuali dotazioni organiche a far fronte a tutte le funzioni di vigilanza che le sono affidate, per altro verso ISPRA ha ricondotto alla mera verifica cartolare, principalmente dei MUD, la propria attività di verifica.

Nessuno dei consorzi auditi ha indicato episodi di controlli e richiesta di modifiche da parte delle autorità di controllo con riferimento a profili attinenti al bilancio ed alla gestione del contributo.

Nessun esercizio del potere di vigilanza sembrerebbe essere stato svolto con riferimento alla verifica della qualità del trattamento dei rifiuti, così come non sono stati evidenziati esiti di controlli sulle quantità di prodotti immessi sul mercato dichiarate dai produttori dei diversi settori coinvolti.

Vi è da sottolineare, tuttavia, che le funzioni di vigilanza e controllo genericamente indicate dal legislatore, spesso non consentono di individuare in cosa consista il potere stesso, ovvero in quali atti esso possa concretizzarsi.

Alla carenza di controlli riscontrata fa da complemento un quadro sanzionatorio assai diversificato e confuso, in cui la tipicità della condotta e della relativa sanzione, nonché del soggetto titolare del relativo potere di applicarla — elementi giuridicamente essenziali perché un sistema sanzionatorio possa essere reso effettivo — rimangono spesso poco comprensibili.

4.3 Gestione diversificata del contributo ambientale

Dall'esame dei modelli di gestione è emersa una gestione diversificata del contributo ambientale.

In generale, esso rappresenta una forma di finanziamento delle attività di gestione degli specifici flussi rifiuti.

Lo scopo del contributo ambientale è quello di coprire i costi di gestione delle attività poste in essere per la gestione dei rifiuti, ed è ad esso parametrato secondo meccanismi che appaiono non uniformi.

Nella filiera degli imballaggi, il corrispettivo per i maggiori oneri della raccolta differenziata e gli oneri per il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio di raccolta differenziata grava sui produttori e sugli utilizzatori di imballaggi. A tal fine il CONAI pone a carico dei consorziati (produttori e utilizzatori di imballaggi), in base ai criteri stabiliti dalla normativa vigente, il contributo ambientale CONAI (CAC).

Il CAC è incassato dal CONAI in nome e per conto dei consorzi di filiera ed è attribuito ai consorzi stessi in proporzione alla quantità totale degli imballaggi immessi sul mercato nazionale durante l'anno precedente, affinché tali consorzi organizzino le attività di gestione e compensino le amministrazioni per i maggiori costi sostenuti con la raccolta differenziata.

Il CAC è determinato dal CONAI [dal consiglio di amministrazione, ex articolo 4 del regolamento CONAI. Cfr. articolo 224, comma 3, lettera *h*), del decreto legislativo n. 152 del 2006] ed è stabilito per ciascuna tipologia di materiale di imballaggio.

Ai sensi dell'articolo 224, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006 l'entità dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio sono stabiliti dall'accordo ANCI-CONAI, secondo cui "il CONAI può stipulare un accordo di programma quadro su base nazionale con l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), con l'Unione delle province italiane (UPI) o con le Autorità d'ambito al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni". In particolare l'accordo stabilisce l'entità dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, di cui all'articolo 221, comma 10, lettera *b*), da versare alle competenti pubbliche amministrazioni, determinati secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza di gestione del servizio medesimo, nonché sulla base della tariffa di cui all'articolo 238, dalla data di entrata in vigore della stessa.

Ancorché il CAC sia determinato dal CONAI, l'articolo 224 citato prevede la possibilità che il Ministero intervenga nella definizione del CAC laddove precisa, al comma 6, che «l'accordo di programma di cui al comma 5 è trasmesso all'Autorità di cui all'articolo 207, che può richiedere eventuali modifiche ed integrazioni entro i successivi sessanta giorni».

Inoltre, il comma 12 dell'articolo 224 prevede una sorta di potere sostitutivo dell'amministrazione statale, laddove chiarisce che «in caso di mancata stipula dell'accordo di cui al comma 5, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare invita le parti a trovare un'intesa entro sessanta giorni, decorsi i quali senza esito positivo, provvede direttamente, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico, a definire il corrispettivo di cui alla lettera a) del comma 5 ».

Ai sensi dell'articolo 206-bis, comma 1, lett. e) del decreto legislativo n. 152 del 2006, il Ministero dell'ambiente «verifica i costi di gestione dei rifiuti, delle diverse componenti dei costi medesimi e delle modalità di gestione ed effettua analisi comparative tra i diversi ambiti di gestione, evidenziando eventuali anomalie».

I soggetti tenuti al versamento del contributo sono coloro che per primi immettono l'imballaggio finito nel mercato nazionale.

Sebbene la determinazione del CAC sia rimessa al CONAI, i consorzi di filiera hanno la facoltà di avanzare proposte di modifica sulla base dei dati riportati nei propri bilanci consuntivi e preventivi.

L'ultimo accordo ANCI-CONAI è del 1° aprile 2015 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.

La determinazione del contributo è strettamente connessa all'ammontare delle riserve patrimoniali dei consorzi di filiera; infatti si è messo in luce che quando l'ammontare delle risorse tende ad esaurirsi per effetto di disavanzi o preconsuntivi di disavanzo, il contributo ambientale è destinato ad aumentare. Possono essere inoltre previste delle riduzioni del contributo ambientale generalmente legate ad andamenti positivi della valorizzazione dei materiali. Va rilevato che i ricavi derivanti dalla vendita dei materiali variano enormemente in base alla tipologia di materiale, al grado di purezza e alle condizioni di mercato. Può darsi che in certi momenti, su alcuni materiali, si guadagni di più dal CAC e in altri momenti sugli stessi materiali si guadagni di più dalla vendita, perchè magari il prezzo si è alzato (ad esempio alcune plastiche il cui prezzo di mercato è ovviamente collegato al prezzo del petrolio).

Attualmente il contributo ambientale per gli imballaggi in plastica è ulteriormente differenziato in tre fasce di prezzo²³ per la cui determinazione è stato adottato un approccio di *Life Cycle Assessment* (LCA) – sottoposto a una “critical review” da parte di un ente terzo accreditato – che ha identificato gli impatti ambientali delle fasi di fine vita /nuova vita degli imballaggi.

Come richiesto dalle imprese, tuttavia, in questa fase di prima applicazione è stato adottato un criterio di gradualità che prevede la piena applicazione a partire dal 2019.

²³ Fascia A (imballaggi selezionabili e riciclabili da circuito commercio e industria): 179,00 €/t; fascia B (imballaggi selezionabili e riciclabili da circuito domestico): 208,00 €/t; fascia C (imballaggi non selezionabili/riciclabili allo stato delle tecnologie attuali): 228,00 €/t

http://www.conai.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2017/03/Liste_imballaggi_plastica_nelle_tre_fasce_contributive.pdf; <http://www.conai.org/imprese/contributo-ambientale/contributo-diversificato/>

B. Contributo Ambientale CONAI 1998-2017

PROCEDURA ORDINARIA

PERIODO *	ACCIAIO	ALLUMINIO	CARTA	LEGNO	PLASTICA	VETRO
1998	30	100	30	5	140	5
1999	30	100	30	5	140	5
2000	30	100	30	5	140	5/10 ¹
2001	30	50	30	5	140	10
	15,49	25,82	15,49	2,58	72,30	5,16
2002	15,49	25,82	15,49	2,58	72,30	5,16
2003	15,49	25,82	15,49	2,58	72,30	5,16
2004	15,49	25,82	15,49	2,58	72,30	5,16
2005	15,49	25,82	15,49	4,00	72,30	5,16
2006	15,49	25,82	15,49	4,00	72,30	5,16
2007	15,49	25,82	30,00	4,00	72,30	10,32
2008	15,49	25,82	30,00/22,00 ²	4,00	72,30	10,32
2009	15,49	25,82	22,00	8,00	105,00/195,00 ³	10,32
2010	15,49/31,00 ⁴	25,82/52,00 ⁵	22,00	8,00	195,00/160,00 ⁶	15,82
2011	31,00	52,00	22,00	8,00	160,00/140,00 ⁷	17,82
2012	31,00/26,00 ⁸	45,00	14,00/10,00 ⁹	8,00	120,00/110,00 ¹⁰	17,82
2013	26,00	45,00	10,00/6,00/4,00 ¹¹	8,00	110,00	17,82
2014	26,00	45,00	4,00	8,00	140,00	17,82
2015	26,00/21,00/ 13,00 ¹²	45,00	4,00	8,00/7,00 ¹³	188,00	20,80
2016	13,00	45,00	4,00	7,00	188,00	17,30
2017	13,00	45,00	4,00	7,00	188,00	17,30/ 16,30 ¹⁴

* Da ottobre 1998.

1. Il Contributo vetro è passato da 5 lire/kg a 10 lire/kg dal 1° aprile 2000.

2. Il Contributo carta è passato da 30,00 Euro/ton a 22,00 Euro/ton dal 1° luglio 2008.

3. Il Contributo plastica è passato da 105,00 Euro/ton a 195,00 Euro/ton dal 1° luglio 2009.

4. Il Contributo acciaio è passato da 15,49 Euro/ton a 31,00 Euro/ton dal 1° aprile 2010.

5. Il Contributo alluminio è passato da 25,82 Euro/ton a 52,00 Euro/ton dal 1° maggio 2010.

6. Il Contributo plastica è passato da 195,00 Euro/ton a 160,00 Euro/ton dal 1° luglio 2010.

7. Il Contributo plastica è passato da 160,00 Euro/ton a 140,00 Euro/ton dal 1° luglio 2011.

8. Il Contributo acciaio è passato da 31,00 Euro/ton a 26,00 Euro/ton dal 1° ottobre 2012.

9. Il Contributo carta è passato da 14,00 Euro/ton a 10,00 Euro/ton dal 1° ottobre 2012.

10. Il Contributo plastica è passato da 120,00 Euro/ton a 110,00 Euro/ton dal 1° ottobre 2012.

11. Il Contributo carta è passato da 10,00 Euro/ton a 6,00 Euro/ton dal 1° aprile 2013 e a 4,00 Euro/ton dal 1° ottobre 2013.

12. Il Contributo acciaio è passato da 26,00 Euro/ton a 21,00 Euro/ton dal 1° aprile 2015 e a 13,00 Euro/ton dal 1° ottobre 2015.

13. Il Contributo legno è passato da 8,00 Euro/ton a 7,00 Euro/ton dal 1° aprile 2015.

14. Il Contributo vetro passerà da 17,30 Euro/ton a 16,30 Euro/ton dal 1° luglio 2017.

In evidenza le variazioni intervenute.



Le riserve seguono un andamento ciclico; infatti inizialmente, quando il sistema di raccolta e riciclo non si era sviluppato, le risorse tendevano a crescere; a seguito dello sviluppo del sistema, le risorse sono diminuite.

Si rileva, inoltre, che generalmente i ricavi derivanti dalla riscossione del contributo ambientale costituiscono i maggiori ricavi dei consorzi di filiera e sono superiori rispetto ai ricavi derivanti dalla vendita del materiale.

Nella filiera dei RAEE i produttori di AEE, attraverso i sistemi di gestione individuali e collettivi (attraverso i quali decidono di adempiere gli obblighi posti a loro carico dalla normativa), determinano annualmente e comunicano al Ministero dell'ambiente l'ammontare del contributo necessario ad adempiere, nell'anno solare di riferimento, agli obblighi di raccolta, trattamento recupero e smaltimento imposti dal decreto legislativo n. 49 del 2014 (articolo 8, comma 3, del decreto).

Scopo del contributo è la copertura dei costi derivanti dall'adempimento degli obblighi posti dal decreto in capo ai produttori. Il contributo deve essere, dunque, parametrato al costo effettivamente da sostenere.

Sebbene la determinazione del contributo sia rimessa ai produttori (in forma individuale o collettiva), essa incontra due limiti:

- l'obbligo di comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- la determinazione non deve superare la migliore stima dei costi effettivamente sostenuti.

La normativa non chiarisce se il Ministero possa formulare osservazioni sulla quantificazione del contributo oggetto di comunicazione laddove la ritenga non parametrata ai costi di gestione stimati.

Si ricorda che l'articolo 206-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 annovera tra le funzioni del Ministero dell'ambiente quella di verificare «i costi di gestione dei rifiuti, delle diverse componenti dei costi medesimi e delle modalità di gestione ed effettua analisi comparative tra i diversi ambiti di gestione, evidenziando eventuali anomalie» [comma 1, lett. e)].

Il contributo viene fatto gravare, in ultima analisi, sull'utilizzatore finale (cfr. articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 49 del 2014). Esso può essere internalizzato dal produttore oppure evidenziato nel prezzo di vendita dell'apparecchiatura.

Nel modello di gestione degli pneumatici fuori uso (PFU) il contributo finalizzato a finanziare la gestione dei rifiuti è individuato dai consorzi e comunicato al Ministero dell'ambiente. I produttori e gli importatori degli pneumatici (o le loro eventuali forme associate) determinano annualmente e comunicano all'amministrazione statale l'ammontare del contributo necessario all'adempimento dei propri obblighi di gestione.

Il contributo è dunque commisurato ai costi di gestione (tra i quali rientrano, ai sensi dell'allegato D al D.M. n. 82/2011, i costi connessi al prelievo degli PFU presso i punti di generazione nel mercato del ricambio).

Qualora, nel corso di ciascun anno, emergano elementi tali da giustificare la revisione dell'ammontare del contributo, i produttori/importatori, ovvero le rispettive forme associate, possono procedere alla sua rideterminazione.

Nella filiera degli oli minerali esausti il contributo (per l'anno successivo) finalizzato ad assicurare il funzionamento del sistema di gestione dei rifiuti è determinato annualmente dal COOU (ora CONOU) con riferimento ai costi sopportati nell'anno - al netto dei ricavi - per l'assolvimento degli obblighi che la normativa pone a carico del consorzio stesso (articolo 11, comma 4, del decreto legislativo n. 95 del 1992; articolo 236, comma 7, del decreto legislativo n. 152 del 2006).

La normativa non prevede obblighi di trasmissione al Ministero o poteri di controllo e verifica della congruenza del contributo ambientale in capo all'amministrazione statale. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 206-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 il Ministero dell'ambiente «verifica i costi di gestione dei rifiuti, delle diverse componenti dei costi medesimi e delle modalità di gestione ed effettua analisi comparative tra i diversi ambiti di gestione, evidenziando eventuali anomalie» [comma 1, lett. e)].

I consorziati versano il contributo al CONOU secondo le modalità e i termini stabiliti con decreto del Ministro della economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'ambiente e delle attività produttive (ora Ministro dello sviluppo economico).

Con decreto ministeriale 17 febbraio 1993 (recante "Modalità e termini di accertamento, riscossione e versamento del contributo dovuto dalle imprese partecipanti al consorzio obbligatorio degli oli usati") sono stati definiti le modalità e i termini di accertamento, riscossione e versamento dei contributi.

Il contributo finalizzato a finanziare il sistema di gestione degli oli e grassi animali e vegetali esausti è posto a carico dei produttori/importatori di oli e grassi vegetali e animali per uso alimentare destinati al mercato interno e ricadenti nelle finalità consortili, cioè destinati a diventare rifiuto (articolo 233 del decreto legislativo n. 152 del 2006).

Poiché il contributo è determinato «nella misura necessaria per garantire l'equilibrio di gestione del consorzio» (articolo 11 del D.M. 22 giugno 2016 ribadisce che esso deve essere proporzionato all'entità dei costi necessari allo svolgimento delle attività consortili).

Ancorché ai sensi dell'articolo 233 del decreto legislativo n. 152 del 2006 il contributo dovrebbe essere determinato con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle attività produttive (ora dello sviluppo economico), per l'anno 2017, fatta salva eventuale verifica annuale da parte del Ministero dell'ambiente, il legislatore ne ha determinato il *quantum* con norma primaria.

L'articolo 10 della legge n. 154 del 2016 prevede infatti il *quantum* del contributo, le ipotesi di esenzione *ex lege* e detta alcuni criteri per la sua applicazione.

L'articolo 10 citato rappresenta l'unica ipotesi nel panorama dei sistemi di gestione ispirati alla responsabilità estesa del produttore di quantificazione del contributo ambientale attraverso norma primaria.

La congruità del contributo e dei costi di riscossione è verificata con cadenza annuale dal Ministro dell'ambiente e del mare e dal Ministro dello sviluppo economico, sulla base della documentazione tecnica trasmessa dal CONOE. L'entità del contributo resta invariata fino all'adozione del decreto di modifica.

I produttori/importatori sono tenuti a versare il contributo ambientale al CONOE oppure al sistema alternativo (istituito ai sensi dell'articolo 233, comma 9, del decreto legislativo n. 152 del 2006), nel rispetto della disciplina posta dall'articolo 10 citato.

Il contributo è dovuto in occasione della prima immissione del prodotto nel mercato nazionale.

4.4 Un'analisi dei bilanci

La valutazione sulla disomogeneità dei sistemi collettivi emerge anche dall'analisi dei bilanci dei consorzi.

Senza pretesa di esaustività, ma allo scopo di fornire una descrizione generale del sistema, sono stati analizzati i bilanci di alcuni dei consorzi o aziende operanti nel settore per il triennio 2014/2016²⁴, comparando gli ordini di grandezza delle voci ritenute più significative.

Da questa analisi comparata si è inteso far emergere la distribuzione dell'impiego dei fondi dei consorzi su voci ritenute maggiormente rilevanti (in percentuale rispetto al totale del bilancio):

costi connessi al recupero ed al trattamento dei rifiuti da riciclare;

costi connessi alla *governance* (uffici e costi di funzionamento degli organi, ivi incluso il consiglio di amministrazione);

²⁴ A tale scopo sono stati esaminati i documenti nn. 974/4 (CONAI); 1143/1, 1697/3 e 1697/7 (CIAL); 946/3 e 1699/4 (RILEGNO); 957/6 (COREVE), 948/3 e 997/2 (RICREA), 947/3 (COMIECO), 976/2 e 1673/1 (COREPLA), 956/3 (ECOPNEUS), 1951/2 (CONOE) acquisiti dalla Commissione, opportunamente integrati dalle visure dei bilanci d'esercizio e delle relazioni sulla gestione dei soggetti economici attenzionati estrapolati dalla banca dati della C.C.I.A.A. e da ogni altra utile informazione attinta dai rispettivi siti istituzionali.

costi per attività di comunicazione;
incassi derivanti dalla valorizzazione del materiale.

La selezione delle voci di bilancio da controllare nasce dall'esigenza di porre a confronto le componenti connesse alla gestione ordinaria delle strutture, al fine di individuare gli indici di una corretta gestione finanziaria.

CONAI e la filiera degli imballaggi

Per quanto riguarda la filiera CONAI, perno della gestione finanziaria dei consorzi è rappresentato dal contributo ambientale CONAI (CAC).

Esso è determinato da CONAI e dai consorzi della filiera per ciascun materiale di imballaggio e viene prelevato da CONAI all'atto della cosiddetta "prima cessione", cioè al momento del trasferimento, anche temporaneo e a qualunque titolo, nel territorio nazionale, dell'imballaggio finito effettuato dall'ultimo produttore al primo utilizzatore, evidentemente comprese le importazioni.

La somma di contributo da versare a favore di CONAI è correlata alla quantità ceduta di imballaggi espressa in peso e viene determinata sulla base di dichiarazioni che i produttori/utilizzatori di imballaggi producono periodicamente.

L'ammontare dei contributi pagati dalle imprese e relativi ad ogni materiale viene successivamente redistribuito da CONAI ai Consorzi di filiera competenti, dopo aver detratto i costi necessari al proprio funzionamento nonché quello dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti.

Il valore del contributo da versare ai consorzi di filiera viene determinato, di anno in anno, da CONAI in ragione delle quantità di imballaggi recuperata e riciclata per ristorarli dei costi rappresentati in larga misura dai corrispettivi riconosciuti ai comuni/gestori convenzionati per i maggiori oneri della raccolta differenziata e dagli ulteriori oneri di selezione/trattamento per le operazioni di riciclo e recupero.

L'analisi dei dati di bilancio ha riguardato, inizialmente, l'annualità 2014, in ordine alla quale, per CONAI e per tutti gli altri consorzi della filiera degli imballaggi, sono stati rilevate in maniera puntuale le voci ritenute più significative per comprenderne l'effettivo funzionamento, sebbene i dati dei bilanci d'esercizio esaminati – in molti casi opportunamente certificati - riportino valori contabili aggregati dai quali risulta difficile ottenere informazioni più dettagliate.

Successivamente, per meglio apprezzare le variazioni di alcuni dati contabili nel corso del tempo, sono state esaminate alcune voci di bilancio relative al triennio 2014/2016, con riferimento a tre macroaree:

- 1) le poste del *patrimonio netto*, avuto particolare riguardo ai risultati d'esercizio (utili o perdite) nonché sull'entità della riserva indisponibile²⁵ costituita da tutti i consorzi della filiera ai sensi dell'art. 224, comma 4, del D.Lgs 152/06, nella quale vanno accantonati gli eventuali utili d'esercizio e può essere utilizzata, ove capiente, per ripianare le eventuali perdite;
- 2) il *valore della produzione*, per determinare in che misura i ricavi sulla commercializzazione dei prodotti da riciclare e quelli derivanti dal contributo ambientale influiscano sui proventi introitati;
- 3) i *costi della produzione*, relativamente alle spese legate ai servizi di recupero, raccolta e riciclo dei materiali, ai costi di comunicazione e del personale, alle spese

²⁵ Gli importi accumulati non possono essere distribuiti ai consorziati.

per gli organi consortili ed alla contribuzione – per i consorzi di filiera – al sostenimento di CONAI.

In ragione dell'omogeneità di funzionamento della filiera CONAI, è stata, infine, effettuata una comparazione di tutti i consorzi avuto riguardo ad alcuni dati ritenuti maggiormente indicativi dell'andamento aziendale.

CONAI

Dalla disamina della relazione sulla gestione e del bilancio 2014, che evidenzia un utile di esercizio pari ad euro 2.421.837 (accantonato, ai sensi dell'art. 224, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006, in apposita riserva²⁶ indisponibile del patrimonio netto), si rileva quanto segue.

Ricavi

La principale, se non unica, fonte di sostentamento del CONAI è rappresentata dalla parte del contributo ambientale CONAI (CAC) che trattiene per le attività istituzionali e per il funzionamento del consorzio stesso. Nel 2014, esso è stato pari al 4,7% dell'ammontare complessivo del contributo introitato per il 2104 e per gli anni precedenti: in sostanza, sui 440,3 milioni di euro complessivamente incassati, CONAI ha trattenuto un importo pari a 20,7 milioni di euro.

Costi

Nel conto economico 2014, alla voce “costi della produzione”, sono appostati oneri per un ammontare totale di circa 24 milioni di euro (€ 24.416.442), tra i quali, spiccano i “costi per servizi” pari a oltre 16 milioni di euro (€ 16.507.551). Questi ultimi, nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

- costo personale dipendente per un ammontare di euro 4.340.053; per completezza, si segnala che l'organico aziendale del CONAI al 31 dicembre 2014 si compone di 5 dirigenti, 6 quadri e 47 impiegati (comprensivi di 11 contratti part-time e 2 contratti a tempo determinato);
- costi e spese organi consortili per un ammontare pari di euro 1.535.000; per completezza, si segnala che gli organi del CONAI, nel 2014, sono il consiglio di amministrazione²⁷, composto da 1 presidente, 2 vicepresidenti, 13 rappresentanti dei produttori, 12 rappresentanti degli utilizzatori ed 1 rappresentante dei consumatori; il comitato esecutivo, composto dal presidente CdA, dai 2 vicepresidenti CdA e da 11 consiglieri; il collegio sindacale, composto da 1 presidente e da 6 sindaci (3 effettivi e 3 supplenti)

Il suindicato costo complessivo per il funzionamento degli organi sociali è così suddiviso: euro 343.000²⁸ per emolumento presidente e vicepresidenti inclusi i gettoni di presenza per la partecipazione alle riunioni; euro 627.000 per emolumento e gettoni di presenza dei consiglieri, gettoni di presenza dei membri del comitato esecutivo; euro 407.000 per emolumento dei componenti il collegio sindacale e

²⁶ Tale riserva, ove sono stati accantonati gli utili degli esercizi precedenti ed è utilizzata per ripianare le eventuali perdite, ammonta, al 31/12/2014, ad euro 7.940.641.

²⁷ Nel corso del 2015, il consiglio di amministrazione ha deliberato di proporre all'assemblea modifiche statutarie circa la riduzione del numero degli amministratori, dagli attuali 29 a 17.

²⁸ Il consiglio di amministrazione ha deciso di ridurre, dal 1° maggio 2015, gli emolumenti del presidente e dei vicepresidenti.

relativo gettone di presenza per la partecipazione alle riunioni di tutti gli organi sociali; euro 158.000 per costi di gestione relativi all'assemblea ed altro.

- costi di funzionamento; essi si riferiscono ad un insieme di voci il cui costo complessivo di 8,169 milioni di euro è imputabile, tra gli altri, a spese generali (euro 1.845.000); servizi (euro 4.400.000); consulenze (euro 289.000); locazione di beni (euro 219.000);
- costi per pubblicità e comunicazione per un ammontare di euro 2.888.000, in diminuzione del 41% rispetto all'anno precedente; in particolare, nel corso del 2014, CONAI si è impegnata in attività di comunicazione ha riguardato eventi di tipo istituzionale, iniziative dedicate ai cittadini e campagne di sensibilizzazione delle imprese;
- attività di controllo straordinaria per un ammontare di euro 1.247.000; trattasi di un'attività supplementare a quella ordinaria finalizzata a verificare i comportamenti omissivi da parte dei consorziati in ordine alla presentazione della dichiarazione. Il costo complessivamente sostenuto è comprensivo degli oneri per verifiche (228.000 euro)²⁹, attività di *phone collection* (430.000 euro), aggiornamento banche dati (55.000 euro), servizi di *data entry* (38.000 euro), servizi di spedizione documenti (246.000 euro), *call center* (130.000 euro) e costi per campagne di informazione e sensibilizzazione delle imprese (120.000 euro).
- costo Osservatorio nazionale rifiuti per un ammontare di euro 1.400.000; nel dettaglio, consiste in un onere previsto dall'art. 206 bis comma 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 per la costituzione e il funzionamento dell'Osservatorio nazionale rifiuti, stimato sulla base dell'ultimo decreto emesso dal Ministero dell'ambiente relativo all'anno 2012.

L'analisi dei dati di bilancio del triennio 2014/2016, ha evidenziato i dati contabili riportati nella seguente tabella.

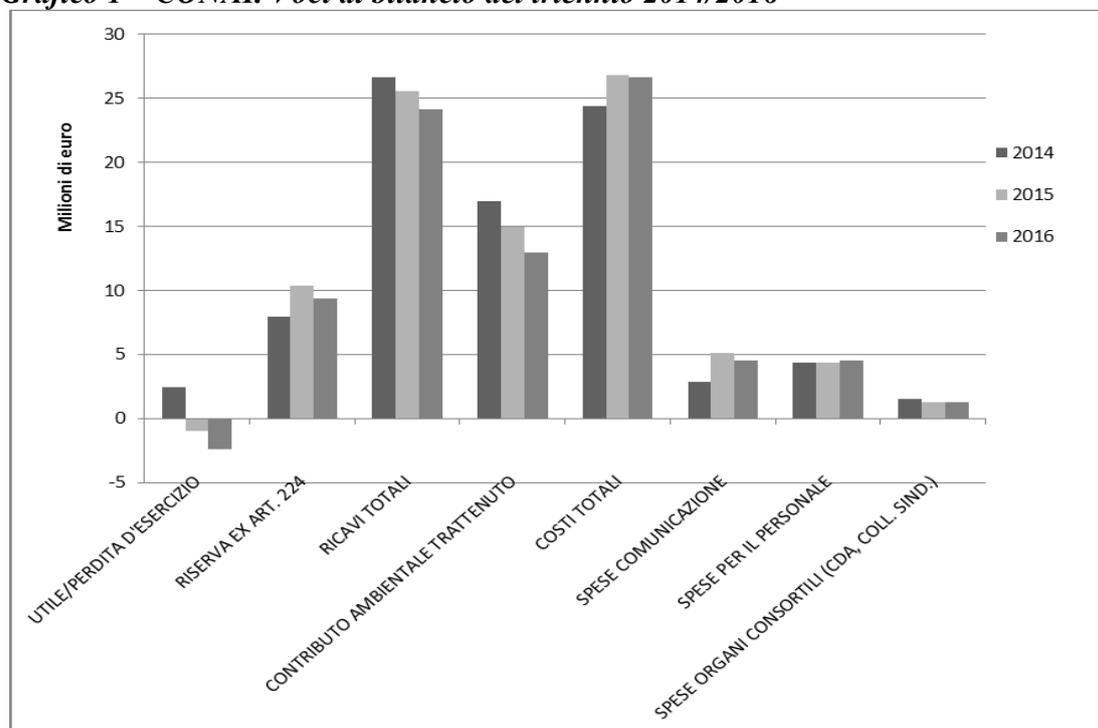
Tab. 1 – CONAI. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

	2014	2015	2016
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	2.421.837	-975.114	-2.390.375
RISERVA EX ART. 224	7.940.641	10.362.028	9.386.914
RICAVI TOTALI	26.655.885	25.603.579	24.163.770
<i>CONTRIBUTO AMBIENTALE</i>	17.000.000	15.000.000	13.000.000
COSTI TOTALI	24.416.442	26.808.527	26.685.376
<i>SPESE COMUNICAZIONE</i>	2.888.000	5.118.000	4.515.000
<i>SPESE PER IL PERSONALE</i>	4.340.053	4.407.891	4.577.846
<i>SPESE ORGANI CONSORTILI (CDA, COLL. SIND.)</i>	1.535.000	1.311.000	1.255.000
<i>NR. MEDIO DIPENDENTI</i>	58	59	61

²⁹ Alla luce di quanto si è detto e più oltre si dirà sull'effettività dei controlli si può notare come si tratti di somma inferiore all'1 per cento dei ricavi.

I dati contabili possono essere meglio apprezzati nella loro dinamicità temporale nel grafico che segue.

Grafico 1 – CONAI. Voci di bilancio del triennio 2014/2016



Il grafico permette sicuramente di rilevare una costante flessione del risultato d'esercizio (da un utile di oltre 2 milioni nel 2014 si è passati ad una perdita di 2,3 milioni nel 2016), evidentemente generata da un decremento dei ricavi – in particolare del livello di contributo ambientale trattenuto - ed un contestuale innalzamento dei costi. Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.

La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 2 – CONAI. Voci di costo e di ricavo relate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale)

	2014	2015	2016
% CONTRIBUTO TRATTENUTO SU RICAVI TOTALI	63,78%	58,59%	53,80%
% SPESE COMUNICAZIONE SU COSTI TOTALI	11,83%	19,09%	16,92%
% SPESE PERSONALE SU COSTI TOTALI	17,78%	16,44%	17,15%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU COSTI TOTALI	6,29%	4,89%	4,70%
COSTO MEDIO PER UNITA' DI PERSONALE	€ 74.829	€ 74.710	€ 75.047