

assegnazione dei materiali ai riciclatori ha suscitato inoltre l'apprezzamento dell'Autorità antitrust, che ne ha auspicato l'estensione ad altri materiali.

Un punto di vista opposto è stato rappresentato alla Commissione dai rappresentanti di Assorimap, associazione dei riciclatori indipendenti della filiera della plastica, nel quadro di una più generale istanza volta a rivendicare una maggiore considerazione delle esigenze dei propri associati. Come si è visto, la normativa italiana sui rifiuti di imballaggio prevede, a differenza di quanto avviene in altri paesi europei, che il contributo ambientale sia prelevato su tutti gli imballaggi immessi sul mercato nazionale, sia che si tratti di imballaggi primari, destinati a trasformarsi in rifiuti di provenienza domestica, sia che si tratti di imballaggi secondari e terziari, destinati a trasformarsi in rifiuti di provenienza industriale e commerciale. Questo contributo ambientale, per la parte spettante alla filiera della plastica, viene interamente assegnato al Corepla, che lo utilizza per gestire prevalentemente, se non esclusivamente, rifiuti di provenienza domestica mentre quelli di provenienza industriale e commerciale sono gestiti autonomamente da operatori privati. Dal momento che questi ultimi rappresentano, come si è visto, una quota molto significativa del totale della plastica riciclata (57 per cento) anche ai fini del conseguimento degli obiettivi comunitari, i rappresentanti di Assorimap riterrebbero legittima una maggiore considerazione delle esigenze dei riciclatori. In particolare, le loro rivendicazioni riguardano una revisione del sistema delle aste organizzate dal Corepla che, per la loro ravvicinata scadenza (mensile), creano incertezza nei riciclatori e non ne limitano le prospettive di sviluppo. Secondo il punto di vista di Assorimap, inoltre, lo sviluppo delle attività di riciclo della plastica per gli alti costi e le fluttuazioni del mercato che caratterizzano il settore, risulta in via generale bisognosa di essere regolata come un mercato amministrato, non soltanto per gli imballaggi di provenienza domestica ma anche per quelli di origine industriale e commerciale. Sulla base di tali considerazioni, i rappresentanti di Assorimap chiedono quindi, in prospettiva, che anche i riciclatori indipendenti della plastica possano disporre di proprie risorse rese disponibili con il meccanismo del contributo ambientale.

5.1.3.5. *Alluminio.*

Nel 2006 il Cial, sulla base delle convenzioni attivate con 3.555 comuni corrispondenti al 56 per cento della popolazione italiana³⁹, ha avviato a riciclo 35.100 tonnellate di rifiuti di imballaggi in alluminio, equivalenti al 49,1 per cento dell'immesso al consumo, anticipando il conse-

³⁹ I dati relativi alla filiera dell'alluminio sono tratti da *Relazione sulla Gestione e Bilancio 2006. Programma Specifico di Prevenzione 2007/2008*, Bergamo, 2007 a cura del Cial. Per quanto concerne il dato relativo alle convenzioni, i rappresentanti del Cial sentiti in audizione hanno fornito i dati aggiornati a settembre 2007, che segnalano un aumento del numero dei comuni convenzionati 3.839, corrispondenti al 60,8 per cento della popolazione italiana.

guimento dell'obiettivo comunitario per il 2008 (50 per cento). Il recupero energetico, che riguarda la filiera limitatamente al foglio sottile con spessore inferiore ai 50 *micron*, ha interessato altre 4.700 tonnellate di alluminio (6,6 per cento dell'immesso al consumo) che, sommate alle quantità avviate a riciclo, fanno salire il recupero totale a 39.800 tonnellate, equivalenti al 55,7 per cento dell'immesso al consumo.

5.1.3.6. Acciaio.

Nel 2006 sono state avviate al riciclo 369.000 tonnellate di rifiuti di imballaggi in acciaio, che equivalgono al 65,8 per cento dell'immesso al consumo (561.000 tonnellate). Anche in questo caso è stato ampiamente anticipato il conseguimento dell'obiettivo comunitario per il 2008 (50 per cento dell'immesso al consumo). Delle 369.000 tonnellate complessivamente avviate al riciclo, 238.000 provengono dal flusso industriale e 131.000 dai rifiuti solidi urbani. Il Cna ha contribuito a tale risultato convenzionando oltre 5.000 comuni, corrispondenti a 72 per cento della popolazione italiana (oltre 42 milioni di persone). Il Cna ha provveduto quindi principalmente al finanziamento della raccolta su superficie pubblica versando ai comuni un contributo variabile dai 35 ai 78 euro per tonnellata, sulla base delle diverse fasce qualitative del rifiuto conferito definite dall'Accordo quadro con l'Anci. Per quanto concerne la raccolta su superficie privata, il Cna si occupa sia di raccogliere ed elaborare i dati sui flussi non gestiti, richiedendoli alle acciaierie ed affidandone l'elaborazione a società esterne specializzate, sia di finanziare tale attività, in misura ovviamente inferiore rispetto alla raccolta urbana, riconoscendo un contributo di 7, 75 euro per tonnellata.

Tra le particolarità da tenere in considerazione per quanto riguarda la filiera dell'acciaio, si segnalano l'assenza di potere calorifico – da cui deriva la mancanza di qualsiasi prospettiva di recupero energetico (l'eventuale incenerimento comporterebbe semmai un dispendio energetico) – e le proprietà magnetiche, che rendono disponibile un'ulteriore, preziosa possibilità di raccolta basata sulla selezione per via elettromagnetica del rifiuto urbano tal quale o delle ceneri post-combustione.

5.2. CRITICITÀ DEL SISTEMA.

5.2.1. *Il ruolo dei consorzi rispetto agli imballaggi secondari e terziari e il problema dei «flussi non gestiti».*

Come si è accennato, la normativa contenuta nel decreto «Ronchi» (art. 38, comma 3) e tuttora presente nel TUA (art. 221, comma 3) prevede a carico dei produttori di imballaggi l'obbligo «della raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari su superfici private» e assegna ai consorzi di filiera il compito di «razionalizzare ed organizzare» tale raccolta (art. 40, comma 1 del Decreto Ronchi, art. 223, comma 1 del

TUA). Per rendere possibile lo svolgimento di tali operazioni da parte dei produttori, la stessa normativa prevede, a carico degli utilizzatori di imballaggi, addirittura l'obbligo (sanzionato) di «ritirare gratuitamente gli imballaggi usati secondari e terziari ed i rifiuti di imballaggio secondari e terziari nonché a consegnarli in un luogo di raccolta organizzato dal produttore e con lo stesso concordato» (art. 38, comma 4 del Decreto Ronchi, art. 221, comma 4 del TUA). Dunque, secondo il disegno delineato nell'attuale normativa, il flusso dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari dovrebbe muoversi sulla base di un percorso inverso a quello seguito nella fase dell'utilizzo, in modo da fare ritorno al produttore; i consorzi di filiera dovrebbero successivamente provvedere all'avvio al riciclo, prelevando i rifiuti di imballaggi secondari e terziari presso i produttori.

In proposito, nella Relazione sulla gestione 2006 del Conai, si afferma che, le piattaforme organizzate da alcuni consorzi di filiera (Comieco, Corepla e Rilegno) sul territorio nazionale per «ricevere gratuitamente i rifiuti di imballaggio provenienti dalle imprese industriali, commerciali, artigianali e dei servizi, in alternativa al servizio pubblico di raccolta o ad altre operazioni svolte dal mercato» si affiancano «ad eventuali altri sistemi già esistenti secondo una logica di sussidiarietà», come «una sorta di copertura assicurativa, che si pone come alternativa alle normali dinamiche di mercato». «La scelta fatta dal sistema – conclude la Relazione – di non prevedere alcun riconoscimento economico per il conferimento di tali quantitativi, in linea con la normativa, si inserisce pienamente nelle logiche di mercato, dedicando sforzi e risorse economiche alla parte più difficile da recuperare: il materiale proveniente da raccolta differenziata».

Se si considera poi un altro dato significativo riportato nella Relazione stessa, cioè che oltre il 60 per cento di tali piattaforme riguarda esclusivamente gli imballaggi in legno (che rappresenta, come si è visto, una caso particolare rispetto alle altre filiere per quanto riguarda la provenienza dei rifiuti gestiti), si desume che al meccanismo formalmente previsto dalla normativa per la gestione degli imballaggi secondari e terziari è stata data un'attuazione molto parziale e che il sistema consortile si è sostanzialmente tenuto fuori dalle attività di raccolta dei rifiuti di imballaggio di provenienza industriale e commerciale (anche se, come si vedrà in seguito, molti di essi entrano surrettiziamente nel circuito dei consorzi attraverso il meccanismo dell'assimilazione ai rifiuti urbani praticato dai comuni). Del resto, il tentativo di dare effettiva attuazione alle disposizioni concernenti gli imballaggi secondari e terziari, sarebbe stato quanto mai inopportuno in quelle filiere in cui già esisteva un collaudato settore di operatori privati che si occupavano di tale attività autonomamente, prima del decreto «Ronchi», prelevando i rifiuti direttamente dagli utilizzatori senza bisogno di ricorrere al complicato sistema di restituzione al produttore astrattamente previsto dalla normativa.

Probabilmente, l'inserimento e la permanenza di tale disposizione nella normativa sugli imballaggi è dipesa da ragioni di sistematicità: l'esclusione formale di qualsiasi ruolo attivo del sistema consortile con ri-

guardo ai rifiuti di imballaggio secondari e terziari renderebbe ingiustificato il pagamento del contributo ambientale per tali tipologie di imballaggi; d'altronde l'esenzione di tale contributo si potrebbe riflettere negativamente sul funzionamento del sistema sia dal punto di vista della diminuzione delle risorse, sia sotto il profilo della difficoltà di dare applicazione alla distinzione tra imballaggi primari e imballaggi secondari e terziari, che spesso nella pratica non risulta affatto evidente come attesta anche l'esperienza di alcuni paesi europei.

Al di là delle motivazioni che possono aver suggerito il mantenimento della disposizione in questione, non ci si può esimere dal segnalare che si tratta di una norma che non è mai stata applicata, che non sarebbe applicabile nella gran parte delle filiere e, soprattutto, che è in palese contraddizione con la logica del sistema così com'è attualmente; una logica basata, come si è detto, sulla sussidiarietà del sistema consortile, orientato alla gestione dei rifiuti di provenienza domestica, rispetto ad un settore privato che si occupa dei rifiuti industriali e commerciali.

Un problema in parte connesso alla mancata attuazione della norma sull'organizzazione, da parte dei Consorzi di filiera, della raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari su superfici private è rappresentato dalla questione della corretta acquisizione dei dati relativi ai rifiuti di imballaggio che non sono gestiti dal sistema consortile. Questi c.d. «flussi non gestiti» fanno capo in parte ai (pochi) soggetti che non aderiscono ai Consorzi di filiera in quanto adempiono ai propri obblighi mediante una delle due opzioni alternative previste dalla normativa (lett. *a*) e *c*) dell'art. 221 del TUA, per cui si rinvia *infra* al § 2.4.1) e in parte ai (molti) operatori privati che gestiscono rifiuti speciali senza che la loro attività sia in alcun modo organizzata dai consorzi di filiera come pure sarebbe formalmente previsto dalla normativa.

In proposito, i rappresentanti del Conai, in sede di audizione, hanno ribadito una proposta, già precedentemente avanzata nel quadro delle discussioni sulle modifiche al TUA, riguardo all'inserimento nella normativa dell'obbligo, da parte di tutti i produttori, utilizzatori, recuperatori e riciclatori di imballaggi che non aderiscono ai consorzi, di trasmettere al Conai i dati relativi ai flussi da essi gestiti. Tale indicazione è stata in qualche modo accolta dal decreto legislativo n. 4/2008, che ha appositamente novellato l'art. 224 del TUA, inserendo tra le funzioni del Conai quella di «acquisire da enti pubblici o privati, nazionali o esteri, i dati relativi ai flussi degli imballaggi in entrata e in uscita dal territorio nazionale e i dati degli operatori economici coinvolti».

I rappresentanti del Conai hanno riferito alla Commissione che, ai fini della validazione dei dati sulla gestione dei rifiuti di imballaggio, è in corso di attuazione un lavoro che dovrebbe condurre, nel breve periodo, alla certificazione dei dati forniti dal Conai relativamente ai flussi gestiti direttamente dal sistema consortile. Per quanto riguarda invece i dati sui «flussi non gestiti» – anche se, in conseguenza della situazione che si è descritta, non è possibile una vera e propria certificazione – il Conai afferma che i dati sono comunque validi in quanto ricavati mediante l'uti-

lizzo di una tecnica di campionamento che garantisce il conseguimento di risultati affidabili.

5.2.2. L'entità del corrispettivo per la raccolta differenziata.

Uno dei problemi che ha reso difficili le trattative tra Anci e Conai per la definizione degli accordi sul finanziamento della raccolta differenziata riguarda i parametri da assumere come riferimento per determinare l'entità delle cifre che i consorzi dovrebbero corrispondere ai comuni. Il decreto «Ronchi», all'art. 41, comma 3, lett. *a*), faceva riferimento all'«entità dei costi della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio da versare ai comuni, determinati secondo criteri di efficienza, di efficacia ed economicità di gestione del servizio medesimo», nonché sulla base della tariffa sui rifiuti solidi urbani (Tarsu). L'interpretazione di tale norma è stata al centro di difficili trattative in occasione della stipulazione delle prime due convenzioni Anci-Conai del 2000 e del 2004. Successivamente il TUA, all'art. 224, comma 5, lett. *a*), ha modificato il dettato legislativo, sostituendo all'«entità dei costi» l'«entità dei maggiori oneri della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio». Tale modifica ha in qualche modo accolto il punto di vista del Conai, che ha sempre rifiutato il principio secondo cui il sistema consortile debba corrispondere ai comuni l'intero costo della raccolta differenziata.

A questo proposito, i rappresentanti del Conai sentiti in audizione hanno argomentato che la corresponsione dell'intero costo sarebbe ingiustificata, sia in ragione della presenza di frazioni estranee agli imballaggi nelle raccolte differenziate effettuate dai comuni, sia per evitare che le risorse derivanti dal contributo ambientale possano alimentare le inefficienze delle amministrazioni locali.

Al contrario, i rappresentanti dell'Anci sentiti in audizione hanno auspicato che sia posto «l'obiettivo di finalizzare il corrispettivo ad una copertura integrale e graduale del costo relativo agli oneri sostenuti dagli enti locali per l'effettuazione e l'implementazione delle raccolte differenziate, avendo come riferimento i principi di efficienza, efficacia ed economicità». Tale punto di vista è stato in qualche modo accolto dalla Commissione Ambiente del Senato che, tra le condizioni formulate nell'ambito del parere favorevole espresso nei confronti dello schema di decreto legislativo concernente: «Ulteriori modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale», ha chiesto di sostituire l'«entità dei maggiori oneri» con «l'entità del corrispettivo per gli oneri della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio»: si sarebbe trattato, in pratica, di un ritorno alla formulazione precedente originariamente contenuta nel decreto «Ronchi», più favorevole alle rivendicazioni dei comuni.

Da ultimo, con il decreto legislativo n. 4/2008 ha prevalso la tesi favorevole a mantenere il riferimento ai «maggiori oneri», escludendo una copertura integrale dei costi della raccolta differenziata.

5.2.3. I ritardi nel Meridione.

Se, come si è visto, la principale virtù dell'attuale sistema di gestione dei rifiuti di imballaggio è stata, per unanime riconoscimento, quella di consentire l'avvio su vasta scala della raccolta differenziata dei rifiuti di provenienza domestica, il suo principale limite è rappresentato, sulla base di una constatazione ugualmente condivisa a livello generale, dalla disparità territoriale che ha accompagnato tale evoluzione. Stando ai dati forniti dal Conai, mentre nell'Italia settentrionale la raccolta differenziata di imballaggi si attesta ad un livello medio superiore ai 65 kilogrammi per abitante, nel Meridione il dato si attesta tra i 15 e i 35 kilogrammi per abitante. Il problema certamente non risiede nella mancanza di accordi formali per l'avvio della raccolta differenziata, dal momento che la copertura del territorio nazionale da parte delle convenzioni tra comuni e consorzi di filiera risulta sostanzialmente omogenea per tutte le filiere (con la parziale eccezione del legno cui si è fatto riferimento).

Se in merito all'individuazione del problema si registra una sostanziale concordanza tra tutti i soggetti coinvolti nella filiera degli imballaggi, i punti di vista divergono con riguardo all'individuazione delle motivazioni e delle responsabilità.

In sede di audizione, i rappresentanti dell'Anci hanno chiamato in causa il ruolo del Conai, affermando che il sistema consortile evidenzia una «tendenza a non investire nelle aree del Sud», da cui deriva la «carenza di impianti e strutture a supporto delle raccolte differenziate (piattaforme, centri di trattamento, impianti, ecc.)». Tale tendenza, secondo il punto di vista dell'Anci, sarebbe motivata anche da considerazioni economiche legate al bilancio del Conai e all'entità del contributo ambientale. A tal proposito può essere utile tenere presente l'evoluzione dei bilanci del Conai a partire dalla nascita del sistema consortile nel 1998. Nei primi anni di attività, le risorse che il Conai doveva versare ai comuni erano piuttosto scarse, perché scarse erano le quantità di rifiuti di imballaggio che i comuni riuscivano a conferire al sistema consortile nella fase di avvio della raccolta differenziata. Di conseguenza, il bilancio del Conai era in attivo e gran parte delle risorse acquisite attraverso il contributo ambientale erano messe a riserva. Successivamente, con il decollo della raccolta differenziata nelle regioni settentrionali, le risorse che il Conai è stato chiamato a versare ai comuni sono progressivamente aumentate. Per coprire queste spese crescenti il Conai, in una prima fase, ha fatto ricorso alle riserve accumulate in precedenza. Esaurite queste ultime, su richiesta dei rispettivi consorzi di filiera, il Conai ha provveduto ad aumentare l'importo del contributo ambientale per determinati materiali (carta, vetro). Nella situazione determinatasi a seguito di tale evoluzione, secondo il punto di vista dell'Anci, il Conai risulterebbe in qualche modo disincentivato ad estendere la raccolta differenziata nelle regioni meridionali, dal momento che ciò comporterebbe la necessità di nuove risorse e il conseguente aggravio del contributo ambientale sarebbe pagato dagli utilizzatori che rappresentano la principale compo-

nente degli organi direttivi dei consorzi. In questa logica, il mancato sviluppo della raccolta differenziata al Sud sarebbe in qualche modo la conseguenza di una naturale tendenza del Conai a soddisfare gli obiettivi assegnatigli dalla normativa scegliendo la strada più facile: l'incremento della raccolta effettuata sulle superfici private, attraverso l'assimilazione (su questo punto tali considerazioni coincidono con quelle espresse dai rappresentanti degli operatori privati del settore della raccolta dei rifiuti) e sulle superfici pubbliche delle aree geografiche già consolidate che garantiscono i migliori livelli quantitativi e qualitativi della raccolta. Tale preoccupante tendenza, secondo i rappresentanti dell'Anci, dovrebbe essere contrastata in primo luogo mediante l'istituzione di un organo incaricato di vigilare sull'attività del Conai, cui dovrebbe essere assegnato il compito di richiamare il Conai allo svolgimento del proprio ruolo in relazione agli interessi della collettività, che implicherebbe un incanalamento delle proprie risorse proprio verso quelle realtà più difficili e più bisognose del sostegno di un sistema che, in ultima analisi, è finanziato con risorse della collettività.

Le considerazioni espresse dai rappresentanti del Conai e dei consorzi di filiera sul problema della raccolta differenziata nelle regioni meridionali sono, comprensibilmente, di segno diametralmente opposto. Tale disaccordo si manifesta, innanzitutto, riguardo alla carenza di impianti denunciata dall'Anci. I rappresentanti del Conai, argomentando in senso opposto, citano l'esempio di importanti aziende meridionali che lavorano nel settore del riciclo e che si trovano nella situazione paradossale di dover importare la materia prima dal Nord. Quanto alla presunta ritrosia ad investire adeguatamente nel Mezzogiorno, i consorzi di filiera affermano di avere opposto il proprio rifiuto ad iniziative non pertinenti, non supportate da una effettiva volontà di procedere all'avvio della raccolta differenziata ma ispirate ad interessi diversi (ad esempio l'impiego dei lavori socialmente utili). In questo senso il Conai rivendica di aver svolto un ruolo positivo nell'opporsi a progetti che avrebbero alimentato l'inefficienza delle amministrazioni locali, con ulteriori sprechi di risorse da parte del sistema consortile. Si consideri, a questo proposito, che le iniziative necessarie all'avvio della raccolta differenziata – quali ad esempio campagne di comunicazione volte ad accrescere la sensibilità e la cooperazione di cittadini e amministratori – giocano un ruolo essenziale ma assai delicato. Una campagna di comunicazione alla quale non faccia seguito un effettivo impegno da parte degli operatori della raccolta, può produrre danni gravissimi, diffondendo scetticismo e diffidenza nei cittadini.

Secondo il punto di vista dei consorzi, la causa fondamentale del mancato avvio della raccolta differenziata nel Meridione è rappresentata, piuttosto, dall'inerzia delle amministrazioni locali. A suffragio di tale tesi, vengono citati alcuni esempi particolari di comuni che raggiungono livelli di eccellenza: seppur minoritari nel contesto generale del Meridione, tali esempi varrebbero a dimostrare che nessun motivo particolare osta allo sviluppo del Sud, purché sussista la volontà da parte degli amministratori locali. Partendo da questa analisi, nel 2006 il Conai ha impostato

un progetto triennale specificamente mirato all'incremento della raccolta differenziata dei rifiuti d'imballaggio nel Meridione, denominato Progetto Sud. L'iniziativa mira a sviluppare le potenzialità di una ristretta cerchia di enti locali accuratamente selezionati sulla base di una realistica valutazione della relativa affidabilità. Al momento dell'approvazione della Relazione sulla gestione per l'anno 2006 (aprile 2007), lo stato di attuazione di tale progetto era pervenuto alla sottoscrizione di 22 protocolli di intesa con altrettanti enti locali delle Regioni Lazio, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna.

5.2.4. Mercato e concorrenza nel settore dei rifiuti di imballaggio.

L'attuale gestione dei rifiuti di imballaggio presenta una serie di criticità che attengono in generale all'apertura del sistema e alla concorrenzialità dei mercati dei materiali utilizzati per la fabbricazione degli imballaggi.

5.2.4.1. Alternative all'adesione ai consorzi e pluralismo nel mercato dei rifiuti d'imballaggio.

L'art. 38, comma 3, del decreto Ronchi aveva previsto due possibili alternative per i produttori di imballaggi che non intendessero aderire ai consorzi di filiera: «mettere in atto un sistema cauzionale» (art. 38, comma 3, lett. c)) oppure un sistema c.d. di «autoproduzione», cioè «organizzare autonomamente la raccolta, il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti di imballaggio» (art. 38, comma 3, lett. a)). La scelta tra l'adesione al consorzio di filiera o l'adozione di una delle due alternative sopra menzionate, doveva essere effettuata dai produttori entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto stesso. Come è stato osservato dal Presidente dell'Autorità antitrust nella sua audizione presso la Commissione, si trattava di un sistema che lasciava margini molto ristretti per i sistemi alternativi all'adesione ai consorzi di filiera.

Per un produttore di imballaggi che fosse stato già in attività al momento dell'entrata in vigore del decreto, difficilmente il termine di sei mesi sarebbe stato sufficiente per mettere in funzione un sistema autonomo di gestione dei propri imballaggi. Novanta giorni dopo la scadenza dei sei mesi, inoltre, i produttori non aderenti ai consorzi avrebbero dovuto fornire all'Osservatorio nazionale sui rifiuti una serie di attestazioni riguardanti l'efficacia del sistema adottato (art. 38, comma 5: adozione di provvedimenti per il ritiro degli imballaggi usati; organizzazione della prevenzione dei rifiuti di imballaggio, della riutilizzazione degli imballaggi, della raccolta, del trasporto, del riciclaggio e del recupero dei rifiuti di imballaggio; informazione rivolta agli utenti finali degli imballaggi riguardo al ritiro e alle relative possibilità), pena la partecipazione obbligatoria ai consorzi, il versamento dei contributi pregressi e l'applicazione di ulteriori sanzioni economiche.

Per un produttore di imballaggi che avesse iniziato l'attività successivamente ai sei mesi decorrenti dall'entrata in vigore del decreto, il de-

creto Ronchi non prevedeva nessun periodo transitorio per l'organizzazione di uno dei sistemi alternativi. In queste condizioni, risultano evidenti le motivazioni che hanno indotto la totalità dei produttori, con un'unica eccezione, ad optare in favore dell'adesione ai consorzi di filiera.

A tale situazione di grave restringimento della concreta praticabilità delle opzioni alternative all'adesione ai consorzi, ha cercato di porre rimedio il TUA, che ha mantenuto le ipotesi alternative già previste in precedenza (con alcune leggere modifiche nel tenore letterale della norma⁴⁰) sostituendo al termine di sei mesi dall'entrata in vigore del decreto «Ronchi», un più ragionevole termine di «novanta giorni dall'assunzione della qualifica di produttore ai sensi dell'articolo 218, comma 1, lettera r) o dal recesso anche solo da uno dei suddetti consorzi», ripristinando in qualche modo una libertà di scelta anche per i nuovi produttori o per quelli che, avendo in un primo momento aderito al sistema Conai, avessero successivamente preferito optare per una delle due ipotesi alternative. Il riconoscimento della validità del sistema alternativo adottato avrebbe dovuto essere sottoposto al vaglio dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, l'organo che il TUA aveva istituito in sostituzione dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti. A seguito della soppressione di detta Autorità da parte del decreto legislativo 8 novembre 2006, n. 284, tale compito avrebbe dovuto spettare al ricostituito Osservatorio nazionale sui rifiuti o, in virtù dei poteri sostitutivi in caso di inerzia, al Ministero dell'Ambiente⁴¹ ma di fatto la situazione è apparsa fino ad oggi in qualche modo congelata in attesa della revisione del TUA. Tale revisione è stata recentemente varata con il Decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, quando già si erano concluse la attività della Commissione dedicate al tema in oggetto. Dalle novelle introdotte all'art. 221 del TUA, l'Osservatorio nazionale sui rifiuti risulta reintegrato nelle funzioni di riconoscimento dei sistemi alternativi all'adesione ai consorzi. Per quanto riguarda

⁴⁰ Per quanto riguarda il sistema c.d. di "autoproduzione", l'espressione «organizzare autonomamente la raccolta, il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti di imballaggio» (art. 38, comma 3, lett. a) del decreto "Ronchi") è stata sostituita con «organizzare autonomamente, anche in forma associata, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale» (art. 221, comma 3, lett. a) del TUA) mentre alla possibilità di «mettere in atto un sistema cauzionale» (art. 38, comma 3, lett. c) del decreto "Ronchi") è stata preferita la dicitura «attestare sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante idonea documentazione che dimostri l'autosufficienza del sistema, nel rispetto dei criteri e delle modalità di cui ai commi 5 e 6». Da sottolineare, per quanto riguarda l'autoproduzione, l'aggiunta del riferimento alla portata nazionale che deve necessariamente caratterizzare l'operatività di chi decida di assumere tali iniziative. Altrimenti il sistema, come è stato sottolineato dai rappresentanti del Cna nell'audizione tenuta presso l'Autorità antitrust, presterebbe il fianco a fenomeni di opportunismo dei produttori (che potrebbero concentrare le proprie attività di ritiro solo nelle aree più redditizie) che metterebbero a rischio la tenuta complessiva del sistema di raccolta sull'intero territorio italiano. Da ultimo il Decreto legislativo 4/2008 ha soppresso l'inciso «anche in forma associata» all'art. 221, comma 3, lett. a) del TUA.

⁴¹ L'art. 221, comma 5, prevede che in caso di mancata risposta da parte dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti nel termine di novanta giorni dalla richiesta, «l'interessato chiede al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio l'adozione dei relativi provvedimenti sostitutivi da emanarsi nei successivi sessanta giorni».

l'efficacia del recesso dai consorzi stessi, non è più sufficiente lo scadere del termine di dodici mesi dalla richiesta, come originariamente previsto, ma è necessario attendere il riconoscimento da parte dell'Osservatorio. Ai fini di tale riconoscimento sono comunque mantenuti il termine di novanta giorni e, in caso di inerzia, i poteri sostitutivi da parte del Ministero dell'ambiente da esercitarsi entro i successivi sessanta giorni.

L'unica eccezione, a cui si è fatto riferimento sopra, di sistema di autoproduzione effettivamente attivo ed operante è attualmente rappresentata dal Consorzio nazionale imballaggi in plastica (Conip), formato dai produttori di cassette in plastica per prodotti ortofrutticoli, che sono riusciti a mettere in atto ed a farsi riconoscere dall'Osservatorio nazionale sui rifiuti un sistema autonomo di gestione dei propri rifiuti di imballaggio operante, in forma associata, su tutto il territorio nazionale. Tale eccezione è in gran parte dovuta alla situazione del tutto particolare in cui si sono trovati i consorziati del Conip al momento dell'entrata in vigore del decreto Ronchi: l'elevata entità del contributo ambientale fissato per la plastica rispetto a quella stabilita per altri materiali utilizzati per prodotti analoghi, avrebbe posto immediatamente fuori mercato questa particolare categoria di produttori in caso di adesione al Corepla.

Si tratta comunque di un caso rimasto isolato: altri soggetti che, in particolar modo nel settore della plastica, hanno cercato di seguire la strada dell'autoproduzione non sono riusciti ad ottenere i riconoscimenti previsti. Tale circostanza, allo stato attuale, è da addebitare in gran parte alla perdurante incertezza del quadro normativo. Risulta comunque evidente la necessità di rendere effettivamente percorribili le opzioni alternative per evitare di consolidare rigidità e limitazioni del mercato, che non trovano fondamento e giustificazione nella normativa ambientale.

In particolare, tra i soggetti attualmente operanti nel settore dei rifiuti d'imballaggio, l'esigenza di un maggiore pluralismo è stato rappresentato alla Commissione dagli esponenti di Assosele, associazione delle imprese che effettuano la selezione dei rifiuti recuperabili. La situazione attuale consente ai consorzi di filiera di trattare con gli operatori della selezione da una posizione di forza e di sacrificare in qualche modo le prospettive della raccolta multimateriale. Lo sviluppo di tali prospettive meriterebbe invece una maggiore attenzione, in considerazione del fatto che la raccolta multimateriale risulta essere, per le utenze domestiche, la più performante sotto l'aspetto quantitativo, come è attestato dalla sua diffusione nelle regioni italiane che presentano i più alti livelli di raccolta differenziata (Veneto, Lombardia).

Il TUA, nell'intento di favorire una certa apertura del sistema, oltre a mantenere le due ipotesi alternative all'adesione ai consorzi, aveva introdotto la possibilità per i produttori di imballaggi di istituire una pluralità di consorzi per ciascuna delle filiere corrispondenti ai diversi materiali di imballaggio. È necessario tenere ben distinta tale previsione normativa, che si riferiva ai consorzi di cui all'art. 221 lett. b) del TUA e prospettava un pluralismo interno al sistema Conai, da quella esaminata in precedenza (art. 221 lett. a)) che rende possibile l'esistenza di altri soggetti associativi

esterni al Conai quali il Conip. Tale ipotesi normativa è stata oggetto di analisi da parte della Commissione: anche se mai realizzata nella pratica e da ultimo recentemente soppressa dal citato decreto legislativo n. 4/2008, si dà brevemente conto delle risultanze emerse in tale ambito.

Nell'ambito delle opinioni espresse dai soggetti auditi con riguardo alla questione del pluralismo dei consorzi all'interno del sistema Conai, alla posizione favorevole assunta dall'Autorità antitrust si sono contrapposti i dubbi sollevati dal Comieco e dall'Anci. Secondo i rappresentanti del Comieco, che hanno espresso tale orientamento in occasione dell'audizione presso la Commissione, per i nuovi consorzi previsti dal TUA non sono stati definiti controlli analoghi a quelli che la precedente normativa disponeva per i consorzi unici che hanno avviato il sistema e tale carenza si potrebbe riflettere negativamente in un aumento dell'evasione del contributo ambientale, fino ad oggi rimasta a livelli esigui. Nell'audizione tenuta presso l'Autorità antitrust, i rappresentanti dell'Anci hanno affermato che «il meccanismo attuale», un solo consorzio per ciascuna filiera, risulta maggiormente funzionale rispetto all'ipotesi pluralistica, che potrebbe causare problemi riguardo alla responsabilizzazione del raggiungimento degli obiettivi, all'incentivazione al miglioramento delle prestazioni e all'individuazione da parte dell'Anci dei soggetti con cui stipulare un accordo.

Nella scelta successivamente adottata dal Governo hanno pesato maggiormente le considerazioni in favore del mantenimento dell'unicità dei consorzi all'interno delle filiere del sistema Conai, secondo un'opinione (già prevalsa in sede di espressione del parere da parte della Commissione Ambiente della Camera⁴²) favorevole a perseguire l'apertura e il pluralismo all'esterno del sistema Conai (attraverso l'incentivazione dei citati sistemi alternativi) mantenendo invece al suo interno un assetto, quale quello attuale, meno complesso e più funzionale al perseguimento obiettivi di efficacia ed efficienza complessiva del sistema.

⁴² Pur riconoscendo «la legittima aspirazione a superare situazioni di monopolio» che è alla base della norma in questione, nel parere dell'VIII Commissione del Camera si sottolineava che la gestione dei rifiuti da parte dei consorzi «è un'attività che non ha come fine il profitto d'impresa, ma il perseguimento di una finalità ambientale di preminente interesse pubblico». Alla luce di tale considerazione, si esprimeva inoltre la «forte preoccupazione» che la proliferazione di nuovi consorzi, quale risulterebbe determinata dalle attuali disposizioni del TUA, possa indebolire anziché rafforzare il sistema attuale, sia riguardo all'«effettiva rappresentatività» della gestione consortile nel suo complesso (nel TUA non è previsto nessun particolare criterio di selezione in tal senso), sia con riferimento alla «necessaria estensione del recupero all'intera tipologia del materiale trattato». La soluzione avrebbe dovuto essere cercata, secondo tale punto di vista, in un «sistema "misto", che attribuisca da una parte ad un solo consorzio per tipologia di prodotto la funzione "primaria" tale da garantire in ogni caso il raggiungimento degli obiettivi previsti dal legislatore nazionale e comunitario e, dall'altra, la possibilità di esistenza di ulteriori consorzi che ritenessero in ogni caso remunerativo, alle condizioni di mercato date e stante la presenza di un consorzio «primario», lo sviluppo di un'attività consortile di raccolta e recupero».

5.2.4.2. *Il problema dell'assimilazione.*

Come si è accennato, esiste una particolare categoria di rifiuti che, pur derivando da attività industriali o commerciali, sono tuttavia esclusi dal circuito della raccolta privata per motivi legati a diversi fattori (dislocazione nei centri storici, ecc.) e vengono quindi «assimilati» ai rifiuti urbani per quanto riguarda la raccolta da parte degli operatori dei servizi di igiene urbana. A proposito di tale categoria di rifiuti, i c.d. «assimilabili», il decreto «Ronchi» stabiliva che «l'assimilazione per qualità e quantità dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani ai fini della raccolta e dello smaltimento» sarebbe stata disciplinata da appositi regolamenti comunali, sulla base di «criteri qualitativi e quali-quantitativi» individuati con apposito decreto del Ministro dell'Ambiente (art. 18, comma 4). In mancanza di tale decreto, i criteri di riferimento per i regolamenti comunali hanno continuato ad essere individuati nella delibera del Comitato interministeriale del 27 luglio 1984.

L'art. 195, comma 2, lett. e) del TUA, ferma restando la determinazione dei criteri generali da parte di un decreto del Ministero dell'Ambiente, ha modificato l'art. 18 del decreto «Ronchi» stabilendo che possono essere assimilati solo i rifiuti speciali «derivanti da enti e imprese esercitate su aree con superficie non superiore ai 150 metri quadri nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti, o superficie non superiore a 250 metri quadri nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti» e che «non possono essere di norma assimilati ai rifiuti urbani i rifiuti che si formano nelle aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e di prodotti finiti, salvo i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori o comunque aperti al pubblico». Tale disposizione è stata successivamente resa inoperante dall'art. 1, comma 184 della legge finanziaria per il 2007, che ha stabilito che, «nelle more della completa attuazione delle disposizioni recate» dal TUA, si continuano ad applicare le precedenti norme del decreto «Ronchi». Si segnala, inoltre, che la definitiva eliminazione della suddetta norma è stata posta tra le condizioni alle quali è subordinato il parere favorevole espresso dalla Commissione Ambiente del Senato nei confronti dello schema di decreto legislativo concernente le modifiche al TUA.

Quindi, non essendo a tutt'oggi intervenuto il decreto del Ministero dell'Ambiente, i criteri di riferimento per i regolamenti comunali riguardo all'assimilazione sono tuttora da individuare nella delibera del Comitato interministeriale del 27 luglio 1984. I rappresentanti delle imprese che si occupano di raccolta, trattamento e gestione degli impianti di trattamento dei rifiuti (FISE-Assoambiente) hanno denunciato con estrema sollecitudine i problemi che questa situazione di incertezza normativa crea nel contesto dell'attuale sistema di gestione dei rifiuti di imballaggio. L'ampio margine lasciato dalla normativa statale ai regolamenti degli enti locali, permette che i comuni, allo scopo di accrescere le proprie en-

trate, incrementino la raccolta differenziata di rifiuti urbani conferita al sistema consortile con grandi quantità di rifiuti speciali assimilati: in questo modo le risorse del Conai finiscono per incentivare una sottrazione di materia prima alla tradizionale attività di recupero già svolta dal settore privato⁴³ mentre, più opportunamente, dovrebbero essere utilizzate per sostenere la raccolta degli imballaggi di provenienza domestica. È stato inoltre rilevato che tale meccanismo rischia di riflettersi negativamente sulla qualità della raccolta differenziata⁴⁴.

Anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in occasione dell'audizione svolta presso la Commissione, ha affermato che tale situazione ha condotto all'erosione degli «spazi operativi dell'industria degli operatori privati che, prima dell'entrata in vigore del decreto Ronchi, provvedevano alle attività di gestione di tale tipologia di rifiuti sulla base di rapporti bilaterali con i produttori di questi. Una rilevante massa di rifiuti/materiali riciclabili è stata così sottratta all'attività economica privata ed è confluita nella raccolta riconducibile al sistema consortile». Si tratta di un problema noto ormai da tempo, che gli stessi rappresentanti del Conai avevano descritto, più o meno negli stessi termini, già in occasione di un'audizione presso la Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti nella precedente legislatura⁴⁵. Anche i rappresentanti dell'Anci, in sede di audizione, hanno raccomandato l'adozione di una normativa uniforme sull'assimilazione, con particolare riferimento alla necessità di superare i problemi che la frammentazione normativa in materia pone rispetto alle esigenze di raccolta ed elaborazione dei dati.

⁴³ Il rappresentante di Fise Unire ha affermato in proposito: «Ritengo semplicemente che se questa è l'intenzione dello Stato, allora comperi le aziende private in modo che non se ne parli più. Infatti, mi sembra evidente che un settore senza più mercato è destinato a morire o peggio a lavorare in condizioni anche pericolose; e lo dico per mettere le mani avanti perché si hanno solo due strade: o diventare aziende che fanno il lavoro sporco, cioè in assenza di garanzie e di sicurezza ambientale e lavorativa, oppure è la fine».

⁴⁴ Il rappresentante di Fise Unire ha affermato in proposito: «quest'azione sta determinando anche un peggioramento complessivo della qualità della raccolta e ciò riguarda tutti, perché è evidente che laddove c'è un valore economico per le merci c'è attenzione e si cerca di ottenere il meglio; laddove si paga una tassa indipendentemente da quello che si raccoglie, i risultati possono andare solo verso un peggioramento della qualità. Si tenga altresì presente che tutto questo avviene in un momento in cui siamo diventati forti esportatori di questi materiali come, ad esempio, la carta – caso che conosco – ma anche altre sostanze. La partita della qualità fa sì che questi sbocchi possano o meno rappresentare una risorsa, rischiamo cioè che la raccolta differenziata di qualità vada a finire in Cina, mentre quella di scarso valore finisca nelle nostre cartiere».

⁴⁵ In occasione dell'audizione presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, svolta nella seduta del 5 maggio 2004, Gianfranco Faina, allora Presidente del Conai, affermò «oggi molti comuni, per cercare di non farsi rimproverare troppo, cominciano ad allargare la raccolta in modo improprio. Ad esempio, computano nei dati gli inerti, o vanno a prendere i materiali in superficie dove già il mercato li ritirerebbe da solo. Se l'assimilazione al rifiuto urbano si estende al di là delle superfici domestiche e delle piccole superfici artigiane e commerciali che operano all'interno delle città, e si vanno a prendere i materiali nei supermercati, vi è il doppio risultato negativo che noi dobbiamo pagare dei materiali che il mercato ritirerebbe gratuitamente, mentre il comune ha speso comunque dei soldi. Dunque, siamo tutti scontenti: noi, il supermercato e il comune».

Da ultimo è intervenuto a disciplinare la materia il già citato Decreto legislativo 4/2008, che ha provveduto a riformulare l'art. 195, comma 2 lett. e) del TUA. Da tale riformulazione risulta innanzitutto che i limiti di area delle superfici private che erano stati definiti nel testo originario (150 mq. nei comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti; 250 mq. nei comuni con più di 10.000 abitanti) sono raddoppiati. In compenso, a beneficio degli operatori privati dalla raccolta danneggiati dall'assenza di limiti all'assimilazione, viene stabilito il principio della tariffazione per quantità dei rifiuti assimilati e della riduzione di tale tariffa «in proporzione alle quantità dei rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero tramite soggetto diverso dal gestore dei rifiuti urbani». Viene inoltre stabilito che non sono soggetti a tariffazione «gli imballaggi secondari e terziari per i quali risulti documentato il non conferimento al servizio di gestione dei rifiuti urbani e l'avvio a recupero e riciclo diretto tramite soggetti autorizzati». Permane infine il rinvio ad un decreto del Ministero dell'ambiente da emanarsi entro novanta giorni per la definizione di ulteriori criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani.

5.3. LE POSSIBILI SOLUZIONI.

5.3.1. *Apertura del sistema.*

Ai fini della già evidenziata necessità di pervenire ad una maggiore apertura dell'attuale sistema nel senso del pluralismo e della tutela della concorrenza e del mercato, si segnala innanzitutto l'esigenza di favorire la concreta praticabilità delle opzioni alternative all'adesione ai consorzi di filiera del sistema Conai, a beneficio delle imprese che ne manifestino la volontà e la capacità secondo i criteri stabiliti dalla legge. Il perseguimento di tale prospettiva è quanto mai necessario all'indomani della scelta operata dal decreto legislativo n. 4/2008 di eliminare l'altra via che il TUA aveva originariamente previsto ai fini di un maggiore pluralismo del sistema, quella di una molteplicità di consorzi all'interno delle filiere del sistema Conai. Una simile prospettiva avrebbe probabilmente presentato diversi profili problematici: aumentando il numero dei soggetti, avrebbe reso più complessa la verifica degli adempimenti che sono previsti a carico dei consorzi, senza con questo contribuire ad un reale snellimento del sistema dal punto di vista dell'esercizio di funzioni di tipo pubblicistico da parte del sistema consortile, sia pure rivisitato sotto il profilo del pluralismo. Da ciò deriva comunque un'ulteriore motivazione a rendere concretamente effettiva la possibilità di derogare dal circuito contributo ambientale-consorzi di filiera incentivando il ricorso ai sistemi alternativi di autoproduzione o di cauzione, come è stato espressamente suggerito dall'Autorità antitrust, con particolare riguardo alle filiere chiuse (vetro, carta), in cui i maggiori sono gli attriti rispetto alla fisiologia di un mercato concorrenziale.

Un altro importante passo verso l'apertura del sistema di gestione dei rifiuti d'imballaggio potrebbe essere rappresentato dall'incentivazione all'accesso diretto da parte degli enti locali che effettuano la raccolta differenziata al mercato, senza ricorrere all'intermediazione del sistema consortile. Tale ipotesi è già stata realizzata in alcuni casi, sia pur limitati. Si tratta di una via attualmente accessibile solo a determinate condizioni che possono presentarsi nel caso di comuni grandi che gestiscano grandi quantità di rifiuti e limitatamente ai materiali con costi di riciclo inferiori. Tuttavia, dal momento che uno dei successi conseguiti dall'attuale sistema è rappresentato proprio dall'aumento del valore di mercato dei materiali di imballaggio, si tratta di una tendenza che è possibile e opportuno considerare in prospettiva futura, tenendo conto anche del fatto che un incremento della capacità di andare direttamente sul mercato da parte degli enti locali laddove è possibile – cioè nelle regioni settentrionali dove è più avanzato lo sviluppo della raccolta differenziata e dell'industria del riciclo – avrebbe anche il pregio di «liberare» risorse del sistema consortile, che in un'ottica di sussidiarietà potrebbero più utilmente essere impiegate per favorire l'avvio della raccolta differenziata nelle zone più arretrate.

Per valutare simili aspetti e adottare adeguate soluzioni sarebbe forse opportuno che vi fosse un organo tecnico investito delle funzioni e dei poteri necessari. Da questo punto di vista si segnala che l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti che era stata istituita dal Decreto legislativo 152/2006 (e soppressa, come si è visto, dal Decreto legislativo 284/2006), oltre ad essere in via generale incaricata dall'art. 207 di garantire e vigilare «in merito all'osservanza dei principi ed al perseguimento delle finalità di cui alla parte quarta del presente decreto, con particolare riferimento all'efficienza, all'efficacia, all'economicità ed alla trasparenza del servizio» aveva, tra i suoi compiti specifici definiti dall'art. 160, la funzione di proporre «gli adeguamenti degli atti tipo, delle concessioni e delle convenzioni in base all'andamento del mercato e laddove siano resi necessari dalle esigenze degli utenti o dalle finalità di tutela e salvaguardia dell'ambiente». In tale contesto, sarebbe opportuno che le funzioni sopra menzionate fossero attribuite ad un'autorità indipendente, sulla falsariga delle indicazioni formulate al paragrafo 1.7 della presente Relazione. Si tratta di un'esigenza peraltro rappresentata da molti dei soggetti auditi⁴⁶, che hanno segnalato alla Commissione l'opportunità di un intervento normativo volto a garantire più efficaci strumenti di controllo in funzione della salvaguardia delle finalità di interesse collettivo. Attualmente, il sistema di gestione dei rifiuti di imballaggio è affidato in prevalenza ad un organismo consortile che, benché senza fini di lucro, resta pur

⁴⁶ Nella Relazione presentata per l'audizione in Commissione, il Presidente dell'Autorità antitrust ha affermato: «Occorre un adeguamento della normativa allo scopo di definire un quadro di regole certe, che consenta alle imprese di determinare in piena consapevolezza le proprie strategie. In tal senso, va attivata un'istanza pubblica di regolazione e controllo al posto dell'Autorità di settore soppressa, come del resto accade in tutti gli altri Paesi europei».

sempre, come hanno osservato i rappresentanti dell'Antitrust, «espressione di interessi privati».

5.3.2. *La tracciabilità.*

5.3.2.1. *La quota riservata ai prodotti riciclati nel fabbisogno degli enti a prevalente capitale pubblico.*

Contestualmente alla istituzione del sistema di gestione dei rifiuti di imballaggio, il legislatore ha individuato un'ulteriore forma di sostegno all'industria del riciclo nella previsione di condizioni privilegiate di assegnazione per le forniture del settore pubblico. La legge prevede infatti che la pubblica amministrazione favorisca «la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti attraverso [...] l'adozione di misure economiche e la determinazione di condizioni di appalto che prevedano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato dei materiali medesimi» (art. 4 comma 1 decreto Ronchi, art. 181 comma 1 TUA). È inoltre stabilito che le Regioni adottino disposizioni per assicurare che il fabbisogno di beni e manufatti degli enti pubblici e delle società a prevalente capitale pubblico sia coperto per una determinata quota minima con prodotti derivanti da materiali riciclati (art. 19 comma 4 del decreto Ronchi, art. 196 comma 1 lett. *p*) del TUA). La portata di tale norma, che originariamente era limitata al fabbisogno di carta per una quota minima del 40 per cento, è stata successivamente estesa a tutto il complesso dei beni e manufatti per una quota minima del 30 per cento dalla legge finanziaria per il 2002 (che ha novellato l'art. 19 del decreto Ronchi) ma ha poi incontrato una serie di problemi che ne hanno a tutt'oggi impedito la concreta applicazione. Le disposizioni regionali sopra citate dovevano basarsi su «metodologie di calcolo» e sulla «definizione di materiale riciclato» definiti da apposito decreto del Ministero dell'ambiente. Il regolamento approvato con decreto del Ministero dell'ambiente 8 maggio 2003, n. 203, aveva attribuito tali compiti ad un organo tecnico collegiale (gruppo di lavoro interministeriale previsto dall'art. 5), incorrendo nella censura della Corte dei Conti, che aveva giudicato tale attribuzione illegittima e aveva negato il visto alle relative disposizioni⁴⁷. Successivamente, per definire le metodologie di calcolo del fabbisogno e la definizione di materiale riciclato sono state emanate dal Ministero dell'Ambiente una serie di circolari specificamente dedicate ai diversi materiali (legno, tessile, carta, plastica, ecc.).

Il decreto del Ministero dell'Ambiente 8 maggio 2003, n. 203, ha inoltre istituito il Repertorio del riciclaggio, tenuto dall'Osservatorio nazionale sui rifiuti, al quale possono chiedere l'iscrizione i produttori dei beni e manufatti che soddisfano i requisiti di riciclaggio definiti dalle ap-

⁴⁷ Corte dei conti, Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, Deliberazione n. 14/2003/P.