COMMISSIONE VIII
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

25.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 31 LUGLIO 2019

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ALESSANDRO MANUEL BENVENUTO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Benvenuto Alessandro Manuel, *presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SUI RAPPORTI CONVENZIONALI TRA IL CONSORZIO NAZIONALE IMBALLAGGI (CONAI) E L'ANCI, ALLA LUCE DELLA NUOVA NORMATIVA IN MATERIA DI RACCOLTA E GESTIONE DEI RIFIUTI DA IMBALLAGGIO

PAG.

Audizione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Sergio Costa:

Benvenuto Alessandro Manuel, *presidente* . 3, 5, 6

Braga Chiara (PD) 6

Costa Sergio, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare* 3

Zolezzi Alberto (M5S) 5

ALLEGATO – Documentazione depositata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare Sergio Costa 7

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FdI; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Civica Popolare-AP-PSI-Area Civica: Misto-CP-A-PS-A; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Noi con l'Italia-USEI: Misto-NcI-USEI; Misto-+Europa-Centro Democratico: Misto-+E-CD; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE; Misto-Sogno Italia - 10 Volte Meglio: Misto-SI-10VM.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALESSANDRO MANUEL BENVENUTO

La seduta comincia alle 14.40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla web tv della Camera dei deputati.

Audizione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Sergio Costa, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui rapporti convenzionali tra il Consorzio nazionale imballaggi (CONAI) e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI).

Siamo ormai alla fine dell'indagine conoscitiva, quindi era giusto e corretto che fosse oggi rappresentata anche la posizione del Ministero dell'ambiente per voce del Ministro Costa. Ricordo che il Ministro alle ore 15 dovrà essere in Aula per un *question time*, pertanto ha predisposto una relazione per rimanere nei tempi. La relazione completa sarà depositata agli atti.

Cedo la parola al Ministro Costa per lo svolgimento della relazione.

SERGIO COSTA, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*. Confermo quanto ha detto il presidente e vi chiedo scusa se alle 14.50 dovrò andar via velocemente per raggiungere la postazione per il *question time*. Se siete d'accordo, leggo velocemente, nei limiti del ragionevole, un estratto della relazione, che però lascio al presidente nella sua forma estesa, in modo tale che possa mantenerla agli atti e a disposizione di chiunque ne avesse interesse.

Stiamo parlando dell'accordo ANCI-CONAI. L'accordo quadro ANCI-CONAI già previsto da un'ottima intuizione del Ministro Ronchi, con il decreto legislativo n. 22 del 1997 e poi confermato dal decreto legislativo n. 152 del 2006, è uno strumento negoziale attraverso il quale il sistema consortile garantisce ai comuni italiani la copertura dei maggiori oneri sostenuti per effettuare la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, determinati secondo criteri di efficienza, economicità e trasparenza di gestione del servizio medesimo, nonché le modalità di raccolta dei rifiuti di imballaggio in relazione alle esigenze delle attività di riciclo e di recupero.

L'ultimo accordo quadro ANCI-CONAI, valido per il quinquennio che va dal 2014 al 2019, e quindi in scadenza, è costituito da una parte generale che riporta i princìpi e le modalità applicative e da sei allegati tecnici, uno per ogni materiale, atti a disciplinare le convenzioni che ciascun comune può sottoscrivere con i consorzi di filiera. Pensate al CIAL, al COREPLA, al COMIECO e così via.

L'accordo in questione ha carattere volontario ed opera in sussidiarietà al mercato, prevedendo la possibilità per tutti i comuni interessati di sottoscrivere, direttamente o delegando il gestore della raccolta, una convenzione con i rispettivi consorzi di filiera, così come di recedervi all'interno di limiti temporali predefiniti.

Ciascun comune si impegna a conferire tutti i rifiuti di imballaggio al consorzio di filiera, secondo le modalità riportate nei

singoli allegati tecnici. Al contempo, il consorzio di filiera assume l'obbligo di ritirare detto materiale, di garantirne il successivo avvio al riciclo e il riconoscimento di corrispettivi, variabili in funzione della quantità e della qualità del materiale conferito, che costituiscono i maggiori oneri della raccolta differenziata.

Oggi è in via di definizione un nuovo accordo, perché appunto scadeva nell'anno 2019, nel quale verranno rafforzati i princìpi basilari sopra enunciati ed introdotti ulteriori criteri – anche stimolati dal mio Ministero – quali, in particolare: la valorizzazione di modalità di gestione locale particolarmente efficace ed efficiente, al fine di individuare modelli replicabili sull'intero territorio nazionale; una maggiore attenzione ai concetti di trasparenza e di tracciabilità dei flussi di rifiuti da imballaggio, anche verificando il bilancio di materia in ingresso e in uscita dagli impianti.

Il Ministero, come autorità statale competente, deve svolgere un ruolo di indirizzo. Ne è prova il fatto che, una volta sottoscritto l'accordo tra le parti, sul quale il Ministero non può intervenire, il medesimo Ministero però può richiedere eventuali modifiche ed integrazioni entro i successivi sessanta giorni, come previsto appunto dal decreto n. 152.

Per questo motivo, ho promosso diversi incontri tra i soggetti di filiera interessati alla definizione del nuovo accordo quadro, che dovrebbe concludersi con il nuovo operatore affacciatosi sul mercato, il consorzio Coripet, poiché l'interazione tra i soggetti in questione non può che favorire la crescita dei livelli della raccolta complessiva.

Riguardo al vigente accordo, come sopra già accennato, si rappresentano alcune problematiche connesse prioritariamente alla questione dei maggiori oneri della raccolta differenziata. Nel merito, è da segnalare come i comuni ricevano dal CONAI corrispettivi insufficienti per attuare una raccolta differenziata adeguata alle proprie esigenze. Tali corrispettivi, infatti, coprono poco più del 20 per cento delle spese che i comuni sostengono per la raccolta differenziata degli imballaggi, come indicato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Sarebbe opportuno adeguare il meccanismo di determinazione di questi corrispettivi per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio.

Peraltro, l'accordo quadro prevede una clausola di esclusiva laddove stabilisce che la sottoscrizione delle convenzioni con uno specifico consorzio impegna il comune a conferire a quel consorzio tutti i rifiuti di imballaggio che attengono a quella determinata filiera, secondo le modalità previste dall'allegato tecnico di riferimento, che ribadisce peraltro la medesima clausola.

Sarebbe auspicabile, quindi, che i comuni possano operare secondo logiche di mercato e non vincolanti alla suddetta clausola, considerata la presenza di altri soggetti oltre ai consorzi di filiera afferenti al sistema CONAI.

Vi è da aggiungere come il sistema necessiti di una migliore modulazione del contributo ambientale, il cosiddetto CAC, in funzione delle caratteristiche di riciclabilità dell'imballaggio stesso. In questo senso si ritiene un primo passo aver diversificato il contributo ambientale degli imballaggi in plastica, con la finalità di incentivare l'uso di imballaggi maggiormente riciclabili, collegando il livello contributivo all'impatto ambientale delle fasi di fine vita, e anche avere introdotto alcune agevolazioni per gli imballaggi riutilizzabili impiegati all'interno di circuiti controllati e particolarmente virtuosi dal punto di vista ambientale. È necessario che questo principio venga applicato ad altre tipologie di materiali.

Altra questione rilevante è quella relativa alle analisi merceologiche che dovrebbero essere effettuate da soggetti terzi indipendenti, che ad oggi però vengono selezionati e retribuiti dal CONAI stesso. In tal modo, potrebbe essere compromessa la terzietà del soggetto chiamato a svolgere dette analisi, atte ad accertare la qualità dei rifiuti di imballaggio raccolti dai comuni o dai suoi delegati.

Per ciò che concerne le criticità del sistema di gestione dei rifiuti, è bene evidenziare che, in alcune zone del territorio italiano, e con particolare riferimento alla macro area definita « Centro-Sud », si sono

manifestate ripetute problematiche. Solo a titolo esemplificativo, ne annuncio alcune. In primo luogo, le attività di raccolta differenziata che si esplicano con modalità non uniformi sul territorio e non raggiungono gli stessi livelli quantitativi e qualitativi rilevano difficoltà soprattutto nelle grandi città, come ci dicono i numeri, e in particolare nelle città metropolitane del Centro-Sud Italia, e nei comuni comunque a definita alta densità popolare.

In secondo luogo la sfiducia dei cittadini in merito al sistema di raccolta differenziata che, per tale ragione, necessita di una più incisiva informazione rivolta agli stessi circa le modalità di funzionamento. In questo senso, si rammenta che tra i compiti del CONAI, ai sensi dell'articolo 224, c'è quello di organizzare, in accordo con le pubbliche amministrazioni, campagne di informazione e di sensibilizzazione.

Ancora, la chiusura delle frontiere adottate dal mercato cinese, che ha causato un blocco delle esportazioni di alcuni rifiuti da imballaggio, con particolare riferimento alla carta e alla plastica non rispondenti a specifici standard di qualità. Infatti, il mercato europeo, non solo quello italiano, dei materiali riciclati non è in grado di sopportare l'ampia offerta di detti prodotti sul suo territorio. Così, in tutta Europa e anche in Italia, gli impianti di riciclo non riescono spesso a collocare i propri prodotti sul mercato. In tale contesto, la sussidiarietà dell'accordo ha consentito a molti comuni, precedentemente operanti sul libero mercato, di entrare nelle diverse convenzioni sottoscritte con il sistema CONAI, facendo in modo che fosse assicurata la corretta gestione dei rifiuti da imballaggio, evitando l'accumulo di rifiuti non trattati, come è accaduto nel caso delle filiere del vetro, della carta e della plastica, per le quali l'attività sussidiaria dei consorzi ha scongiurato il verificarsi di tali fenomeni.

In ultimo, la carenza infrastrutturale che interessa la selezione e il riciclo, soprattutto nel Centro-Sud, dove si registra la presenza di pochi impianti.

Dunque, in tale contesto, risulta evidente come l'accordo ANCI-CONAI rappresenti uno strumento indispensabile nel quale devono essere previste specifiche misure volte al progressivo riequilibrio tra le diverse aree del territorio, che includa maggiori investimenti soprattutto nelle aree del Mezzogiorno e in quelle regioni dove si manifestano rilevanti difficoltà.

Auspico, inoltre, una nuova visione del concetto dei cosiddetti « maggiori oneri », in linea con la legislazione europea, che diversifichi la portata economica per le varie filiere e premi quei comuni convenzionati che decideranno, però, di intraprendere azioni sempre più virtuose, finalizzate a intercettare i materiali divenuti rifiuti.

È necessario promuovere, al contempo, presso i cittadini un'informazione più dettagliata sul ciclo di gestione degli imballaggi.

Ritengo, peraltro, basilare che il CONAI si adoperi, in linea con le intenzioni del legislatore europeo, affinché i maggiori oneri sostengano gli interi costi di raccolta e, di conseguenza, l'ANCI però si impegni in maniera uniforme sul territorio nazionale ad incrementare gli standard qualitativi della stessa. Si potrebbe così ipotizzare, a fronte di maggiori corrispettivi riconosciuti dal sistema consortile ai comuni, una diminuzione della TARI, al fine di attenuare la pressione fiscale dell'ente locale sui cittadini.

Un nuovo approccio nella sottoscrizione del prossimo accordo ANCI-CONAI permette, inoltre, di comprendere e di evidenziare le potenzialità e le criticità dei singoli allegati tecnici. Noi siamo in procinto di accogliere nel nostro ordinamento il pacchetto rifiuti europeo e dobbiamo, in questo accordo ANCI-CONAI, anticipare quel pacchetto per non doverlo rivedere e anche perché è estremamente innovativo.

Col vostro permesso, lasciando la relazione integrale – abbiate pazienza se vi ho letto solo quella stringata, ma ho il *question time* che mi attende – avrei finito.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che desiderano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ALBERTO ZOLEZZI. Ringrazio il Ministro, al quale farò pervenire, naturalmente

attraverso il presidente della Commissione, alcune domande a cui poi, al fine di chiudere la nostra relazione, valuterete di rispondere.

CHIARA BRAGA. Signor Ministro lei può andare, ovviamente può fare quello che vuole, ma io mi offendo. Le modalità con cui svolgiamo le audizioni e i nostri lavori sono problematiche. Noi abbiamo dedicato a questa audizione su questo importante tema cinque minuti, non mi sembra che sia molto rispettoso del Parlamento. Avremmo potuto spostare la sua audizione a più tardi e fare una discussione più seria.

Comunque, se abbiamo domande da fare, credo che sia meglio, anziché inviarle e attendere le risposte scritte, programmare per settembre un'audizione più generale, nella quale magari fare il punto anche su questo.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro Costa per la relazione e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato alla seduta odierna (*vedi allegato*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.55.

Licenziato per la stampa
l'11 settembre 2019

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Roma lì, 31 luglio 2019

AUDIZIONE
in
Commissione VIII Camera

ACCORDO QUADRO ANCI-CONAI

1. L'Accordo Quadro ANCI-CONAI.

L'Accordo Quadro ANCI-CONAI, già previsto dal Decreto Ronchi 22/1997 e poi confermato dal Decreto Legislativo 152/2006, è uno strumento negoziale attraverso il quale il sistema consortile garantisce ai Comuni italiani la copertura dei maggiori oneri sostenuti per effettuare la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, determinati secondo criteri di efficienza, economicità e trasparenza di gestione del servizio medesimo, nonché le modalità di raccolta dei rifiuti di imballaggio in relazione alle esigenze delle attività di riciclaggio e recupero.

Il sistema disegnato dalla normativa vigente è disciplinato dai Titoli II e III della parte IV del d.lgs. n. 152/2006 e, in particolare, gli articoli 223 e 224 definiscono l'architettura principale del sistema imballaggi e, in questo contesto, il CONAI cui partecipano in forma paritaria i produttori e gli utilizzatori di imballaggi, riveste un ruolo centrale nel coordinamento generale tra le Amministrazioni pubbliche, i Consorzi e gli altri operatori economici e nell'attribuzione del contributo ambientale con lo scopo di raggiungere gli obiettivi di recupero e di riciclaggio relativi a ciascun materiale di imballaggio (acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro).

Negli ultimi anni c'è stata un'evoluzione del sistema che ha visto il riconoscimento da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare dei cosiddetti sistemi autonomi e questo determina indubbiamente la necessità di una revisione del modello che tenga conto dei nuovi soggetti coinvolti nel ciclo di gestione dei rifiuti di imballaggio.

L'ultimo Accordo Quadro ANCI/CONAI, valido per il quinquennio che va dal 1° aprile del 2014 al 31 marzo del 2019, è costituito da una parte generale che riporta i principi e le modalità applicative, e da sei Allegati Tecnici, uno per ogni materiale, atti a disciplinare le convenzioni che ciascun Comune può sottoscrivere con i consorzi di filiera (CIAL per l'alluminio, COREVE per il vetro, COREPLA per la plastica, COMIECO per carta e cartone, RILEGNO per il legno, RICREA per l'acciaio).

L'Accordo in questione ha carattere volontario ed opera in sussidiarietà al mercato, prevedendo la possibilità per tutti i Comuni interessati di sottoscrivere, direttamente o delegando il gestore della raccolta, una convenzione con i Consorzi di filiera, così come di recedervi all'interno di limiti temporali predefiniti. Ciascun Comune si impegna a conferire tutti i rifiuti di imballaggio al Consorzio di filiera, secondo le modalità riportate nell'Allegato Tecnico relativo. Al contempo, il Consorzio di filiera assume l'obbligo di ritirare il materiale, di garantirne il successivo avvio al riciclo ed il riconoscimento di corrispettivi, variabili in funzione della quantità e della qualità del materiale conferiti, che costituiscono i maggiori oneri della raccolta differenziata.

Oggi è in via di definizione il nuovo Accordo, nel quale verranno rafforzati i principi basilari sopra enunciati e introdotti ulteriori criteri, anche stimolati dal mio Dicastero, quali la valorizzazione di modalità di gestione locali particolarmente efficaci ed efficienti, al fine di individuare modelli replicabili sull'intero territorio nazionale, una maggiore attenzione ai concetti di trasparenza e di tracciabilità dei flussi di rifiuti di imballaggio, anche verificando il bilancio di materia in ingresso ed in uscita dagli impianti.

Il Ministero, come autorità statale competente, deve svolgere un ruolo di indirizzo; ne è prova il fatto che, una volta sottoscritto l'Accordo tra le parti, il Ministero può

richiedere eventuali modifiche ed integrazioni entro i successivi 60 giorni, come previsto dalla norma.

In considerazione del mutato scenario relativo al quadro normativo di riferimento, legato anche al prossimo recepimento delle direttive europee sul pacchetto dell'economia circolare, all'eventuale introduzione di nuovi operatori nelle differenti filiere ed alle criticità che il sistema complessivo degli imballaggi ha manifestato negli ultimi anni, il Ministero, prima della sottoscrizione del nuovo Accordo, ha incoraggiato le parti ad innovare il sistema per raggiungere i nuovi obiettivi di recupero e riciclaggio ed a superare – o quanto meno ridurre – i limiti relativi alla gestione dei rifiuti ed all'Accordo precedentemente sottoscritto.

Per questo motivo ho promosso diversi incontri tra i soggetti interessati alla definizione del nuovo Accordo Quadro che dovrebbe includere anche il nuovo operatore affacciatosi sul mercato, il consorzio CORIPET, poiché l'interazione tra i soggetti in questione non può che favorire la crescita dei livelli della raccolta complessiva.

2. L'istruttoria dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulle convenzioni dei Comuni con i Consorzi di filiera.

È bene segnalare che in tale contesto, ancora in evoluzione, è intervenuta l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (AGCM). Inizialmente l'Autorità si è espressa con un parere del luglio 2018, nel quale auspicava che non si frapponessero ostacoli ingiustificati all'operatività del nuovo sistema autonomo e che l'ANCI concludesse un Accordo con lo stesso, sulla falsariga dell'Accordo-Quadro ANCI/CONAI, con l'obiettivo di consentire al CORIPET di accedere al sistema di raccolta gestito in privativa dai Comuni.

Successivamente, nell'aprile 2019, l'AGCM ha aperto un procedimento istruttorio volto a verificare gli eventuali comportamenti monopolistici assunti dal sistema CONAI/COREPLA. L'Autorità infatti, dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento e descritto l'attuale modello di gestione degli imballaggi in plastica posto in

essere dal sistema CONAI/COREPLA, esplicando dunque gli accordi tra quest'ultimo, l'ANCI e i centri di selezione (CSS), ha espresso le proprie valutazioni in ordine all'eventuale posizione dominante assunta sul mercato di riferimento dai soggetti già operanti. In particolare, l'Autorità ha rilevato come il sistema CONAI/COREPLA vanti un rapporto di esclusiva sia con i Comuni, pretendendo la disponibilità di tutti i rifiuti plastici rinvenienti dalla raccolta differenziata urbana, sia con le piattaforme di selezione, senza considerare la quota di spettanza del CORIPET in base all'immesso al consumo dei propri consorziati. Il procedimento istruttorio dell'AGCM si concluderà entro il 30 aprile 2020.

Allo stato dell'arte, è opportuno rilevare che nel mercato degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, vi sono anche altri soggetti, quali il CONIP ed il sistema PARI di ALIPLAST nella filiera della plastica, che trattano rifiuti di imballaggio secondari e terziari, per i quali non vige il principio della privativa comunale e la raccolta è affidata ad operatori nel libero mercato.

3. Le problematiche relative ai maggiori oneri della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggi.

Riguardo al vigente Accordo, come sopra già accennato, si rappresentano alcune problematiche connesse prioritariamente alla questione dei maggiori oneri della raccolta differenziata. Nel merito è da segnalare come i Comuni ricevano dal CONAI corrispettivi assolutamente insufficienti per attuare una raccolta differenziata adeguata alle proprie esigenze. Tali corrispettivi, infatti, coprono poco più del 20% delle spese che i Comuni sostengono per la raccolta differenziata degli imballaggi (cfr. IC49 - Indagine conoscitiva sui rifiuti urbani condotta dall'AGCM). Come già dettagliato, sarebbe opportuno adeguare il meccanismo di determinazione dei corrispettivi per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggi.

Peraltro, l'Accordo-Quadro prevede una clausola di esclusiva laddove stabilisce che la sottoscrizione delle convenzioni con uno specifico Consorzio impegna il Comune a conferire al relativo Consorzio tutti i rifiuti di imballaggio che attengono a

quella filiera, secondo le modalità previste dall'allegato tecnico di riferimento, che ribadisce tale clausola. Sarebbe auspicabile, quindi, che i Comuni possano operare secondo logiche di mercato e non vincolati alla suddetta clausola, considerata la presenza di altri soggetti oltre ai consorzi di filiera afferenti al sistema CONAI.

Vi è da aggiungere come il sistema necessiti di una migliore modulazione del contributo ambientale in funzione delle caratteristiche di riciclabilità dell'imballaggio stesso. In questo senso si ritiene un primo passo aver diversificato il contributo ambientale degli imballaggi in plastica con la finalità è di incentivare l'uso di imballaggi maggiormente riciclabili, collegando il livello contributivo all'impatto ambientale delle fasi di fine vita e anche aver introdotto alcune agevolazioni per gli imballaggi riutilizzabili impiegati all'interno di circuiti controllati e particolarmente virtuosi dal punto di vista ambientale.

E' necessario che questo principio venga applicato ad altre tipologie di materiali. Può accadere, infatti, che il produttore di un imballaggio in solo cartone, senza pellicole plastiche o inchiostri nocivi, versi un contributo ambientale pari a quello di un materiale la cui riciclabilità è molto più complessa e onerosa (ad esempio il tetrapak).

Altra questione rilevante è quella relativa alle analisi merceologiche, che dovrebbero essere effettuate da soggetti terzi indipendenti, che ad oggi però vengono selezionati e retribuiti dal CONAI stesso. In tal modo potrebbe essere compromessa la terzietà del soggetto chiamato a svolgere dette analisi atte ad accertare la qualità dei rifiuti di imballaggio raccolti dai Comuni o dai suoi delegati.

4. Le criticità del sistema di gestione dei rifiuti.

Più in generale, per ciò che concerne le criticità del sistema di gestione dei rifiuti, è bene evidenziare che in alcune zone del territorio italiano, con particolare riferimento alla macro-area del Centro-Sud, si sono manifestate ripetute problematiche, quali, solo a titolo esemplificativo:

- le attività di raccolta differenziata – che si esplicano con modalità non uniformi sul territorio e non raggiungono gli stessi livelli quantitativi, ma anche

qualitativi, per tutte le aree del Paese – rilevano difficoltà soprattutto nelle grandi città metropolitane e nei comuni ad alta densità popolare;

- la sfiducia dei cittadini in merito al sistema di raccolta differenziata, che per tale ragione necessita di una più incisiva informazione rivolta agli stessi circa le modalità di funzionamento. Si ricorda che tra i compiti del CONAI, ai sensi del citato articolo 224, c'è proprio quello di organizzare, in accordo con le Pubbliche Amministrazioni, campagne di informazione ritenute utili all'attuazione del Programma generale nonché campagne di educazione ambientale e sensibilizzazione dei consumatori anche attraverso la diffusione dei dati sui sistemi di cauzione. L'attività va quindi potenziata;
- la chiusura delle frontiere adottata dal mercato cinese che ha causato un blocco dell'esportazione dei rifiuti di imballaggio, con particolare riferimento alla carta e alla plastica non rispondenti a specifici standard di qualità. Infatti, il mercato europeo dei materiali riciclati non è in grado di sopportare l'ampia offerta di detti prodotti sul suo territorio. Così in tutta Europa e anche in Italia gli impianti di riciclaggio non riescono spesso a collocare i propri prodotti sul mercato. In tale contesto la sussidiarietà dell'Accordo ha consentito a molti Comuni, precedentemente operanti sul libero mercato, di entrare nelle diverse convenzioni sottoscritte con il sistema CONAI, facendo in modo che fosse assicurata la corretta gestione dei rifiuti di imballaggio evitando l'accumulo di rifiuti non trattati, come accaduto nel caso delle filiere del vetro, della carta e della plastica, per la quale l'attività sussidiaria dei consorzi ha scongiurato il verificarsi di tali fenomeni;
- la carenza infrastrutturale che interessa la selezione ed il riciclo, soprattutto al Centro Sud, dove si registra la presenza di pochi impianti.

Per esempio, per quanto riguarda la situazione verificatasi in Sicilia, ho accolto favorevolmente la costituzione di un tavolo istituzionale con le tre città metropolitane di Palermo, Catania e Messina, anche con l'obiettivo di rivedere l'Accordo-Quadro sottoscritto tra il Ministero, il CONAI e la Regione Sicilia, al fine di potenziare l'attività di raccolta differenziata.

5. Il ruolo fondamentale dell'Accordo Quadro ANCI - CONAI per lo sviluppo della raccolta differenziata.

Dunque, in tale contesto, risulta evidente come l'Accordo ANCI-CONAI rappresenti uno strumento indispensabile nel quale devono essere previste specifiche misure volte al progressivo riequilibrio tra le diverse aree del territorio, che includa maggiori investimenti soprattutto nelle aree del Mezzogiorno e in quelle Regioni dove si manifestano rilevanti difficoltà dovute sia ad una raccolta insufficiente ovvero di scarsa qualità sia all'assenza di adeguate infrastrutture relative alla selezione e al riciclaggio.

Auspico, inoltre, una nuova visione del concetto dei cosiddetti "maggiori oneri" in linea con la nuova legislazione europea, che diversifichi la portata economica per le varie filiere e premi quei Comuni convenzionati che decideranno di intraprendere azioni sempre più virtuose finalizzate ad intercettare i materiali divenuti rifiuti. È necessario promuovere al contempo presso i cittadini un'informazione più dettagliata sul ciclo di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio che parta dalla prevenzione della produzione di quest'ultimi e poi dalla corretta gestione di quelli inevitabilmente prodotti; ad esempio, il cittadino deve conoscere la destinazione della bottiglia di plastica di cui si è disfatto e di come la stessa si è trasformata in un nuovo prodotto in seguito alle attività di riciclaggio, in tal modo si potrebbero incentivare comportamenti virtuosi che attuino una sempre più corretta raccolta differenziata. Risulta, altresì, importante stimolare una maggiore cultura del riutilizzo e degli acquisti sostenibili.

Ritengo peraltro basilare che il CONAI si adoperi, in linea con le intenzioni del legislatore Europeo, affinché "i maggiori oneri" sostengano gli interi costi della raccolta e di conseguenza l'ANCI si impegni in maniera uniforme sul territorio nazionale ad incrementare gli standard qualitativi della stessa. Si potrebbe così ipotizzare, a fronte di maggiori corrispettivi riconosciuti dal sistema consortile ai Comuni, una diminuzione della tariffa rifiuti (Ta.Ri.), al fine di attenuare la pressione fiscale dell'ente locale sui cittadini.

Da quanto finora esposto, appare evidente il ruolo e l'importanza che l'Accordo quadro ANCI-CONAI rivesta nell'incentivare la raccolta differenziata e una gestione corretta dei rifiuti di imballaggio e per tale ragione il Ministero si impegna a partecipare più attivamente – e sin dal principio – alle trattative tra i due soggetti sottoscrittori. Pertanto, nell'attività di recepimento delle direttive e dunque di riforma della normativa, sarà prevista una modifica della disposizione che vedrà un ruolo più centrale del Ministero nella stesura dell'Accordo, nel quale lo stesso non sarà chiamato alla sola verifica *ex post* come accade adesso. Il problema della necessità di una maggiore incisività del sistema dei controlli era stato anche sottolineato nella Relazione sui Consorzi e il mercato del riciclo, elaborata, nella precedente legislatura, dalla Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle attività illecite connesse al Ciclo dei Rifiuti e sugli illeciti ambientali ad esse correlati.

Appare ora opportuno fornire un quadro di riferimento sui risultati dell'attuale sistema, che da quanto verrà evidenziato sono abbastanza confortanti seppur necessitino di misure che consentano più agevolmente di raggiungere i nuovi obiettivi unionali.

6. I dati sulle Convenzioni per la raccolta e l'avvio a riciclo dei rifiuti di imballaggio.

Il Rapporto Ispra sui Rifiuti Urbani 2018 conferma la capillarità dell'Accordo, basato su convenzioni per la raccolta e l'avvio a riciclo dei rifiuti di imballaggio, che per quanto riguarda la plastica coprono l'85% dei Comuni e il 93% della popolazione complessiva, per la carta rispettivamente il 68% e l'84%, per il vetro rispettivamente l'86% e il 92%, per l'acciaio rispettivamente il 71% e l'82%, per l'alluminio rispettivamente il 60% e il 68% e per il legno rispettivamente il 56% e il 68%.

Rispetto al 2016, tutte le frazioni mostrano incrementi nel numero dei soggetti convenzionati che, complessivamente, si attestano a 3.514. In particolare, per la plastica si registra un aumento della percentuale di copertura, sia in termini di popolazione che di Comuni serviti, rispettivamente pari, nel 2017, al 93% e all'85%.

In riferimento alle percentuali di copertura delle convenzioni stipulate al 31 dicembre 2017 per macro-area geografica, il Nord si conferma l'area della penisola maggiormente servita per ogni filiera di materiale, fatta eccezione per la carta dove nel Sud si registra una copertura del 70% dei Comuni, a fronte del 68% del Nord.

Anche nella Relazione sulla Gestione del CONAI relativa al 2018, in merito all'Accordo ANCI-CONAI, emerge come nelle Regioni del Centro-Nord e, in generale, nelle aree ove sono sviluppati sistemi di gestione dei rifiuti efficienti, il CONAI privilegi il rapporto con le Istituzioni sovracomunali. Nelle aree geografiche in cui, invece, permangono ritardi nell'organizzazione dei servizi, agli enti locali sono stati affiancati e messi a disposizione servizi specifici con l'obiettivo di realizzare e diffondere modelli di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio efficaci ed efficienti.

7. I dati sul riciclo e il recupero dei rifiuti di imballaggio.

In merito ai risultati di riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio ottenuti a livello nazionale, per i quali la norma definisce specifici obiettivi quantitativi, nel 2018, a fronte di un immesso al consumo di 13,3 milioni di tonnellate, sono state complessivamente recuperate quasi 10,7 milioni di tonnellate (+4,8%) di cui 9,3 avviate a riciclo (+4,8%), per circa il 47% mediante l'operato del sistema CONAI. Le percentuali di riciclo e recupero sono pertanto risultate rispettivamente pari al 69,7% e al 80,6% dell'immesso al consumo.

Tali risultati sono stati determinati principalmente dallo sviluppo della raccolta differenziata grazie anche all'Accordo Quadro ANCI-CONAI, che ha visto una crescita dei volumi raccolti al Sud (+12%). Detta macro-area è il bacino con maggiori potenzialità di sviluppo, dove sarebbe opportuno che si concentrassero sempre di più le attività di promozione della raccolta differenziata di qualità da parte del sistema CONAI e dei Comuni, ognuno nell'ambito delle proprie responsabilità.

Nel 2018 risultano 7.231 i Comuni convenzionati mediante l'Accordo ANCI-CONAI, con un coinvolgimento di oltre 57 milioni di cittadini, per un totale di corrispettivi erogati dal Sistema consortile pari a circa 561 milioni di euro.

Infine, si segnala che nell'ultimo Accordo ANCI e CONAI 2014/2019, sono state previste risorse a disposizione per singoli progetti territoriali in funzione delle richieste di sostegno provenienti dal territorio. In tal modo si è inteso omogeneizzare i livelli di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio a livello nazionale, promuovendo ed incentivando lo sviluppo della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio sia in termini quantitativi che qualitativi, con particolare riguardo alle aree in ritardo.

Tuttavia, in base a quanto esposto e a quanto riportato nello stesso Rapporto dell'ISPRA, tali misure andrebbero implementate al fine di riequilibrare le esistenti disparità territoriali, aumentare i livelli quali - quantitativi della raccolta differenziata per potenziare modelli virtuosi di economia circolare.

Inoltre, non si può non rilevare che molto rimane da fare sul piano della prevenzione, i dati 2017 documentano, ancora una volta un incremento dell'immesso al consumo degli imballaggi che raggiungono quasi 13,1 milioni di tonnellate, mostrando un aumento di 361 mila tonnellate rispetto al 2016 (+2,8%). L'aumento interessa tutte le frazioni merceologiche. Riguardo allo smaltimento, pur registrando, una diminuzione, continua a rappresentare ancora il 22% dell'immesso al consumo (2,9 milioni di tonnellate nel 2017).

Anche il riutilizzo è poco significativo, in contrasto con quanto sancito dalla nuova direttiva 2018/852/UE. Il recepimento del nuovo pacchetto rifiuti introdurrà misure volte a superare queste problematiche e il regime di responsabilità estesa del produttore, modificato secondo le nuove regole, avrà un ruolo centrale nel cambiamento anche riguardo all'incentivazione di modelli di consumo più sostenibili.

L'Accordo tra i produttori e le Pubbliche Amministrazioni dovrà adeguarsi alla nuova politica di gestione dei rifiuti di imballaggio.

8. Il nuovo operatore: Consorzio CORIPET.

In merito al nuovo operatore, mi preme illustrare l'attuale scenario. Il consorzio CORIPET si occupa della gestione autonoma e diretta di rifiuti primari, derivanti da contenitori in PET per liquidi alimentari. La sua modalità di gestione si esplica attraverso l'intercettazione di tali imballaggi tramite eco-compattatori installati presso la

grande distribuzione e tramite la raccolta differenziata in convenzione con i Comuni. Tale sistema autonomo ha ottenuto il riconoscimento provvisorio con Decreto Ministeriale del 24 aprile 2018 n. 58 e per il suo effettivo funzionamento necessita di un Accordo con l'ANCI.

Nella prima riunione tenutasi presso la sede ministeriale, è stato convenuto di attuare un tavolo di confronto tra ANCI, CONAI/COREPLA e il CORIPET, al fine di addivenire alla sottoscrizione di un Accordo che contemperasse le esigenze di tutte le parti. Constatata la difficoltà riscontrata nell'instaurare un dialogo costruttivo tra i soggetti citati, la scelta del Ministero è stata quella di convocare nel mese di marzo 2019 tavoli tecnici separati.

I temi di maggior rilievo emersi nel tavolo tecnico ANCI-CONAI hanno riguardato, in vista del prossimo Accordo, il superamento del concetto dei "maggiori oneri", la terzietà e l'indipendenza delle analisi merceologiche, la trasparenza dei flussi tecnici ed economici che vanno dalla raccolta fino al riciclo effettivo, la comunicazione e sensibilizzazione, il sostegno delle attività virtuose poste in essere dai Comuni, nonché i modelli di raccolta e conferimento.

In considerazione di ciò, le parti contraenti avevano manifestato l'impegno, anche in quella sede, di sottoscrivere il nuovo Accordo entro il mese di luglio e di tenere aggiornato il mio Dicastero sugli sviluppi dei predetti punti, anche al fine di verificare le previsioni normative di cui all'art. 224 del 152/2006, nonché gli obiettivi di raccolta e riciclo previsti nelle nuove direttive comunitarie, fornendo, se del caso, un anticipo degli elaborati pattizi.

9. Gli obiettivi sanciti dalla normativa ambientale europea (Direttive 851/2018/UE e 852/2018/UE).

Infine, è bene segnalare come il quadro normativo di riferimento dell'Accordo, costituito dal Decreto Legislativo n.152 del 2006, avrà la sua naturale evoluzione nei nuovi principi sanciti dalla normativa ambientale europea (Direttive 851/2018/UE e 852/2018/UE), da recepire entro il 5 luglio 2020, i cui punti chiave sono:

- assicurare il conseguimento di obiettivi più ambiziosi di riciclo dei rifiuti di imballaggio, fissati nel 65% al 2025 e nel 70% al 2030, con target diversificati per materiale: entro il 31 dicembre 2025 il 50% per la plastica, il 25% per il legno, il 70% per i metalli ferrosi, il 50% per l'alluminio, il 70% per il vetro e il 75% per carta e cartone; entro il 31 dicembre 2030 il 55% per la plastica, il 30% per il legno, l'80% per i metalli ferrosi, il 60% per l'alluminio, il 75% per il vetro e l' 85% per la carta e per il cartone.
- diminuire la produzione dei rifiuti rafforzando l'applicazione della gerarchia dei rifiuti, che pone al primo posto la prevenzione quantitative e qualitativa dei rifiuti e la massimizzazione del riciclaggio;
- incentivare le autorità locali a implementare i sistemi di raccolta differenziata e introdurre sistemi di tariffazione puntuale;
- incentivare, conformemente alla gerarchia dei rifiuti, misure volte a incoraggiare l'aumento della percentuale di imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato, nonché dei sistemi per il riutilizzo degli imballaggi in modo ecologicamente corretto, senza compromettere l'igiene degli alimenti né la sicurezza dei consumatori;
- sensibilizzare i cittadini sulla corretta gestione dei rifiuti di imballaggio anche in relazione al tema della dispersione dei rifiuti soprattutto negli ambienti naturali e marini e alle misure di prevenzione, anche attraverso il ricorso a sistemi di tariffazione puntuale;
- garantire che le organizzazioni che attuano gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore abbiano una copertura geografica non limitata alle aree in cui la raccolta e la gestione dei rifiuti sono più proficue;
- assicurare che i contributi finanziari, versati dai produttori insieme ad eventuali ricavi derivanti dal riutilizzo, dalla vendita delle materie prime secondarie ottenute dai propri prodotti e da cauzioni di deposito non reclamate, in adempimento ai propri obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore, coprano almeno i costi derivanti costi della raccolta differenziata di rifiuti e del loro successivo trasporto, compreso il trattamento necessario per raggiungere gli obiettivi dell'Unione in materia di gestione dei rifiuti; i costi di una congrua informazione ai

detentori di rifiuti; i costi della raccolta e della comunicazione dei dati. La direttiva 2018/851/UE prevede che i nuovi regimi EPR possano prevedere di coprire anche i costi relativi alla prevenzione e alla promozione della durabilità e riutilizzabilità dei prodotti che diventano rifiuti;

- La stessa direttiva prevede che, ove giustificato dalla necessità di garantire una corretta gestione dei rifiuti e la redditività economica del regime EPR, ci si possa discostare dalla copertura integrale dei costi garantendo che i produttori coprano almeno l'80% dei costi della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggi effettuata secondo i criteri di efficienza, efficacia ed economicità, del loro trasporto e del trattamento degli stessi necessari per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, nonché i costi dell'informazione da fornire ai detentori di rifiuti e della raccolta e della comunicazione dei dati. I rimanenti costi dovranno essere sostenuti, in ogni caso, dai produttori originali dei rifiuti e dai distributori;
- A partire dal 31 dicembre 2024 i regimi EPR degli imballaggi dovranno conformarsi a quanto previsto dagli articoli 8 e 8 bis della direttiva 2008/98/CE, così come modificata dalla direttiva 2018/851/UE;
- garantire che i costi di gestione non superino i costi necessari a fornire servizi efficienti. Tali costi sono stabiliti in modo trasparente tra i soggetti interessati;
- istituire un adeguato quadro di controllo e garanzia dell'attuazione, al fine di assicurare che i produttori e le organizzazioni che attuano, per conto dei produttori, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi, eseguano i loro obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore, anche in caso di vendite a distanza, che gli strumenti finanziari siano utilizzati correttamente e che tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione dei regimi di responsabilità estesa del produttore comunichino dati affidabili.

Si rende necessario dunque sostenere l'attuazione del principio della responsabilità estesa del produttore, con cui il legislatore europeo prevede, a carico dei produttori e degli utilizzatori di imballaggi, puntuali costi legati alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, al successivo trasporto ed al trattamento necessario per raggiungere gli

obiettivi quantitativi rilevanti per i regimi di EPR, agevolando in tal modo la realizzazione dei processi di economia circolare, che comporterà il passaggio del concetto di rifiuto da problema a risorsa.

Il recepimento delle nuove Direttive europee comporterà pertanto la revisione dell'attuale sistema di copertura dei costi , puntando a diversificare i contributi, modulandoli, come prevede la nuova direttiva, in relazione alle diverse filiere, in ragione della riutilizzabilità e riciclabilità dei prodotti, tenendo conto dell'impatto dell'intero ciclo di vita dei prodotti stessi e della gerarchia dei rifiuti e promuovendo al contempo una maggiore cultura del riutilizzo e degli acquisti sostenibili presso i cittadini.

10. Il nuovo approccio del prossimo Accordo ANCI-CONAI.

Un nuovo approccio nella sottoscrizione del prossimo Accordo ANCI-CONAI permetterebbe inoltre di comprendere e di evidenziare le potenzialità e le criticità dei singoli Allegati tecnici, in un'ottica di opportunità al fine di risolvere le problematiche ampiamente descritte nel corso dell'intervento: siamo infatti alle soglie di un sostanziale cambiamento, richiestoci dall'Europa con l'adozione del "Pacchetto rifiuti", dagli operatori presenti nel sistema e dai cittadini stessi, sempre più vicini allo sviluppo di modelli di economia circolare e di una maggiore sensibilità nei confronti delle tematiche ambientali.

Alla data odierna, nonostante l'impegno assunto dalle parti di sottoscrivere l'Accordo Quadro entro il mese di luglio, si è in una fase di trattative inerente alla parte generale con esclusione dei sei Allegati Tecnici. L'Accordo è stato ad oggi prorogato al 31 dicembre 2019. tal proposito, la mia competente Direzione sta monitorando l'evolversi della situazione, tenendo conto che l'articolo 224, comma 12, del D.Lgs. n. 152 del 2006 prevede, nel caso di mancata stipula dell'Accordo, il mio intervento diretto d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico per la definizione dei maggiori oneri da corrispondere agli enti locali.

18STC0072780