

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati

S O M M A R I O

Sulla pubblicità dei lavori	4
Seguito dell'esame della proposta di relazione sui consorzi e il mercato del riciclo (relatori: on. Braga, on. Cominelli, on. Zolezzi) (<i>Seguito dell'esame e conclusione</i>)	4
ALLEGATO (<i>Relazione sui consorzi e il mercato del riciclo</i>)	7
Esame della proposta di relazione di aggiornamento sull'inquinamento da sostanze perfluoroalchiliche (PFAS) in alcune aree della regione Veneto (Relatori: sen. Orellana, on. Palma) (<i>Esame e rinvio</i>)	5
Esame della proposta di relazione sulla gestione dei rifiuti radioattivi prodotti nelle attività sanitarie (Relatori: on. Carrescia, on. Vignaroli) (<i>Esame e rinvio</i>)	5
Esame della proposta di relazione sull'applicazione e la riscossione della tassa sui rifiuti (TARI) (Relatrici: on. Cominelli, sen. Nugnes) (<i>Esame e rinvio</i>)	5
Esame della proposta di relazione su aspetti critici e fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti (Relatori: on. Braga, sen. Scalia, sen. Pepe) (<i>Esame e rinvio</i>) .	5
Comunicazioni del Presidente	6
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	6

Martedì 30 gennaio 2018. – Presidenza della presidente Chiara BRAGA.

La seduta comincia alle 14.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

Chiara BRAGA, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Seguito dell'esame della proposta di relazione sui consorzi e il mercato del riciclo (relatori: on. Braga, on. Cominelli, on. Zolezzi).

(*Seguito dell'esame e conclusione*).

Chiara BRAGA, *presidente e relatrice*, ricorda che nella seduta dello scorso 10 gennaio, insieme agli altri relatori, aveva presentato una proposta di relazione in ordine alla quale sono state trasmesse osservazioni e proposte di modifica, che sono state recepite in un nuovo testo, trasmesso nella giornata di ieri a tutti i componenti della Commissione.

Dà quindi conto di due ulteriori proposte di modifica di cui la Commissione condivide il contenuto.

Avverte pertanto che, in assenza di obiezioni, porrà direttamente in votazione il nuovo testo della proposta di relazione, come modificato nel corso della seduta odierna.

Interviene in dichiarazione di voto il deputato Alberto ZOLEZZI (M5S), nonché

Chiara BRAGA, *presidente e relatrice*, la quale, dopo aver espresso alcune considerazioni, pone in votazione il testo della proposta di relazione.

La Commissione approva all'unanimità la proposta di relazione (*vedi allegato*).

Chiara BRAGA, *presidente e relatrice*, avverte che la presidenza si riserva di procedere al coordinamento formale del testo approvato, che sarà stampato come DOC. XXIII, n. 36.

Esame della proposta di relazione di aggiornamento sull'inquinamento da sostanze perfluoroalchiliche (PFAS) in alcune aree della regione Veneto (Relatori: sen. Orellana, on. Palma).

(*Esame e rinvio*).

Chiara BRAGA, *presidente*, ricorda che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto sull'opportunità di predisporre una relazione di aggiornamento sull'inquinamento da sostanze perfluoroalchiliche (PFAS) in alcune aree della regione Veneto. Avverte quindi che, i relatori senatore Orellana e onorevole Palma, hanno presentato una proposta di relazione, che sarà trasmessa a tutti i componenti la Commissione. Dopo averne illustrato i contenuti, avverte che il termine per la presentazione delle osservazioni e delle proposte di modifica è fissato per le ore 14 di mercoledì 7 febbraio 2018. Quindi, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Esame della proposta di relazione sulla gestione dei rifiuti radioattivi prodotti nelle attività sanitarie (Relatori: on. Carrescia, on. Vignaroli).

(*Esame e rinvio*).

Chiara BRAGA, *presidente*, ricorda che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto sull'opportunità di predisporre una relazione sulla gestione dei rifiuti radioattivi pro-

dotti nelle attività sanitarie. Avverte quindi che i relatori, onorevoli Carrescia e Vignaroli, hanno presentato una proposta di relazione, che sarà trasmessa a tutti i componenti la Commissione. Dopo averne illustrato i contenuti, avverte che il termine per la presentazione delle osservazioni e delle proposte di modifica è fissato per le ore 14 di mercoledì 7 febbraio 2018. Quindi, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Esame della proposta di relazione sull'applicazione e la riscossione della tassa sui rifiuti (TARI) (Relatrici: on. Cominelli, sen. Nugnes).

(*Esame e rinvio*).

Chiara BRAGA, *presidente*, ricorda che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto sull'opportunità di predisporre una relazione sull'applicazione e la riscossione della tassa sui rifiuti (TARI). Avverte quindi che, le relatrici, onorevole Cominelli e senatrice Nugnes, hanno presentato una proposta di relazione, che sarà trasmessa a tutti i componenti la Commissione. Dopo averne illustrato i contenuti, avverte che il termine per la presentazione delle osservazioni e delle proposte di modifica è fissato per le ore 14 di mercoledì 7 febbraio 2018. Quindi, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Esame della proposta di relazione su aspetti critici e fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti (Relatori: on. Braga, sen. Scalia, sen. Pepe).

(*Esame e rinvio*).

Chiara BRAGA, *presidente e relatrice*, ricorda che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto sull'opportunità di predisporre una relazione su aspetti critici e fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti. Avverte quindi che, insieme agli altri relatori, senatori Scalia e Pepe, ha presentato una proposta di relazione, che sarà trasmessa a tutti i componenti la

Commissione. Dopo averne illustrato i contenuti, avverte che il termine per la presentazione delle osservazioni e delle proposte di modifica è fissato per le ore 14 di mercoledì 7 febbraio 2018. Quindi, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Sospende quindi la seduta per consentire lo svolgimento della riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

La seduta, sospesa alle 14.25, è ripresa alle 14.30.

Comunicazioni del Presidente.

Chiara BRAGA, *presidente*, comunica che il dott. Massimo Iervolino, collabora-

tore della Commissione, ha rassegnato le proprie dimissioni dall'incarico. Quindi propone, concorde la Commissione, che la seduta prosegua in segreto.

(I lavori proseguono in seduta segreta).

La seduta termina alle 14.35.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle 14.25 alle 14.30.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta della Commissione è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO

Relazione sui consorzi e il mercato del riciclo.

INDICE

1. Il perimetro dell'inchiesta
 - 1.1. Oggetto e quadro normativo di riferimento
 - 1.2. L'attività della Commissione
 - 1.3. L'evoluzione del quadro normativo
2. I soggetti, le filiere
 - 2.1. Imballaggi
 - 2.2. RAEE
 - 2.3. Pneumatici
 - 2.4. Oli minerali
 - 2.5. Oli e grassi vegetali e animali
 - 2.6. Altri soggetti
3. L'approfondimento tematico e le risposte dei consorzi
4. I nodi dell'inchiesta e le principali criticità emerse
 - 4.1. Disomogeneità dei modelli di gestione
 - 4.1.1. Funzionamento del sistema
 - 4.1.2. Ruolo di coordinamento
 - 4.1.3. Governance
 - 4.1.4. Vigilanza
 - 4.2. Carenza di controlli
 - 4.3. Gestione diversificata del contributo ambientale
 - 4.4. Un'analisi dei bilanci
5. Fenomeni illeciti e filiere improprie
 - 5.1. Pneumatici
 - 5.2. Spedizioni transfrontaliere
 - 5.3. Veicoli fuori uso
 - 5.4. Tessile
6. Conclusioni

1. Il perimetro dell'inchiesta

1.1 Oggetto e quadro normativo di riferimento

Attraverso il sistema dei consorzi di produttori viene ad oggi gestita la maggior parte dei rifiuti che costituiscono l'oggetto del mercato del riciclo.

Per comprendere le dinamiche di tale mercato, le attività della Commissione si sono dunque concentrate sui soggetti più importanti che in esso agiscono, ovvero i sistemi collettivi di gestione dei rifiuti. L'attenzione è stata rivolta principalmente ai modelli di gestione delle principali filiere di rifiuti ispirate al principio della responsabilità estesa del produttore¹.

Tale delimitazione del campo di indagine della Commissione lascia inevitabilmente al di fuori del perimetro dell'analisi sia quei segmenti del mercato del riciclo per i quali non sono previsti al momento dal legislatore sistemi collettivi di responsabilità estesa del produttore, sia aspetti diversi da quelli che concernono l'attività dei sistemi collettivi, che pure sono idonei ad incidere sulle dinamiche del mercato del riciclo.

Tuttavia è parso di interesse riferire di alcuni fenomeni illeciti e "filieri improprie" che sottraggono utilità e compromettono l'ambiente.

Le informazioni alla base dell'approfondimento sono state raccolte nel corso di audizioni condotte a partire dal mese di gennaio del 2017 che hanno visto la partecipazione dei maggiori *stakeholders* presenti nelle varie filiere di gestione ed in particolare dei consorzi.

L'indagine non ha dunque avuto ad oggetto il mercato del riciclo nella sua completezza ma, circoscritta come appena evidenziato, ha consentito di evidenziare alcune di criticità che saranno progressivamente descritte di seguito.

Il tema della responsabilità dei soggetti coinvolti nella filiera di produzione e gestione del rifiuto è il presupposto che muove le regole giuridiche di previsione di sistemi collettivi.

Nel campo dei rifiuti, il profilo della responsabilità può essere declinato in diversi angoli prospettici, ciascuno dei quali rilevante per comprendere gli elementi alla base del mercato del riciclo e quindi dell'analisi svolta dalla Commissione.

Rispetto a qualsivoglia rifiuto, si pone il problema di garantirne una corretta gestione. Per fare ciò il legislatore ha imposto una responsabilizzazione dei soggetti in essa implicati nella sua gestione, in primo luogo del produttore "materiale" e/o "giuridico" del rifiuto.

Il produttore del rifiuto viene individuato dall'articolo 183, comma 1, lettera *f*) del decreto legislativo n. 152 del 2006 nel «soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)». Tale nozione è frutto di una recente modifica legislativa volta a dare riconoscimento normativo a quel costante orientamento giurisprudenziale che, a partire dal 2000, aveva ricondotto nella nozione di produttore di rifiuti non solo il soggetto dalla cui attività

¹ Ancorché prendano le mosse dalla medesima finalità di tutela ambientale e nonostante l'identità di termine utilizzato, la responsabilità del produttore – intesa come responsabilità del soggetto che ha prodotto il bene da cui è generato il rifiuto, in termini sia di oneri connessi alla gestione del fine-vita che di raggiungimento di obiettivi di recupero – deve essere mantenuta ben distinta dalla responsabilità del produttore/detentore del rifiuto che scaturisce dalla violazione delle regole poste a presidio della corretta gestione dello stesso

concretamente si origina il rifiuto ma anche “il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile tale produzione”.

Così definito il soggetto produttore del rifiuto, l'articolo 188, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006 pone uno specifico obbligo in capo a questa figura. Ogni produttore iniziale o detentore, infatti, ha il dovere di verificare e controllare gli altri soggetti coinvolti nella gestione del rifiuto. Nel dettaglio, ciò significa che il produttore iniziale del rifiuto o altro detentore deve provvedere direttamente o indirettamente al suo trattamento e, soprattutto, è responsabile del rifiuto per l'intera catena di trattamento in entrambe le ipotesi (salve talune limitazioni poste dalla normativa vigente, ma che non trovano qui approfondimento, stante la ricognizione del tema d'indagine già compiuta).

Il legislatore chiarisce *espressamente* che anche «qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari» - quali un intermediario, un commerciante, un ente o un'impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o anche un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti - «tale responsabilità, di regola, comunque sussiste».

A tale regime “tradizionale” di responsabilità in materia di gestione dei rifiuti, se ne è affiancato uno, già presente nell'ordinamento attraverso le sue applicazioni specifiche in determinati settori, codificato in termini di principio con la direttiva n. 2008/98/CE avente come destinatari i produttori, così come individuati dall'articolo 183, comma 1, lettera g), del decreto legislativo n. 152 del 2006: norma in cui il produttore viene definito come «qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti».

Sulla base della cosiddetta responsabilità estesa del produttore (REP, in inglese *Extended Producer Responsibility – EPR*), il soggetto che ha prodotto il bene – nei termini indicati dal legislatore - ne è responsabile fino alla gestione del fine-vita, vale a dire fino a quando esso diventa un rifiuto.

A livello nazionale, il principio, disciplinato dall'articolo 8 della direttiva 2008/98/CE, è stato recepito con il decreto legislativo n. 205 del 2010 che ha disposto l'introduzione dell'articolo 178-*bis* nel decreto legislativo n. 152 del 2006. Come anticipato, la *ratio* della responsabilità estesa del produttore implica l'onere economico e materiale dei produttori di farsi carico della fase di “fine-vita” dei prodotti immessi sul mercato. Pertanto, la volontà del legislatore europeo e nazionale è quella di ridurre la produzione dei rifiuti, attraverso un meccanismo disincentivante fondato sull'estensione della responsabilità che porta il produttore a pensare fin dall'origine e a sopportare in seguito i costi futuri determinati dal prodotto che immette in commercio. Per tale ragione, l'OCSE ha definito la responsabilità estesa del produttore come «una strategia per la protezione dell'ambiente»²

Il nucleo teleologico del principio della responsabilità estesa del produttore è costituito dalla riduzione al minimo dell'impatto ambientale dei prodotti attraverso la responsabilizzazione dello stesso produttore.

Tuttavia, la previsione dell'articolo 178-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 ha una natura meramente programmatica poiché la sua effettiva attuazione è demandata, ai sensi del primo comma del medesimo articolo, a provvedimenti futuri ovvero a decreti del Ministro dell'ambiente, aventi invece natura regolamentare, che stabiliscano le modalità ed i criteri di introduzione della responsabilità estesa del produttore del

² Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) - final report, European Commission – DG Environment 2014, pag. 164
http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf

prodotto e dunque di definizione di sistema. È inoltre consentito, sempre mediante decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, stabilire le modalità e i criteri: di gestione dei rifiuti e della relativa responsabilità finanziaria dei produttori del prodotto; di pubblicizzazione delle informazioni relative alla misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile; della progettazione dei prodotti volta a ridurre i loro impatti ambientali; di progettazione dei prodotti volta a diminuire o eliminare i rifiuti durante la produzione e lo smaltimento dei prodotti e a favorire e incoraggiare lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti adatti all'uso multiplo.

È opportuno tenere ben distinti i due piani operativi delle diverse responsabilità, come prevede lo stesso legislatore all'articolo 178-*bis* laddove chiarisce che «la responsabilità estesa del produttore del prodotto è applicabile fatta salva la responsabilità della gestione dei rifiuti di cui all'articolo 188, comma 1, e fatta salva la legislazione esistente concernente flussi di rifiuti e prodotti specifici».

Attraverso la previsione della responsabilità estesa del produttore, vige in capo ai produttori di talune tipologie di beni l'obbligo di sostenere i costi delle operazioni necessarie per gestire i rifiuti generati alla fine del ciclo di vita del prodotto stesso, garantendone uno standard quantitativo e qualitativo di recupero. Pertanto ciò si pone come una strategia di protezione ambientale – come chiarito dall'OCSE - in cui la responsabilità del produttore è estesa anche alla fase *post-consumer*, rilevando in tal senso l'intero ciclo di vita dei prodotti, in particolare il ritiro, il riciclo e lo smaltimento finale.

Il principio esprime il tentativo di rafforzare la prevenzione e di facilitare l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita dei prodotti e, di conseguenza, favorire sia la diminuzione dei rifiuti, sia, una volta che questi si siano formati, la possibilità del loro riciclaggio.

Dal momento che l'attuazione di questo principio - applicato diversamente dai diversi Stati membri dell'Unione europea - assicura il maggior successo del recupero di materia dai rifiuti, risulta essere centrale anche nell'evoluzione della c.d. *circular economy*, che costituisce l'obiettivo di lunga durata posto nella politica europea sul risparmio delle risorse naturali.

Il tema della *circular economy* e dell'attuazione di essa attraverso le più recenti iniziative normative in cantiere a livello europeo è stato oggetto di attenzione da parte del Parlamento in diverse occasioni e pertanto in questa sede rileva solo ai fini dell'inquadramento strategico e prospettico del mercato del riciclo.

Gli strumenti di attuazione del profilo della *circular economy* che riguarda i rifiuti, infatti, coincidono in gran parte con i fattori idonei a modificare le dinamiche del mercato dei materiali e dei rifiuti.

Il nuovo pacchetto di misure sull'economia circolare, presentato dalla Commissione europea nel dicembre 2015, contiene delle proposte di modifica di alcune direttive, tra cui la direttiva 2008/98/CE (c.d. direttiva quadro rifiuti).

Nell'ambito delle proposte di emendamento alla direttiva quadro rifiuti, tra gli aspetti di maggior rilievo figura proprio l'introduzione di condizioni minime per il regime della responsabilità estesa del produttore.

La proposta di modifica della direttiva 2008/98/CE prevede, in particolare, l'inserimento, dopo l'articolo 8 della direttiva (responsabilità estesa del produttore), di un nuovo articolo 8-*bis* rubricato come "Requisiti generali in materia di responsabilità estesa del produttore", che interviene sui regimi di responsabilità estesa del produttore esistenti (prevedendo la definizione di alcuni aspetti essenziali, quali i ruoli e le responsabilità dei vari attori; gli obiettivi in termini di gestione dei rifiuti; i sistemi di comunicazione) e sulle organizzazioni create per attuare, per conto del produttore di

prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa. Al paragrafo 4 dell'articolo 8-*bis* viene previsto che gli Stati membri adottino le misure necessarie ad assicurare che i finanziamenti versati dai produttori siano tali da garantire la copertura totale dei costi di gestione dei rifiuti per i prodotti immessi sul mercato, nonché siano modulati in base ai costi effettivi del fine-vita e si basino sul costo ottimizzato dei servizi forniti nel caso in cui i compiti operativi previsti dal regime di responsabilità estesa siano svolti da gestori pubblici di rifiuti.

Per quanto attiene i costi di gestione dei rifiuti, che devono essere garantiti attraverso il finanziamento versato dal produttore gravato dal sistema di responsabilità, vi rientrano anche i costi di informazione dei detentori ed i costi di raccolta e comunicazione dei dati, oltre ai costi della raccolta differenziata, delle operazioni di cernita e trattamento necessarie per raggiungere gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti, tenuto conto, al contempo, della loro riutilizzabilità e riciclabilità.

Il nuovo testo dell'art 8-*bis*, così come proposto dalla Commissione europea, non si limita a dettare una normativa più specifica in merito all'individuazione dei costi che devono trovare copertura nei contributi/finanziamenti posti a carico dei produttori (dei vari prodotti), ma specifica anche quali finalità devono essere perseguite dalle misure attuate con riguardo a quelle «organizzazioni create per attuare, per conto del produttore di prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di quest'ultimo».

In particolare, gli Stati membri dovranno far sì che tali organizzazioni definiscano in modo chiaro la zona geografica, i prodotti e i materiali contemplati; dispongano dei mezzi operativi e finanziari necessari a soddisfare gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore; istituiscano un meccanismo adeguato di autosorveglianza, con verifiche regolari indipendenti per valutare la gestione finanziaria dell'organizzazione e la qualità dei dati raccolti e comunicati; rendano pubbliche le informazioni riguardanti la proprietà e i membri; i contributi finanziari versati dai produttori e la procedura di selezione dei gestori di rifiuti.

È inoltre prevista l'istituzione di un'autorità indipendente incaricata di sorvegliare l'attuazione degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore, nel caso in cui sul territorio di uno Stato membro vi siano varie organizzazioni che attuano gli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore.

Da ultimo, il 14 marzo 2017, il Parlamento europeo ha approvato la proposta di revisione – presentata a dicembre 2015 dalla Commissione - di sei direttive europee, ivi inclusa la direttiva quadro rifiuti, alzando gli obiettivi fissati dalla Commissione europea all'interno della proposta. Per quanto attiene l'articolo 8-*bis* appena esaminato, il Parlamento europeo ha confermato l'impianto generale, apportando alcune modifiche. Innanzitutto, con riferimento a ruoli e responsabilità che devono essere definiti dagli Stati membri, non si parla più unicamente dei produttori e delle organizzazioni, bensì di tutti gli attori coinvolti, compresi i produttori, con espresso riferimento anche ai distributori. Si chiarisce, poi, che gli Stati membri devono definire non solo obiettivi misurabili di gestione dei rifiuti ma anche di riduzione. Per quanto attiene i costi reali del fine vita, si aggiunge, negli emendamenti presentati, di tener conto anche della durabilità e riparabilità e sulla presenza di sostanze pericolose³.

Anche alla luce di tali formulazioni *de iure condendo* l'analisi qui proposta potrà fungere da elemento di valutazione dei profili per i quali si renderà necessario

³ Un ulteriore passo in avanti nella disciplina comunitaria si rinviene nel recente accordo del dicembre 2017, tra Parlamento, Consiglio e Commissione:

https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vella/announcements/statement-commissioner-vella-political-agreement-reached-modernise-waste-rules_en

l'adeguamento della disciplina italiana a quella europea, e quali invece sono già presenti nella disciplina italiana, e nella sua attuazione: considerando altresì che, a fronte del ruolo di primaria importanza che i consorzi di filiera sono suscettibili di svolgere nella realizzazione di un nuovo modello economico ispirato all'economia circolare - laddove contribuiscono sia alla valorizzazione dei rifiuti sia alla prevenzione della loro produzione, anche attraverso la diffusione della consapevolezza della necessità di effettuare la raccolta separata dei materiali, di favorire la crescita del sistema di recupero e il riutilizzo di materia – la coerenza della loro regolamentazione e della loro azione appare indispensabile.

Una specificazione del principio di responsabilità estesa del produttore è quella prevista per il settore degli imballaggi, per il quale si stabilisce una responsabilità che può definirsi «condivisa», così come definita implicitamente dall'articolo 217, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006. Tale termine viene frequentemente utilizzato per sostenere che tutti i soggetti della filiera di gestione del rifiuto sono responsabili in solido in caso di *mala gestio* di un rifiuto, tuttavia il significato attribuito dal decreto legislativo n. 152 del 2006 è divergente rispetto a quello usualmente attribuito a tale espressione. Infatti dall'analisi della disposizione contenuta nel secondo comma dell'articolo 217 e da un confronto della medesima con quanto previsto all'articolo 178-bis, emerge che il decreto legislativo n. 152 del 2006 riconosce una responsabilità condivisa solo nel settore degli imballaggi. Pertanto la responsabilità condivisa non ha come destinatari gli operatori della filiera del rifiuto, bensì viene circoscritta agli «operatori delle rispettive filiere degli imballaggi» (cfr. articolo 217, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006), ossia i produttori e gli utilizzatori definiti nelle lettere *r*) e *s*) dell'articolo 218 del decreto legislativo n. 152 del 2006. La definizione fornita da quest'ultimo ricomprende i «fornitori di materiali di imballaggio, fabbricanti, trasformatori e importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio» nonché i «commercianti, distributori, addetti al riempimento, utenti di imballaggi e importatori di imballaggi pieni». Nonostante la disciplina preveda la cooperazione tra gli operatori della filiera del rifiuto, l'articolo 219, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006 stabilisce che tale cooperazione debba avvenire «secondo i principi della responsabilità condivisa».

Una volta operata tale distinzione concettuale e normativa, si può procedere ad analizzare le delcinazioni che tale principio ha assunto nell'ordinamento italiano, e che hanno condotto a quelle gestioni di rifiuti qui esaminate.

L'applicazione concreta del principio di responsabilità estesa nell'ordinamento italiano assume la peculiare veste soggettiva del consorzio tra privati, sotto la vigilanza dello Stato.

Le filiere interessate dall'applicazione del principio della responsabilità estesa e dalla presenza dei consorzi sono molteplici. Tra le prime vi è stata quella degli imballaggi – plastica, carta, vetro, legno, alluminio – e sono seguite quelle degli oli industriali e quelle dell'olio vegetale e del grasso animale, le apparecchiature elettroniche, gli pneumatici, i veicoli fuori uso.

Particolarmente problematica è la questione della natura dei consorzi unici nazionali di filiera, i quali hanno sempre manifestato una natura “ibrida”, stante la commistione tra elementi pubblicistici e privistici tale da renderli delle vere e proprie fattispecie miste. Si è pervenuti a un significativo arresto giurisprudenziale con la sentenza del consiglio di Stato n. 4475 del 24 settembre 2015⁴, di accoglimento del ricorso presentato da CIAL – consorzio imballaggi alluminio avverso il decreto del 26 aprile 2013 adottato dal

⁴ V. anche sentenza Consiglio di Stato, sezione VI, n. 2660 del 26 maggio 2015 (doc. n. 1007/1)

Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, di approvazione dello schema tipo dello statuto dei consorzi costituiti per la gestione degli imballaggi, il quale definiva il CONAI e i consorzi di filiera come soggetti incaricati di pubblico servizio.

In tale sede il giudice amministrativo, ribaltando la decisione del TAR Lazio, è giunto alla conclusione che i consorzi di filiera non possono qualificarsi alla stregua di consorzi obbligatori ai sensi degli articoli 2616 e seguenti del codice civile, nemmeno in forza del fatto che siano costituiti mediante apposito provvedimento legislativo.

Infatti, l'espressa qualificazione dei consorzi come soggetti muniti di personalità giuridica di diritto privato e la coesistenza di operatori privati che organizzano sistemi autonomi di gestione, con conseguente apertura a un sistema tendenzialmente concorrenziale, comporta l'inapplicabilità al caso di specie dei principi in tema di consorzi obbligatori, con conseguente applicazione ai consorzi in esame della disciplina codicistica dei consorzi volontari. Ciò trova ulteriore conferma nell'attività posta in essere dai consorzi di filiera, che non svolgono un servizio pubblico in senso stretto, bensì un'attività di pubblico interesse, secondo quanto stabilito dall'articolo 177 decreto legislativo n. 152 del 2006.

Quel che preme sottolineare, quindi, è la specificità di tali sistemi di gestione dei rifiuti di imballaggi, per cui può parlarsi di fattispecie di «obbligatorietà a carattere residuale», laddove si consideri che l'obbligo di aderire al consorzio di filiera si configura soltanto qualora gli operatori economici appartenenti alla categoria dei produttori non adottino volontariamente sistemi autonomi alternativi di gestione dei propri imballaggi.

Nella "Indagine conoscitiva sul mercato dei rifiuti solidi urbani" dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, avviata nell'agosto del 2014, viene dato atto della presenza di ostacoli normativi alla diffusione di consorzi autonomi, ad esempio laddove si consideri l'intervento del CONAI nelle procedure di riconoscimento dei sistemi autonomi. In tale occasione, l'Autorità garante ha sottolineato le criticità intrinseche ad un sistema così configurato, soprattutto laddove si consideri la natura di soggetto privato del CONAI affermata anche dal giudice amministrativo.

Alla scelta compiuta in ordine all'oggetto della presente indagine, vale a dire i consorzi nel mercato del riciclo, ha fatto seguito la realizzazione di un'ampia attività istruttoria, volta ad acquisire dati ed informazioni sulla veste giuridica dei soggetti, i flussi di materia gestiti, lo spessore economico delle attività, le specificità di *governance*, la gestione finanziaria ed altri aspetti, così come si vedrà in seguito. Sono state prese in considerazione le seguenti filiere del rifiuto: gli imballaggi, i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, gli pneumatici, gli oli minerali e gli oli vegetali.

Sono stati altresì auditi altri soggetti, di natura diversa, attivi nel mercato del riciclo, come meglio si dirà nel § 2.6.

1.2 L'attività della Commissione

Nell'ambito dell'approfondimento condotto, la Commissione ha svolto una serie di audizioni nel corso delle quali è stata data voce, principalmente ma non esclusivamente, ai consorzi. Di seguito il quadro completo:

23 aprile 2015: Enrico Bobbio, presidente del consorzio Polieco, Claudia Salvestrini, direttore del consorzio, Alessandra Tommasino, consulente del consorzio.

16 gennaio 2017: Roberto De Santis, presidente del consorzio CONAI; Antonio Ciotti, presidente del consorzio COREPLA; Massimo Paravidino, direttore generale del consorzio; Piero Capodieci, consigliere del consorzio COMIECO, accompagnato da

Pietro Attoma, presidente del consorzio;
23 gennaio 2017: Nicola Semeraro e Marco Gasperoni, presidente e direttore generale del consorzio RILEGNO; Cesare Maffei e Gino Schiona, presidente e direttore generale del consorzio CIAL; Franco Grisan, presidente del consorzio CO.RE.VE; Domenico Rinaldini e Federico Fusari, presidente e direttore generale del consorzio RICREA;
24 gennaio 2017: Alessandro Stocco, responsabile del sistema di gestione pari della società ALIPLAST; Giancarlo Longhi e Simone Micono, presidente e consulente legale del consorzio CO.RI.PET;
6 marzo 2017: Fabrizio Longoni, direttore del centro di coordinamento RAEE; Andrea Fluttero, presidente di Fise-Unire, e Maria Letizia Nepi, segretario generale di Fise-Unire; Paolo Barberi, presidente dell'Associazione nazionale produttori aggregati riciclati (ANPAR), e Filippo Grifoni, delegato per la Toscana dell'ANPAR;
14 marzo 2017: Giuliano Tarallo, presidente dell'Unione nazionale imprese recupero e riciclo maceri (Unirima); Enzo Scalia, managing director della società Benfante spa;
15 marzo 2017: Paolo Tomasi, presidente del consorzio obbligatorio oli usati;
29 marzo 2017: Enrico Bobbio, presidente del consorzio Polieco, Claudia Salvestrini, direttore del consorzio, Ferdinando D'Alessandro, membro dell'organo di controllo del consorzio; Giovanni Corbetta, direttore generale di Ecopneus;
3 aprile 2017: Stefano Laporta, direttore generale dell'ISPRA;
20 aprile 2017: Alessandro Canovai, presidente del consorzio italiano compostatori, Massimo Centemero, direttore del consorzio, Flavio Bizzoni, vicepresidente del consorzio;
26 aprile 2017: Marco Versari, presidente di Assobioplastiche, e Francesco De Leonardis, consulente legale di Assobioplastiche;
2 maggio 2017: Tommaso Campanile, presidente del consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti (CONOE);
18 maggio 2017: Angelo Bonsignori, direttore generale di Unionplast;
31 maggio 2017: Filippo Bernocchi, ex vicepresidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI);
25 luglio 2017: Roberto Coizet, presidente del Centro materia rinnovabile;
5 ottobre 2017: Mauro Grotto, presidente dell'Associazione industriale riciclatori auto (AIRA), Angelo Colombo, vicepresidente dell'AIRA, e Valerio Fiori, consigliere dell'AIRA;
21 novembre 2017: Rinaldo Ferrazzi, presidente dell'Associazione nazionale demolitori autoveicoli (A.D.A.), Anselmo Calò, presidente di Fise e vice presidente dell'A.D.A.; Alfonso Gifuni, presidente della Confederazione autodemolitori riuniti;
13 dicembre 2017: Ruggero Delvecchio, presidente dell'associazione nazionale autodemolitori di qualità, e Nicola Giovanni Grillo, vicepresidente dell'associazione nazionale autodemolitori di qualità.

1.3 L'evoluzione del quadro normativo

E' opportuno dare di seguito conto di alcune iniziative nella materia normativa della regolamentazione dei consorzi e su quella del recupero di materia, anche in prospettiva sovranazionale.

[>>>]

Nella legislatura in corso sono state approvate norme in materia di sottoprodotti e *end of waste*.

Con l'articolo 13, comma 4, del decreto-legge n. 91 del 2014 sono state introdotte disposizioni volte ad assoggettare alle procedure semplificate di recupero dei rifiuti le

attività di trattamento disciplinate dai regolamenti europei, che fissano le condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*), e a definire il regime di autorizzazioni da applicare agli enti e alle imprese che effettuano operazioni di recupero di materia prima secondaria (MPS) da specifiche tipologie di rifiuti alle quali sono applicabili i predetti regolamenti. Tali disposizioni sono inserite attraverso due nuovi commi, 8-*quater* e 8-*sexies*, all'articolo 216 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Ulteriori disposizioni recate dal citato quarto comma attengono, per un verso, all'applicazione delle procedure semplificate anche al mero controllo dei materiali di rifiuto, per verificare se soddisfino i criteri dell' *end of waste* (comma 8-*sexies* dell'articolo 216) e, per l'altro, all'utilizzo dei rifiuti contemplati dall'"elenco verde" del Regolamento UE n. 1013/2006 negli impianti industriali in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) (comma 8-*septies* dell'articolo 216).

Il successivo comma 4-*ter* consente invece l'utilizzo di materie prime secondarie per recuperi ambientali, rilevati, sottofondi e piazzali.

Con il D.M. ambiente 13 ottobre 2016, n. 264, sono stati adottati "Criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti".

Nel documento «Verso un modello di economia circolare per l'Italia», consegnato dal Ministro dell'ambiente nel corso dell'audizione del 28 novembre 2017 svoltasi presso le Commissioni riunite VIII e X della Camera dei deputati, si legge che "il Ministero dell'ambiente si è già attivato da tempo intervenendo su alcuni flussi specifici di rifiuti. In particolare per: il decreto *end of waste* sul fresato d'asfalto; il decreto *end of waste* sulla gomma derivante da pneumatici fuori uso. Sono stati completati i controlli tecnici: entrambi i decreti sono stati inviati alla Commissione Europea. Il Ministero dell'ambiente, inoltre, ha predisposto e sottoposto all'esame dell'ISPRA ulteriori schede tecniche per il recupero di materia dai pannolini, dal piombo contenuto nelle batterie per auto, dai rifiuti da demolizione e costruzione e dalla vetroresina, con particolare riferimento alle imbarcazioni".

Quanto al sistema consortile⁵, nella XVII Legislatura, con il D.M. 26 aprile 2013 è stato approvato lo schema-tipo dello statuto dei consorzi costituiti per la gestione degli imballaggi. In seguito alle sentenze del consiglio di Stato nn. 4675, 4676 e 4677 del 24 settembre 2015, che hanno annullato parzialmente il citato decreto, il Ministero dell'ambiente, di concerto con quello dello sviluppo economico, ha emanato il successivo D.M. 24 giugno 2016, su cui sono intervenute le correzioni apportate dal D.M. 3 maggio 2017.

Disposizioni in materia di consorzi sono contenute nella legge annuale per il mercato e la concorrenza (Legge n. 124 del 2017). I commi 120-121 modificano la disciplina relativa al riconoscimento di sistemi autonomi alternativi all'adesione al CONAI (consorzio nazionale imballaggi) o ai c.d. consorzi di filiera costituiti per ognuno dei materiali di imballaggio. In particolare, viene sospeso l'obbligo di corrispondere il contributo ambientale CONAI a seguito del riconoscimento del progetto di istituzione del sistema autonomo e fino al provvedimento definitivo che accerti il funzionamento o il mancato funzionamento del sistema. Viene altresì escluso il CONAI dalla procedura di riconoscimento dei c.d. sistemi autonomi affidando le relative competenze all'ISPRA. Occorre ricordare che il CONAI è stato oggetto di un'attività istruttoria dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (avviata nel luglio 2014), che si è conclusa con

⁵ La posizione del Ministero dell'ambiente sui sistema dei consorzi e in particolare sul riconoscimento di sistemi autonomi è stata riferita dal Ministro alla Commissione ambiente del Senato in un'audizione del 19 aprile 2017 (<http://www.minambiente.it/comunicati/audizione-commissione-ambiente-al-senato-su-acqua-e-consorzi>) nella quale si annunciava l'indizione di "Stati generali", poi non realizzati.

la deliberazione n. 25609/2015⁶ che, tra le varie misure previste, ha reso obbligatori, per CONAI e COREPLA, gli impegni presentati all'Autorità da tali consorzi, nonché la presentazione, da parte dei consorzi medesimi, di una relazione annuale dettagliata sull'attuazione degli impegni assunti, dando conto, tra l'altro, "delle eventuali istanze di riconoscimento di sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggio in plastica speciali presentate al Ministero e dell'esito delle stesse".

Disposizioni relative ai beni in polietilene sono state dettate dai decreti-legge "competitività" (decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116) e "sblocca Italia" (decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164)).

Con l'articolo 14, comma 8, lettera b-*quinquies*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, è stata modificata la definizione di beni in polietilene la cui gestione è affidata al consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene (POLIECO). Tale definizione è stata successivamente abrogata dall'articolo 35, comma 12, lettera a), del decreto-legge 133/2014. Le successive lettere b) e c) ed il comma 13 hanno dettato ulteriori disposizioni relative al POLIECO.

Con il D.M. ambiente 29 luglio 2016 (pubblicato nella G.U. del 16 agosto 2016), è stato approvato lo schema tipo dello statuto del consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene.

Con il D.M. ambiente 22 giugno 2016 (pubblicato nella G.U. dell'8 luglio 2016) è stato approvato lo schema di statuto-tipo per i consorzi degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti.

Con il D.M. ambiente 7 dicembre 2016 (pubblicato nella G.U. del 24 dicembre 2016) è stato approvato lo schema di statuto-tipo per il consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati.

La legge 28 luglio 2016, n. 154 (c.d. collegato agricolo) reca alcune disposizioni in materia di consorzi.

L'articolo 10 disciplina il "contributo ambientale" dovuto al CONOE (consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti). In particolare il comma 1 ne prevede la determinazione, a decorrere dall'anno 2017, in relazione alle diverse tipologie di prodotti e tenuto conto della suscettibilità degli stessi a divenire esausti.

In materia è intervenuto il comma 2-*quater* dell'articolo 12 del decreto-legge n. 244 del 2016, che ha differito al secondo semestre 2017 l'inizio dell'operatività della nuova disciplina del contributo ambientale dovuto al CONOE.

L'articolo 11 è intervenuto, invece, in materia di consorzi e sistemi per la raccolta dei rifiuti previsti dalla parte IV del codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152 del 2006). Il comma 1 prevede, in particolare, che le imprese agricole, singole o associate, quando obbligate, aderiscono ai consorzi e ai sistemi di raccolta in questione attraverso le articolazioni territoriali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale alle quali aderiscono. Il comma 2 prevede che le imprese agricole che utilizzano o importano imballaggi non sono obbligate all'iscrizione ai c.d. consorzi imballaggi. Il comma 3 interviene sugli aspetti sanzionatori.

Ulteriori recenti norme approvate sono il D.M. ambiente 23 novembre 2017 ("Approvazione dello statuto del consorzio nazionale per la raccolta, il riciclo e il recupero degli imballaggi in plastica") e il D.M. ambiente 7 novembre 2017 ("Approvazione dello statuto del consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati").

⁶Bollettino AGCM 21 settembre 2015, <http://www.agcm.it/component/joomdoc/bollettini/33-15.pdf/download.html>

Quanto ai lavori parlamentari che la fine della Legislatura non ha consentito di porre a termine, vanno ricordati quelli relativi alle norme sugli imballaggi a suo tempo stralciate dal cosiddetto collegato ambientale (legge n. 221 del 2015) inserite in sei distinti disegni di legge del Senato. I primi cinque, numerati da 1676-*bis* a 1676-*sexies* (in quanto derivati dal disegno di legge 1676, "Green Economy", poi divenuto legge) intervenivano sugli articoli 220 e seguenti del decreto legislativo n. 152 del 2006 relativi alla gestione degli imballaggi, modificando le regole per la gestione, la comunicazione sugli imballaggi immessi sul mercato, la stesura del bilancio di esercizio del consorzio nazionale imballaggi, nonché le modalità per produttori e utilizzatori di partecipare a CONAI tramite le associazioni di categoria. Il disegno di legge S. 1676-*septies* ("Modifiche alla disciplina per la gestione degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti"), invece, avrebbe dovuto modificare l'articolo 233 del decreto legislativo n. 152 del 2006 sulla disciplina del consorzio di raccolta e trattamento degli oli e grassi animali e vegetali esausti, da un lato prevedendo l'istituzione del consorzio *ex lege* (non più ad opera degli operatori di filiera), dall'altro riorganizzando le modalità di partecipazione.

Molti dei soggetti che sono stati auditi dalla Commissione hanno sottolineato, tra le carenze del sistema complessivo di riciclo, una incompletezza del quadro normativo e regolamentare che possa consentire il riconoscimento della cessazione della qualifica di rifiuto, ovvero l'*end of waste*.

La normativa europea (direttiva 2008/98/CE) prevede due diverse modalità per l'emanazione dei criteri della cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*). La prima procedura conduce all'individuazione di criteri per flussi di rifiuti e trova la propria fonte normativa in un regolamento dell'Unione Europea; la seconda procedura conduce alla definizione dei criteri *end of waste* con riferimento ad una determinata tipologia di rifiuto, attraverso l'adozione di provvedimenti nazionali.

Il legislatore italiano ha recepito la normativa europea attraverso l'introduzione – ad opera del decreto legislativo n. 205/2010 - dell'articolo 184-*ter* nel decreto legislativo n. 152 del 2006 prevedendo che, in mancanza di criteri europei, i criteri *end of waste* siano adottati attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente, senza necessità di intese con altri ministeri.

A livello europeo sono stati adottati i seguenti regolamenti *end of waste*:

regolamento Commissione Ue 715/2013/Ue, Criteri per determinare quando i rottami di rame cessano di essere considerati rifiuti; regolamento Commissione Ue 1179/2012/Ue, Criteri per determinare quando i rottami vetrosi cessano di essere considerati rifiuti; regolamento consiglio Ue 333/2011/Ue, Criteri per determinare quando alcuni rottami metallici cessano di essere considerati rifiuti — Ferro, acciaio e alluminio.

L'unico decreto adottato a livello nazionale è il D.M. 14 febbraio 2013, n. 22, in materia di CSS-Combustibile.

Nelle more dell'adozione dei criteri (a livello europeo o, in mancanza, nazionale) il legislatore nazionale, a differenza di quello dell'Unione europea – che, in ogni caso, non ha abrogato le disposizioni previgenti sull'*end of waste* adottate dai singoli Stati membri - ha dettato una disciplina transitoria prevedendo che continui ad applicarsi il regime preesistente alla direttiva 2008/98/CE (vale a dire, il D.M. 5 febbraio 1998 (relativo ai rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero), D.M. 12 giugno 2002, n. 161 (relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate); il D.M. 17 novembre 2005, n. 269 (relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi provenienti dalle navi, che è possibile ammettere alle procedure semplificate); l'articolo 9-*bis*, lettere a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210.

La cessazione della qualifica di rifiuto può dunque conseguire:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. I soggetti, le filiere

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

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

2.1 Imballaggi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

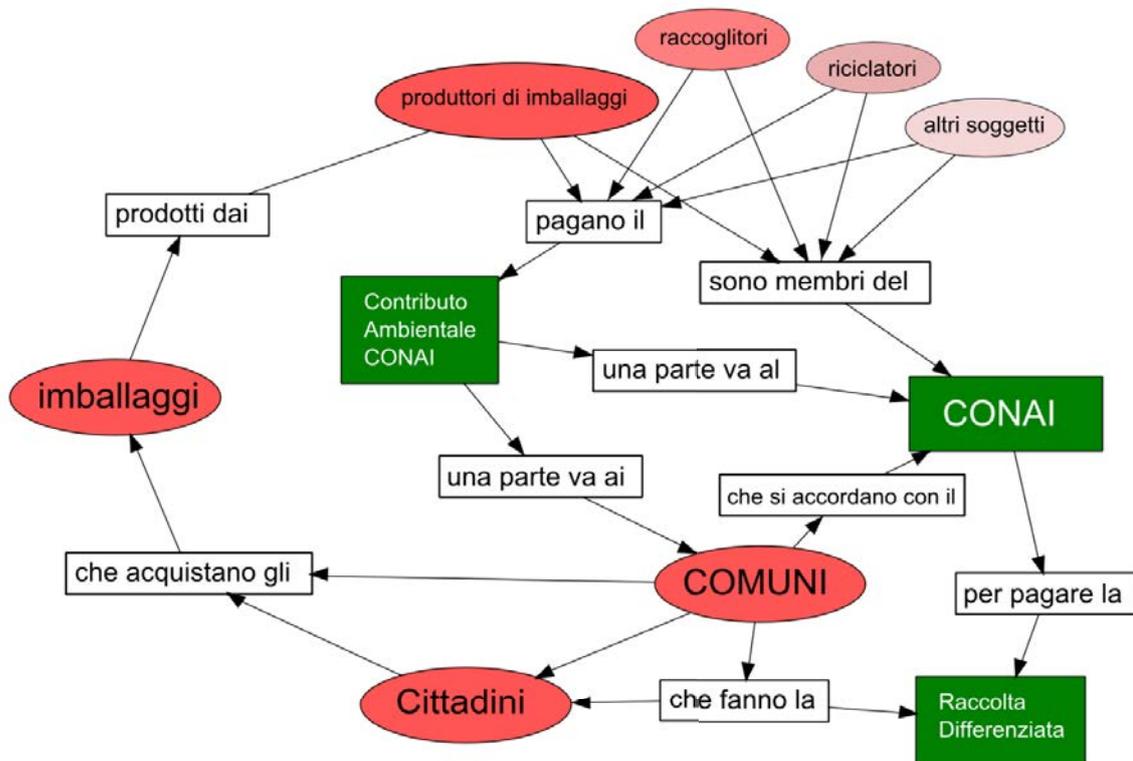
Le risorse finanziarie che consentono di assicurare l'equilibrio della gestione finanziaria dei consorzi di filiera, ai sensi dell'articolo 223, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006, sono costituiti in primo luogo dai contributi dei consorziati, dalla quota del contributo ambientale versato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

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

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

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

2.2 RAEE



Il titolo terzo del decreto legislativo n. 152 del 2006 si occupa della gestione di categorie particolari di rifiuti al fine di costituire un raccordo con la legislazione comunitaria dopo il decreto Ronchi e l'introduzione di nuove fattispecie sulla scorta dell'esperienza maturata nella prassi operativa.

All'interno di tali particolari categorie rilevano diversi rifiuti tra i quali quelli derivanti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

Per apparecchiature elettriche ed elettroniche – AEE – si intendono le apparecchiature che dipendono, per un corretto funzionamento, da correnti elettriche o da campi elettromagnetici e le apparecchiature di generazione, trasferimento e misurazione di queste correnti e campi e progettate per essere usate con una tensione non superiore a mille volt per la corrente alternata e a millecinquecento volt per la corrente continua⁹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Pneumatici

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Oli minerali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5 Oli e grassi animali e vegetali esausti

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.6 Altri soggetti

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

Consorzio italiano compostatori

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Assobioplastiche

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

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

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

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

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

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

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

POLIECO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. L'approfondimento tematico e le risposte dei consorzi

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

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

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

I quesiti sono stati così formulati:

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

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

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

CONAI

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

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

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

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

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

organizzativo, amministrativo e contabile adottato dal consorzio e sul suo concreto funzionamento. Il collegio sindacale riferisce altresì all'assemblea con apposite relazioni sul bilancio preventivo e sul bilancio consuntivo.

c) CONAI ha volontariamente affidato la revisione legale dei propri conti a una società di revisione, attualmente la KPMG, una delle maggiori società di settore a livello internazionale. La società incaricata della revisione legale dei conti, a norma di legge e statuto, esprime con apposita relazione un giudizio sul bilancio di esercizio e verifica nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità sociale e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili. L'affidamento della revisione legale dei conti è determinato dall'assemblea ogni triennio su proposta motivata del collegio sindacale.

d) Il bilancio del consorzio, approvato dall'assemblea dei consorziati che è all'uopo convocata entro quattro mesi dalla chiusura di ciascun esercizio, viene trasmesso al Ministero dell'ambiente e al Ministero dello sviluppo economico, per le rispettive valutazioni.

e) In conformità poi alla normativa sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001 e coerentemente con i propri principi etico-sociali di correttezza e trasparenza nella conduzione delle attività istituzionali, CONAI ha adottato un modello di organizzazione, gestione e controllo della propria attività ed un codice etico di comportamento, per prevenire il prodursi di reati ed evitare l'insorgere di una propria responsabilità amministrativa per gli stessi, attraverso la predisposizione e l'adozione di regole specifiche. Il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello è stato affidato ad un organismo di vigilanza e controllo collegiale, che riferisce direttamente al consiglio di amministrazione.

f) Il consorzio è inoltre sottoposto, a norma di statuto, ad un più generale potere di vigilanza ministeriale. Infatti, il Ministro dell'ambiente e il Ministro dello sviluppo economico, ove constatino gravi irregolarità nella gestione del consorzio o l'impossibilità di normale funzionamento degli organi consortili, possono disporre lo scioglimento di uno o più organi e la nomina di un commissario incaricato di procedere alla loro ricostituzione.

Per quanto riguarda poi gli specifici adempimenti imposti dalla legge in capo al consorzio si evidenzia che:

1. CONAI, entro il 30 giugno di ogni anno, è tenuto ad inviare ai Ministeri competenti il programma generale di prevenzione e gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, che delinea le linee di intervento per il successivo triennio e gli obiettivi a tendere, e la relazione generale consuntiva, che riporta i risultati delle attività poste in essere nell'arco dell'anno precedente dall'intero sistema in termini di riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio.

2. Entro il 30 novembre di ciascun anno, CONAI deve anche trasmettere ai Ministeri, il piano specifico di prevenzione e gestione, che contiene le previsioni di chiusura dell'anno in corso e di quello successivo, nonché le linee prioritarie di intervento.

3. Ogni anno, poi, CONAI deve inviare al catasto nazionale rifiuti, entro la fine di aprile, il modello unico di dichiarazione ambientale (MUD), contenente i dati, riferiti all'anno solare precedente, relativi al quantitativo degli imballaggi immesso sul mercato, per ciascun materiale e per tipo di imballaggio, nonché, per ciascun materiale, la quantità degli imballaggi riutilizzati e dei rifiuti di imballaggio riciclati e recuperati provenienti dal mercato nazionale.

4. A questo si aggiunge l'invio annuale dei dati a ISPRA, ai fini della predisposizione della relazione periodica alla Commissione Europea sull'attuazione della Direttiva 94/62/CE e successive modificazioni sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

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

Si precisa che la legge pone in capo a CONAI la responsabilità del raggiungimento degli obiettivi globali di recupero e di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, stabiliti dall'allegato E del decreto legislativo n. 152 del 2006, e non già obiettivi di raccolta differenziata che la stessa legge prevede invece in capo ai comuni.

L'accordo quadro ANCI-CONAI è lo strumento, previsto dalla legge, attraverso il quale il sistema consortile si impegna a ritirare il materiale, a garantirne l'avvio a riciclo, e a riconoscere al comune i corrispettivi per i maggiori oneri della raccolta differenziata sostenuti. Le convenzioni attuative dell'accordo quadro, che ogni comune, direttamente o tramite un soggetto terzo, può sottoscrivere con ciascun consorzio di filiera, prevedono procedure specifiche per la verifica del materiale conferito, in particolare della sua qualità, indispensabile per il successivo avvio a riciclo, per i cui contenuti si rimanda alle informazioni fornite dai consorzi di filiera.

Tra le principali attività volte, invece, a garantire l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero vi è il processo di determinazione, verifica e diffusione dei dati di immesso, riciclo e recupero degli imballaggi in Italia.

Per garantire un elevato livello di controllo e trasparenza sui processi di raccolta e aggregazione dei dati generati e gestiti e comunicati, CONAI dal 2006 è promotore di "obiettivo riciclo", un sistema di gestione che prevede la verifica e validazione, da parte di un ente di certificazione di processi industriali, delle procedure utilizzate - non solo da CONAI e tutti e sei i consorzi di filiera, ma anche dai sistemi autonomi che vi aderiscono (allo stato, da CONIP) - per la determinazione dei dati di immesso al consumo degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio riciclati e recuperati.

Ciascuno dei soggetti aderenti al sistema "obiettivo riciclo", incluso CONAI, predispone proprie "specifiche tecniche" che dettagliano le procedure seguite per la determinazione e il controllo dei dati di competenza. Sulla base di tali documenti, l'ente di certificazione, coadiuvato dall'esperto tecnico di materiale, effettua: la verifica documentale di coerenza tra quanto previsto dalla normativa e le procedure adottate dai singoli consorzi; la verifica presso i singoli consorzi della corretta implementazione delle procedure descritte; la verifica sui sistemi di controllo adottati verso gli impianti/operatori che concorrono a fornire i dati. A conclusione dell'iter annuale di verifica, l'ente rilascia a CONAI una dichiarazione di verifica che viene poi allegata alle comunicazioni previste per legge. Per garantire ulteriormente trasparenza e affidabilità dei dati forniti alle istituzioni, CONAI ha inoltre scelto di introdurre un sistema di gestione ambientale richiedendone la registrazione EMAS III. La registrazione, ottenuta nel novembre scorso (certificato di registrazione n. IT 001784), conferma la qualità ambientale e garantisce l'attendibilità delle informazioni relative alle prestazioni ambientali ufficializzate dal consorzio.

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

L'esercizio finanziario del consorzio ha inizio il 1° gennaio e termina il 31 dicembre di ogni anno. In conformità alle disposizioni civilistiche, CONAI redige la situazione patrimoniale entro due mesi dalla chiusura dell'esercizio sociale e, nei due mesi successivi, il bilancio d'esercizio, costituito da stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa [...]. A CONAI sono attribuiti dalla legge compiti istituzionali che coinvolgono specificamente le gestioni dei consorzi di filiera, tra le quali ha particolare

rilievo quella di ripartire tra i produttori e gli utilizzatori, tenendone esenti i consumatori finali, i costi della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio e gli oneri per il loro riciclaggio e recupero: a tal fine determina e pone a carico dei consorziati il c.d. contributo ambientale CONAI, prelevato al momento della prima cessione dell'imballaggio sul territorio nazionale.

Le somme che CONAI acquisisce a titolo di contributo ambientale, dedotta una quota acquisita quali mezzi propri, sono percepite "in nome e per conto" dei consorzi di filiera. Non costituendo mezzi propri di CONAI, le somme sono versate ai consorzi di filiera con modalità e tempi che consentano il tempestivo adempimento degli obblighi assunti nei confronti dei comuni, o dei gestori convenzionati con questi ultimi, per la raccolta differenziata e il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio. CONAI riceve trimestralmente dai consorzi di filiera la situazione economica patrimoniale gestionale. A cadenza semestrale (giugno e novembre) CONAI analizza i dati in modo da individuare, sulla base dei dati consuntivi e delle previsioni per l'anno successivo, la necessità di eventuali variazioni del contributo ambientale.

A marzo 2016, CONAI ha definito un criterio di autoregolamentazione delle riserve patrimoniale dei consorzi di filiera che, ferma la salvaguardia dei mezzi finanziari necessari per dare continuità alle raccolte a e al riciclo, ha lo scopo di individuare un livello massimo delle riserve e le modalità con cui riportare nei limiti le eventuali eccedenze. L'attuale ammontare delle riserve patrimoniali consortili è appena sufficiente a garantire il ritiro e l'avvio a riciclo dei rifiuti di imballaggio per quattro mesi.

4. Se esistono e quali siano le criticità della filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad esempio dai centri di raccolta o dalle piattaforme).

I consorzi di filiera, attraverso le convenzioni previste dall'accordo quadro ANCI-CONAI, garantiscono il ritiro universalistico di tutti i rifiuti di imballaggio loro conferiti in convenzione.

Le convenzioni dell'accordo quadro sono tuttavia una possibilità per i comuni, non un obbligo, proprio in ragione del carattere sussidiario al mercato del sistema CONAI. L'accordo e le convenzioni prevedono, infatti, espressamente la possibilità per i comuni di rivolgersi direttamente ad altri operatori (ad esempio, recuperatori e ai riciclatori) anziché alle gestioni consortili e di recedere dalle convenzioni stesse in presenza di corrispettivi di ritiro economici più vantaggiosi per migliori quotazioni di mercato delle materie prime seconde.

La scelta di non ricorrere - o di non ricorrere più - al sistema CONAI può essere effettuata anche con riferimento soltanto ad alcune tipologie di materiali e, nell'ambito dello stesso tipo di materiale, alla sola parte corrispondente alle eventuali frazioni merceologiche similari.

Per evitare che le fuoriuscite di rifiuti di imballaggio non costituiscono alcuna criticità per il sistema CONAI è stato previsto che, qualora i comuni vogliano uscire dal regime di convenzione, sia rispettato un termine di preavviso, determinato nello stesso accordo quadro in relazione alle necessità di programmazione delle operazioni di gestione del materiale in carico ai consorzi di filiera.

COMIECO

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

Ai sensi dello statuto consortile il modello di *governance* di COMIECO prevede:

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

Le verifiche e i controlli vengono effettuati nell'ambito delle attività e delle competenze statutariamente attribuite al collegio dei revisori che verifica in particolare la regolarità della gestione contabile del consorzio, esprimendosi collegialmente con apposite relazioni all'assemblea sul bilancio preventivo e sul bilancio consuntivo.

Il consorzio è inoltre soggetto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. L'articolo 24 dello statuto di COMIECO prevede che i ministeri competenti «ove constatino l'impossibilità di normale funzionamento degli organi consortili possono disporre lo scioglimento di uno o più organi e la nomina di un commissario incaricato di procedere alla loro ricostituzione».

Vi sono poi le verifiche relative all'osservanza degli adempimenti previsti dal decreto legislativo n. 231 del 2001. Sotto tale ultimo profilo, il consorzio ha previsto un codice di autodisciplina e un modello di organizzazione e gestione. Il consorzio si è poi dotato di un organismo di vigilanza composto da due professionisti esterni e dal responsabile audit, controlli e certificazioni. All'organismo di vigilanza compete la vigilanza sull'osservanza dei principi di comportamento e sul rispetto del modello di organizzazione e gestione.

Si evidenzia infine che COMIECO è dotato di un sistema di gestione integrato certificato secondo le norme ISO 9001 (qualità), ISO 14001 (ambiente), OHSAS 18001 (sicurezza) ed è registrato EMAS. A garanzia della correttezza della attività svolte dal consorzio, da anni è stato inoltre attivato e mantenuto attivo un controllo aggiuntivo periodico da parte dell'ente di certificazione in merito al rispetto e alla corretta gestione di specifiche procedure operative tra le quali in particolare si segnala quella relativa alle attività di assegnazione del macero. Riguardo ai sistemi collettivi o eventuali sistemi alternativi al consorzio, non sono previste alcune competenze in capo a COMIECO.

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

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

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

mare, la legge prevede un flusso informativo cui i consorzi di filiera sono tenuti verso il Ministero. L'articolo 223, comma 6, decreto legislativo n. 152 del 2006, prevede che entro il 31 maggio di ogni anno venga trasmessa una relazione sulla gestione relativa all'anno precedente, con l'indicazione nominativa dei consorziati, il programma specifico e i risultati conseguiti nel recupero e riciclo dei rifiuti di imballaggio. Entro il 30 settembre di ogni anno viene altresì trasmesso al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il programma specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo (articolo 223, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006). Vengono inoltre trasmessi al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare i bilanci.

I risultati di recupero e riciclo dichiarati da COMIECO vengono sottoposti a certificazione da CONAI mediante una metodologia che, in sintesi, prevede le seguenti cinque fasi:

1. identificazione dei flussi specifici (immesso al consumo, riciclo e recupero);
2. analisi, per ciascun flusso, delle procedure e delle prassi di controllo già adottate da ciascun consorzio;
3. definizione dei "criteri generali CONAI", ossia le prescrizioni da adottare per essere conformi alla normativa vigente;
4. definizione di "specifiche tecniche consortili", ossia l'applicazione di criteri generali adattati alle specificità di ciascun materiale, da tradurre, poi, in una sorta di manuale operativo;
5. predisposizione di un programma di audit, attuato sul campo.

Si evidenzia, inoltre, che a inizio di ogni anno i produttori di materia prima per imballaggio trasmettono a COMIECO una dichiarazione (dichiarazione Ba.Da.Com, [banca dati COMIECO] che, tra le varie informazioni, include il dato di utilizzo complessivo di macero (ovvero il dato di riciclo) riferito all'anno precedente, sia proveniente da flussi di materiale in convenzione COMIECO (ossia, materiale gestito nell'ambito del sistema consortile), sia acquistato sul mercato fuori convenzione. Tutti i produttori di materia prima per imballaggio sono inoltre sottoposti a specifici audit realizzati da enti di verifica esterni su incarico di COMIECO per il controllo della veridicità di quanto dichiarato ed eventualmente per la rettifica dei dati raccolti.

In merito alle attività di verifica sulla qualità il consorzio effettua analisi merceologiche sulla raccolta differenziata in ingresso presso gli impianti di selezione del macero e sul macero lavorato dalle piattaforme consegnato ai riciclatori. Le analisi sono svolte da società terze specializzate e i risultati sono utilizzati anche per verificare l'effettiva lavorazione da parte delle piattaforme e per portare la qualità del macero lavorato entro i limiti massimi accettabili quali previsti accordo quadro ANCI-CONAI (nella fattispecie, l'allegato tecnico imballaggi cellulosici).

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

In merito ai bilanci e ai dati economici, il bilancio d'esercizio viene sottoposto ad una revisione contabile su base volontaria svolta da una primaria società di revisione ed è corredato dalla relazione del collegio dei revisori contabili, ai sensi dell'articolo 13 dello statuto consortile. Il bilancio viene inviato a CONAI e al Ministero dell'ambiente. Il contributo ambientale è determinato da CONAI, sentito il consorzio di filiera, mentre le riserve patrimoniali sono regolamentate nella loro gestione in base a quanto stabilito da CONAI ed approvato in sede assembleare dal consorzio. Circa l'80 per cento delle uscite annuali è destinato ai comuni convenzionati per l'attività di raccolta.

4) Se esistono e quali siano le criticità della filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad esempio dai centri di raccolta e dalle piattaforme).

Il consorzio opera in modo sussidiario rispetto al mercato del macero.

La sussidiarietà è garantita dal fatto che COMIECO interviene solo quando i comuni, che possono annualmente decidere se aderire o meno all'accordo quadro, chiedono di stipulare la convenzione destinando tutta o solo parte della propria raccolta alla gestione consortile. COMIECO ha previsto nel proprio allegato tecnico, in accordo a quanto richiesto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la possibilità per i comuni convenzionati di uscire dall'accordo quadro e gestire la propria raccolta sul mercato. La possibilità di uscita è prevista a determinate scadenze temporali proprio al fine di evitare che le fuoriuscite di materiale dalla gestione consortile possano creare criticità per il sistema dei consorzi e salvaguardare la programmazione delle operazioni di gestione del materiale in carico al consorzio.

COREPLA

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

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

- 1) L'assemblea dei consorziati;
- 2) Il consiglio di amministrazione;
- 3) Il presidente e il vicepresidente;
- 4) Il collegio sindacale;
- 5) Il collegio dei probiviri.

Per quanto riguarda in particolare le verifiche e i controlli, compete al collegio sindacale, nominato dall'assemblea e composto da professionisti iscritti al Registro dei revisori, il controllo sull'amministrazione del consorzio, la vigilanza sull'osservanza della legge, dello statuto e dei regolamenti, l'accertamento della regolare tenuta della contabilità e la corrispondenza del bilancio alle risultanze dei libri e delle scritture contabili.

Al collegio sindacale è altresì attualmente affidata la revisione legali dei conti che, per statuto, può essere alternativamente affidata ad una società di revisione iscritta nel registro dei revisori contabili.

Sotto diverso profilo, il consorzio, sin dal 2004, si è dotato di un codice di comportamento e di un modello di organizzazione e gestione ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001. In questo contesto il consorzio si è dotato di un organismo di vigilanza (ODV) che è attualmente composto da un professionista esterno che svolge le funzioni di presidente, dal direttore affari legali e generali e da un membro del consiglio di amministrazione privo di deleghe e compiti operativi. All'ODV spetta la vigilanza sull'osservanza dei principi di comportamento e sul rispetto del modello di organizzazione e gestione.

Non da ultimo, il consorzio, ai sensi di quanto previsto dallo statuto (articolo 25), è soggetto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e del Ministro dello sviluppo economico che, ove constatino gravi irregolarità nella gestione o l'impossibilità del normale funzionamento degli organi del consorzio possono disporre lo scioglimento e la nomina di un commissario per la loro ricostituzione. In

caso di impossibilità di procedere a tale ricostituzione i Ministri possono disporre la nomina di un commissario per la gestione straordinaria del consorzio.

Si evidenzia, infine, che il consorzio è dotato della registrazione EMAS IT - 001020 e delle seguenti certificazioni:

- Certificato n. 504 UNI EN ISO 9001:2008;
- Certificato n. 126 UNI EN ISO 14001:2004;
- Certificato n. 18 BS OHSAS 18001:2007;
- Certificato n. 925 ISO/IEC 27001:2013.

Non pare si applichino ai consorzi di cui all'articolo 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006 come COREPLA i requisiti minimi dei sistemi collettivi.

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

Ai sensi di legge, il compito di organizzare sistemi adeguati di raccolta differenziata e di raggiungere i relativi obiettivi previsti è affidato alla pubblica amministrazione e quindi ai comuni.

Il consorzio, piuttosto, nell'ambito del cosiddetto sistema CONAI, è responsabile del raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggi in plastica di competenza. Come noto, l'obiettivo di riciclo per i rifiuti di imballaggi in plastica è attualmente pari al 26 per cento in peso.

A tali fini, ai sensi di legge e di quanto previsto dallo statuto, dopo l'avvenuta approvazione da parte dell'assemblea, il consorzio trasmette al Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e al CONAI i seguenti documenti:

la relazione sulla gestione relativa all'anno precedente e il programma specifico di prevenzione per il triennio successivo, comprensivi dei risultati conseguiti nel recupero e nel riciclo dei rifiuti di imballaggio in plastica;

il bilancio consuntivo dell'esercizio chiuso al 31 dicembre dell'anno precedente;

il bilancio preventivo annuale e il bilancio preventivo triennale.

Inoltre, entro il 30 settembre di ogni anno, il consorzio trasmette al Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e al CONAI un piano specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo. I dati di riciclo e recupero sono altresì comunicati annualmente ad ISPRA.

In merito alla qualità del trattamento dei rifiuti si segnala quanto segue. Ai sensi dell'accordo quadro ANCI-CONAI, per la determinazione dei maggiori oneri della raccolta differenziata, il consorzio, tramite società terze, effettua analisi merceologiche sulla raccolta conferita dai convenzionati (i comuni o i loro delegati) in ingresso ai centri di selezione. Analisi qualitative vengono altresì effettuate sui rifiuti selezionati e sul plasmix in uscita dai centri di selezione. Tali analisi qualitative sono svolte sia al fine di verificare il rispetto delle specifiche commerciali dei rifiuti selezionati sia per verificare il rispetto delle performance attese dei centri di selezione.

Complessivamente, nel 2016, sono state svolte 25.909 analisi qualitative, di cui 11.386 sulla raccolta, 8.623 sui rifiuti selezionati, n. 5.900 sul plasmix.

Vengono inoltre effettuati audit di parte seconda per verificare il rispetto, da parte delle società incaricate, delle procedure di analisi sulla raccolta in ingresso ai centri di selezione. L'attività prevede la supervisione all'effettuazione delle analisi da parte di ispettori di società di audit appositamente incaricate da COREPLA.

Sotto altro profilo, si evidenzia che il consorzio svolge periodicamente attività di audit e controllo sui propri clienti e fornitori volte alla verifica dell'idoneità e della rispondenza del loro operato agli obblighi contrattuali e agli standard attesi. Per tali attività COREPLA si avvale di società terze certificate e con consolidata esperienza nel settore.

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

Si richiama in primo luogo quanto esposto al punto 1) in merito alle competenze del collegio sindacale.

Inoltre, si evidenzia che COREPLA, sin dalla sua costituzione, affida, su base volontaria, a primaria compagnia l'incarico per la revisione del bilancio di esercizio. Attualmente, la società di revisione incaricata è la KPMG spa.

Per quanto concerne il valore unitario del contributo ambientale CONAI la competenza per la relativa determinazione è in capo a CONAI. COREPLA, così come gli altri consorzi di filiera per gli imballaggi di competenza, ha la possibilità di effettuare proposte in merito.

Le proposte di variazione del CAC sono effettuate sulla base del bilancio preventivo annuale e del bilancio preventivo triennale. In tale contesto, si evidenzia che una certa consistenza delle riserve è di vitale importanza per la necessaria continuità delle attività consortili e segnatamente per far fronte alle obbligazioni di pagamento nei confronti dei comuni (per il pagamento dei corrispettivi ANCI-CONAI), nonché nei confronti degli altri fornitori per le attività di recupero e riciclo.

Il CONAI si è dotato di un criterio per autoregolamentare il livello massimo delle riserve patrimoniali dei consorzi di filiera e per individuare quindi l'entità massima delle riserve delle filiere stesse. Al fine di garantire comunque l'operatività dei consorzi la formula prevede anche una clausola di salvaguardia ai sensi della quale la riserva minima non può scendere sotto due volte la media mensile aritmetica delle uscite di cassa degli ultimi dodici mesi. Nel caso di COREPLA, tale riserva minima è pari a circa 80 milioni di euro.

Qualora al termine di un esercizio il bilancio evidenzia un risultato positivo, l'utile, ai sensi di legge, non concorre alla formazione del reddito, e viene accantonato alla riserva destinata ad essere utilizzata negli anni successivi.

Essa costituisce la principale voce del patrimonio netto aziendale.

4) Se esistono e quali siano le criticità della filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad esempio dai centri di raccolta e dalle piattaforme).

Sulla base dell'accordo quadro ANCI-CONAI e del relativo allegato tecnico imballaggi in plastica, COREPLA provvede al ritiro della raccolta differenziata di competenza su tutto il territorio nazionale.

L'accordo quadro prevede espressamente che i comuni possano rivolgersi a terzi non stipulando la convenzione con il consorzio di filiera o recedendo dalla convenzione stessa una volta stipulata. Con riguardo a COREPLA tale facoltà non è mai stata esercitata. La circostanza è certamente da mettersi in relazione al fatto che i rifiuti di imballaggi in plastica di origine domestica sono molto onerosi da gestire e non vi sono quindi operatori terzi interessati a ritirarli riconoscendo corrispettivi maggiori a quelli stabiliti dall'accordo quadro.

COREVE

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

Il COREVE è l'unico "sistema collettivo" costituito per adempiere agli obblighi previsti dal decreto legislativo n. 152 del 2006 (Testo unico ambientale) in materia di gestione dei rifiuti di imballaggio in vetro. Al consorzio aderiscono tutti i produttori di imballaggi in vetro operanti in Italia e tutti gli importatori di imballaggi in vetro vuoti.

Il COREVE è retto da uno statuto consortile ("statuto"), approvato nel 1998 dagli allora Ministero dell'ambiente (oggi Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) e Ministero dell'industria (oggi Ministero dello sviluppo economico)¹⁵ e da un regolamento consortile di applicazione dello statuto soggetto ad analoga approvazione ministeriale. Lo statuto prevede che l'attività del COREVE sia sottoposta al controllo del collegio dei revisori (articoli 14.5 e 14.6 dello statuto)¹⁶ del CONAI (articoli 3.6 e 3.7 dello statuto).

In ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006, e dallo statuto consortile, COREVE ogni anno elabora e trasmette, entro le scadenze dettate dalla norma stessa, al CONAI e all'Osservatorio nazionale sui rifiuti (ora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare): il programma pluriennale di prevenzione della produzione di rifiuti di imballaggio in vetro, comprensivo del piano specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo (articolo 223, co. 4 e 5, del testo unico ambientale, di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006; articolo 3.6 dello statuto); la relazione sulla gestione relativa all'anno precedente, con l'indicazione nominativa dei consorziati, il programma specifico ed i risultati nel recupero e nel riciclo dei rifiuti di imballaggio in vetro (articolo 223, comma 6, del testo unico ambientale, di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, e articolo 3.7 dello statuto).

Infine, così come prescritto dall'articolo 223, comma 3, del testo unico ambientale, di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, COREVE ha sempre garantito l'equilibrio della propria gestione finanziaria.

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

Per la valutazione dell'immissione al consumo COREVE, d'accordo con CONAI, effettua ogni tre anni una rilevazione analitica avvalendosi dell'istituto GFK Eurisko. Negli anni successivi alla rilevazione il dato è aggiornato mediante la media aritmetica dei tre più

¹⁵ Al riguardo si precisa che secondo quanto previsto dall'articolo 223, comma 2, del testo unico ambientale, di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, i consorzi di filiera sono tenuti ad adottare statuti redatti in conformità allo "schema-tipo" predisposto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministero dello sviluppo economico. Il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 24 giugno 2016 con il quale era stato approvato lo schema-tipo di statuto (cfr. GU n. 158 dell'8 luglio 2016) ha formato oggetto di impugnativa da parte di alcuni consorzi e risulta attualmente in fase di revisione.

¹⁶ In particolare, la previsione dello statuto sopra richiamata stabilisce che "5) Il collegio dei revisori controlla la gestione del consorzio, vigila sull'osservanza della legge, del presente statuto e dei regolamenti, sulla corrispondenza del bilancio consultivo alle scritture contabili, accerta la regolare tenuta della contabilità, redige annualmente la relazione di competenza a commento del bilancio consuntivo. 6) I revisori partecipano alle riunioni del consiglio di amministrazione e possono intervenire a quelle dell'assemblea. Possono chiedere agli amministratori notizie sull'andamento delle operazioni consortili su determinati affari e possono procedere, anche individualmente, ad atti di ispezione e di controllo".

sfavorevoli dati di variazione percentuale delle quattro seguenti fonti: Istituto italiano imballaggio, GFK Eurisko, ISTAT, contributo ambientale CONAI ordinario per il vetro. Con riferimento alle quantità raccolte all'interno del sistema consortile (90,3 per cento del totale, tramite adesioni volontarie di 467 soggetti - dati 2015 -) COREVE dispone nei propri archivi degli estremi dei formulari di identificazione dei rifiuti ("FIR") relativi a tutti i quantitativi che i comuni o loro gestori hanno conferito al COREVE. Le quantità esterne al sistema consortile sono dichiarate dagli operatori a COREVE una volta l'anno.

Per la verifica della qualità dei rifiuti di imballaggio in vetro che vengono conferiti dai comuni, COREVE si avvale di due società specializzate: Ricerca Energia ambiente S.r.l. e Stazione sperimentale del vetro S.c.p.a.

Per l'esecuzione delle analisi ci si attiene al protocollo riportato nell'allegato tecnico vetro dell'accordo quadro ANCI-CONAI, che prevede che l'analisi merceologica sia effettuata presso l'impianto di trattamento destinatario dei rifiuti di imballaggio, assicurando la possibilità di contraddittorio con il convenzionato.

Per quanto riguarda la qualità del trattamento, la stessa è attestata dalle caratteristiche che permettono l'ingresso dei rifiuti di imballaggio trattati al regime di *end of waste* ed al successivo avvio al riciclo presso le aziende vetrarie (e in minima parte presso l'industria della ceramica o impiegate in edilizia).

Per la determinazione delle quantità riciclate, COREVE acquisisce dai riciclatori (in genere vetrerie) la documentazione attestante l'ingresso nei loro stabilimenti (documenti di trasporto - DDT) dei quantitativi di rottame di vetro MPS/*end of waste* derivanti dal trattamento dei rifiuti di imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata nazionale. In ottemperanza al "sistema di gestione pei- la determinazione dei risultati di riciclo e recupero" prescritto da CONAI, COREVE esegue verifiche documentali e ispezioni che riguardano non meno del 40 per cento del materiale complessivamente riciclato e il 50 per cento dei riciclatori, al fine di attestare la correttezza dei dati di riciclo acquisiti da questi ultimi. La società di certificazione incaricata da CONAI (DNV GL), a sua volta, esegue audit periodici per verificare la conformità della gestione da parte di COREVE.

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

Come già accennato, conformemente a quanto previsto dallo statuto consortile, il collegio dei revisori verifica sistematicamente la corrispondenza del bilancio consultivo alle scritture contabili, accerta la regolare tenuta della contabilità, redige annualmente la relazione di competenza a commento del bilancio consuntivo. Inoltre, il CONAI due volte l'anno convoca il COREVE per valutare: la congruità del contributo ambientale CONAI ("CAC") rispetto ai fabbisogni futuri del COREVE valutati sulla base dei bilanci preventivi e consuntivi nonché dei piani pluriennali economico e di prevenzione e gestione; l'entità delle riserve finanziarie richiedendo, nel caso in cui queste ultime superino quanto previsto dalle deliberazioni del CdA del CONAI stesso e recepite dal CdA del COREVE, un piano per la riduzione di dette riserve nei due esercizi successivi, da ottenersi attraverso una congrua riduzione del CAC e/o mediante investimenti a supporto dell'azione di raccolta differenziata.

4) Se esistono e quali siano le criticità dei comuni di filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad es. dai centri di raccolta dalle piattaforme).

Riferendoci all'anno 2015 per il quale disponiamo di dati consuntivi, delle 1.660.925 tonnellate di MPS/*end of waste* complessivamente riciclate, 255.045, pari a circa il 15 per cento [in calo (...) rispetto al 2014], non sono transitate attraverso la gestione consortile. Trattasi prevalentemente di rifiuti di imballaggio, sempre provenienti dalla raccolta differenziata, però di qualità insufficiente per rientrare nei parametri minimi previsti dall'AQ allegato tecnico vetro e/o per i quali presumibilmente il gestore non è stato delegato dal comune a sottoscrivere la convenzione con COREVE. Esse comprendono anche scarti di materiale raccolto in gestione consortile ceduti a società specializzate in produzione di sabbia di vetro, la quale viene riciclata al di fuori della convenzione.

ALIPLAST

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

Non trattandosi di un sistema collettivo, i succitati requisiti minimi non risultano essere applicabili al sistema PARI: la *governance* dello stesso è in capo ad ALIPLAST, che ha destinato a tal fine le opportune risorse.

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

Il controllo e la verifica sul raggiungimento degli obiettivi nascono in primo luogo dalle attività di misurazione dell'immesso a consumo, che viene effettuata sulla base della fatturazione ai clienti, relativamente agli articoli che rientrano nel sistema autonomo (ovvero tutti gli imballaggi finiti di film flessibili in PELO destinati al mercato nazionale, al netto delle cosiddette "cessioni tra produttori") tramite procedure automatizzate, e della raccolta complessiva e specifica PARI. La misurazione della raccolta si basa sulla classificazione dei fornitori (intesi come ogni singolo stabilimento presso il quale avviene la raccolta) in funzione dei quantitativi conferiti, e sull'effettuazione di analisi merceologiche a periodicità definita per determinare il quantitativo di imballaggi marchiati PARI sul totale del campione analizzato: la percentuale così ottenuta viene applicata all'intero quantitativo di rifiuti di imballaggi flessibili in PELD ritirati da quello specifico fornitore per il periodo di validità dell'analisi (variabile a seconda della dimensione del fornitore da 7 a 60 giorni). Nel sistema gestionale aziendale ogni carico in ingresso viene registrato suddividendo i singoli articoli per polimero e tipologia, e ovviamente solo quelli afferenti alla medesima tipologia di imballaggi immessi al consumo (come detto, i rifiuti di imballaggi flessibili in PELD) vengono contabilizzati nella gestione PARI. La misurazione del raggiungimento degli obiettivi avviene dall'incrocio (verificato mensilmente e rendicontato annualmente nei documenti previsti dalla normativa) tra l'immesso a consumo ed il recupero specifico PARI.

Per quanto concerne i controlli di origine esterna, dall'avvio della sperimentazione in data 1° marzo 2009 il sistema PARI è stato oggetto di verifica da parte di ONR e di ARPA Veneto in prima istanza, i quali hanno verificato la capacità delle procedure poste in essere di generare dati affidabili e ricostruibili, e sul campo la corretta applicazione delle stesse da parte di ALIPLAST, in un iter di verifica che si è concluso con il primo riconoscimento del sistema il 30 giugno 2009. Successivamente, ONR ed ARPA Veneto hanno effettuato un altro ciclo di controlli, sempre con esito positivo,

sulla corretta applicazione delle procedure del sistema. A seguito delle note sentenze del TAR del Lazio, che hanno rimandato al Ministero dell'ambiente l'effettuazione di ulteriori controlli, quest'ultimo ha incaricato ISPRA per l'effettuazione a livello tecnico degli stessi. L'Istituto ha quindi avviato nel 2012 una complessa attività di verifica composta da analisi e ricostruzione dei dati del sistema autonomo, verifiche sul campo presso lo stabilimento di ALIPLAST e verifiche sul campo presso raccoglitori terzi che intrattengono rapporti commerciali inerenti la medesima tipologia di rifiuti di film di imballaggio. L'attività di ISPRA è stata rendicontata da una serie di relazioni che l'Istituto ha trasmesso direttamente al Ministero, tutte evidenziando non solo il corretto funzionamento del sistema e la capacità dello stesso (dimostrata da ormai otto anni di ininterrotto raggiungimento degli obiettivi imposti), ma anche la rispondenza di quanto riscontrato con quanto effettivamente verificato a suo tempo da ONR ed ARPA Veneto. Oltre ai controlli effettuati dagli enti preposti, la stessa ALIPLAST ha affidato a TLIV Italia l'incarico di effettuazione di audit sul funzionamento del sistema negli anni 2012 e 2013, attività anche in questo caso concluse con esito positivo, e rendicontate nell'ambito delle relazioni annuali previste dalla normativa. Inoltre, TUV Italia ha effettuato 20 analisi merceologiche presso ALIPLAST in ottemperanza a specifica prescrizione del Ministero dell'ambiente nel decreto di riconoscimento 5201/TRI/DI/R del 04/08/2014, contestualmente ad un'altra verifica complessiva sulla corretta applicazione delle procedure, trovando pieno riscontro (come indicato nella relazione conclusiva trasmessa al Ministero e ad ISPRA) rispetto ai valori storici registrati a seguito delle analisi interne ALIPLAST. Infine, sono state commissionate da ALIPLAST a professionisti del settore due differenti perizie circa la conformità del sistema, anche in questo caso con esito positivo.

Ad oggi, il decreto di riconoscimento prevede la possibilità da parte del Ministero o degli enti dallo stesso incaricati di effettuare ulteriori verifiche periodiche presso ALIPLAST, che come di consueto resta a disposizione per le verifiche da parte dei soggetti titolari.

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

Anche in questo caso, il sistema autonomo PARI è sostanzialmente differente rispetto ad un sistema collettivo. Esso è, a tutti gli effetti, una parte integrante del normale funzionamento di ALIPLAST, i cui dati economici vengono rendicontati come previsto dalla normativa vigente in materia. Per quanto concerne i dati economici specifici del sistema, si precisa innanzitutto che il sistema PARI non applica un vero e proprio contributo ambientale, ma un "costo di gestione" del servizio, il cui obiettivo è la copertura dei soli maggiori oneri specificatamente riconducibili alla gestione del sistema PARI ed al suo corretto funzionamento, mentre gli altri costi (per esempio l'acquisto del rifiuto) sono assorbiti nell'ambito dell'attività di impresa sul libero mercato.

La quantificazione del costo di gestione avviene annualmente nell'ambito del piano specifico di prevenzione e gestione redatto ai sensi dell'articolo 221 del decreto legislativo n. 152 del 2006, e gli stessi vengono verificati a consuntivo nell'ambito della relazione sulla gestione dell'anno solare precedente prevista dal medesimo articolo. Tali documenti, ai sensi di legge, vengono trasmessi entro le scadenze previste al Ministero dell'ambiente ed a CONAI.

Per quanto riguarda eventuali riserve, l'obiettivo economico del sistema PARI e la riscossione del solo costo effettivamente necessario alla gestione del sistema, non

ritenendo in linea con gli obiettivi della gestione autonoma impiegare questa tipologia di finanziamento per compensare eventuali fluttuazioni del mercato, che devono essere gestite da una oculata politica commerciale sia nell'acquisizione degli scarti che nella vendita dei prodotti finiti generati dagli stessi.

4) Se esistono e quali siano le criticità della filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad es. dai centri di raccolta o dalle piattaforme).

Anche relativamente a questo aspetto giova precisare che il sistema PARI, occupandosi dei "propri" imballaggi prodotti ed immessi al consumo da ALIPLAST, si rivolge a rifiuti di imballaggi secondari e terziari, che per la loro stessa natura solitamente non dovrebbero rientrare nei canali delle raccolte differenziate, bensì venire gestiti dal cosiddetto "circuito indipendente", in cui certamente confluisce la maggior parte del rifiuto che ALIPLAST non intercetta direttamente. Tuttavia è possibile che questa tipologia di rifiuti, ad esempio in virtù dell'assimilazione agli urbani dei rifiuti prodotti da piccole attività artigianali e/o commerciali, possa erroneamente entrare nel circuito delle raccolte differenziate: per ovviare a questa eccezione, il decreto di riconoscimento 5201/TRI/DI/R ha posto in capo ad ALIPLAST la sottoscrizione di una convenzione alternativamente con CONAI o con ANCI al fine di coprire i costi relativi alla raccolta dei propri rifiuti conferiti al servizio pubblico. Tale convenzione è stata oggetto di una complessa contrattazione con CONAI ed è uno degli aspetti affrontati negli impegni che lo stesso CONAI, unitamente a COREPLA, ha presentato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato a conclusione del noto procedimento A476. Nel rispetto dei citati impegni ALIPLAST, CONAI e COREPLA hanno sottoscritto una specifica convenzione in data 16 dicembre 2015 (successivamente modificata in data 18 gennaio 2015 per affinarne alcuni aspetti meramente tecnici) che norma la misurazione del rifiuto afferente al sistema PARI intercettato da CONAI e COREPLA, e la corresponsione da parte di ALIPLAST del relativo costo di raccolta.

La motivazione che ha spinto ALIPLAST a perseguire la ricerca di un accordo direttamente con CONAI, anziché rivolgersi direttamente ad ANCI (con la quale, in ogni caso, erano stati avviati i contatti e formulata una proposta di massima) è da ricercarsi nella dimensione dei flussi in gioco: considerando che l'impresso PARI che si stima possa finire nel circuito pubblico è inferiore a 1.000 tonnellate, a fronte di una raccolta nazionale che si avvicina alle 900.000, non si è ritenuto efficiente ed efficace dedicarsi all'individuazione ed estrazione di un quantitativo così esiguo, preferendo la sua misurazione sulla base di indicatori verificabili, e la copertura dei soli costi, lasciando la proprietà del materiale ai soggetti che lo detengono.

RILEGNO

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

RILEGNO è l'unico consorzio di cui all'articolo 221, comma 3 lettera b) del decreto legislativo n. 152 del 2006 a cui aderiscono i produttori di imballaggio di legno per adempiere ai propri obblighi di riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggio e alla ripresa degli imballaggi usati.

Il consorzio è retto da uno statuto approvato dal Ministero dell'ambiente con provvedimento adottato di concerto con il Ministero dello sviluppo economico.

Il succitato testo unico ambientale demanda al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (articolo 206-bis) la vigilanza sulla gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio e conseguentemente il controllo sulla gestione e le attività del consorzio.

A tal fine, la legge vigente prevede la trasmissione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e a CONAI:

entro il 31 maggio di ogni anno di una relazione sulla gestione relativa all'anno precedente, con l'indicazione nominativa dei consorziati, il programma specifico ed i risultati conseguiti nel recupero e nel riciclo dei rifiuti di imballaggio di legno;

entro il 30 settembre di ogni anno un piano specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo;

sempre entro il 30 settembre di ogni anno, un programma pluriennale di prevenzione della produzione di rifiuti di imballaggio di legno.

Lo statuto consortile prevede anche che l'approvazione e le eventuali modifiche a statuto e regolamento debbano essere sottoposte all'approvazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico.

Ancora, in termini di vigilanza, l'articolo 23 dello statuto di RILEGNO prevede che Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico, ove constatino gravi irregolarità nella gestione del consorzio o l'impossibilità di normale funzionamento degli organi consortili possono disporre lo scioglimento di uno o più organi e la nomina di un commissario incaricato di procedere alla loro ricostituzione e in caso di impossibilità di procedere alla ricostituzione, i Ministeri possono altresì disporre la nomina di un commissario incaricato della gestione straordinaria del consorzio. Verifiche sulla gestione del consorzio sono inoltre eseguite, nel rispetto delle previsioni statutarie (articolo 13) dal collegio dei revisori contabili, al quale è demandata sia l'attività di vigilanza ai sensi degli articoli 2403 e seguenti del codice civile, sia la funzione di revisione legale dei conti ex articolo 2409-bis del codice civile. Nello specifico il collegio controlla la gestione del consorzio, vigila sull'osservanza della legge, dello statuto e dei regolamenti, sulla corrispondenza del bilancio consuntivo al bilancio preventivo, nonché alle scritture contabili ed ai libri consortili, ed accerta la regolare tenuta della contabilità.

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

RILEGNO non ha obiettivi di raccolta, bensì è responsabile del raggiungimento degli obiettivi di riciclo dei rifiuti di imballaggio di propria competenza, come indicati nell'allegato E alla parte IV del testo unico ambientale, di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, e pari attualmente al 35 per cento: negli ultimi 15 anni il dato di riciclo è sempre risultato superiore al 50 per cento, raggiungendo il 61 per cento nel 2015.

Nell'ambito del raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero prefissati dalla normativa si inserisce il progetto volontario "obiettivo riciclo" promosso da CONAI e che coinvolge i consorzi di filiera tra cui RILEGNO e DNV GL (ente di certificazione). Il progetto ha l'obiettivo di validare, attraverso l'ente terzo di certificazione, le procedure utilizzate da RILEGNO per la quantificazione dei rifiuti di imballaggi avviati a recupero. RILEGNO ha predisposto un'apposita specifica tecnica (procedura che fa parte del sistema qualità interno), ossia il documento operativo che delinea l'applicazione alla filiera del legno dei criteri generali CONAI per la determinazione

delle quantità di rifiuti di imballaggio prodotti, riciclati e recuperati con produzione di energia, attraverso la quale vengono definiti i flussi di immesso, riciclo e recupero. Si rammenta che il processo di determinazione delle quantità di rifiuti di imballaggio riciclate e recuperate non limita l'attenzione ai soli flussi riconducibili alla gestione diretta, ma estende l'orizzonte ai flussi avviati a recupero al di fuori del circuito consortile. Come meglio esposto al successivo punto 4), tali ultimi flussi, escludendo dal calcolo i quantitativi di pallet rigenerati e reimmessi al consumo per la loro funzione originaria, restano percentualmente marginali.

Dal 2007 RILEGNO ha inoltre implementato al proprio interno un sistema integrato qualità ambiente in base alle norme ISO 9001 e 14001 finalizzato all'ottimizzazione dei processi e al miglioramento continuo, il sistema è stato poi completato dalla registrazione Emas avvenuta nel 2011 per promuovere le prestazioni ambientali.

In relazione alla qualità del trattamento dei rifiuti, si fa presente che sia l'allegato tecnico legno all'accordo quadro ANCI-CONAI, per la componente proveniente da superficie urbana, sia la convenzione per il ritiro e l'avvio a recupero, sottoscritto con le piattaforme, individuano precisi limiti di tolleranza per le frazioni definite impurità, pena il successivo recupero presso gli impianti di riciclo consorziati.

A ciò si aggiunga l'attività volontaria, messa in atto dal consorzio da oltre dieci anni, di caratterizzazione dei rifiuti legnosi in gestione diretta, volta ad escludere la presenza di rifiuti legnosi pericolosi: sottoposti ad analisi, anche nel 2016, oltre 500 campioni prelevati senza preavviso presso gli impianti degli operatori convenzionati.

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

Con riferimento alle verifiche effettuate sui bilanci e i dati economici, le competenze del collegio dei revisori contabili sono state già esplicitate al precedente punto 1).

La determinazione del valore unitario del contributo ambientale compete per legge a CONAI e RILEGNO, sulla base dei dati riportati nei propri bilanci consuntivi e preventivi, ha la facoltà di proporre a CONAI motivate richieste di revisione del CAC unitario.

Il consiglio di amministrazione di RILEGNO ha poi condiviso il criterio di regolamentazione del valore massimo delle riserve patrimoniali dei consorzi di filiera, stabilito e approvato da CONAI: è stato individuato un lasso di tempo entro cui agire in riduzione delle citate riserve, prioritariamente intervenendo sul valore del CAC unitario, evitando comunque di compromettere l'ordinaria gestione finanziaria del consorzio, legata al proprio ruolo di supporto alle attività di raccolta delle amministrazioni comunali, delle piattaforme convenzionate e di trasporto dei rifiuti di imballaggio sino al luogo di effettivo recupero.

4) Se esistono e quali siano le criticità della filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad esempio dai centri di raccolta o dalle piattaforme).

Gli imballaggi di legno vengono utilizzati prevalentemente per la preservazione, movimentazione e trasporto di merci e semilavorati per l'industria, artigianato, commercio e logistica distributiva: solo in piccola parte terminano il proprio ciclo di vita nel circuito domestico.

Per tale motivo il consorzio non ha limitato, sin dalla sua costituzione, il proprio campo d'azione alla sola relazione con le amministrazioni comunali o gestori del servizio di

igiene urbana (nel 2016 meno del 15 per cento, ovvero 117.000 tonnellate circa di rifiuti di imballaggio in gestione consortile sono riconducibili alla gestione disciplinata dall'accordo quadro ANCI-CONAI), bensì ha attivato un *network* a cui aderiscono oltre 400 piattaforme consortili per il ritiro dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari, speciali.

Così come i comuni possono decidere se aderire o meno alla convenzione consortile derivante dal citato accordo quadro, anche le imprese utilizzatrici possono decidere di non conferire i propri rifiuti di imballaggio di legno presso le piattaforme dislocate sull'intero territorio nazionale, usufruendo dei servizi di altre piattaforme non convenzionate o relazionandosi direttamente alle aziende riciclatrici, impianti di compostaggio, impianti di combustione.

Complessivamente, l'85 per cento circa dei rifiuti di imballaggio di legno avviati a riciclo a materia prima, ovvero per la produzione di nuovi manufatti in legno, è stato ritirato e avviato a corretto riciclo da comuni e piattaforme convenzionate, sotto la regia del consorzio. Tale elevata rappresentatività dei flussi di rifiuti in gestione consortile è stata purtroppo favorita negli ultimi anni dalla repentina contrazione del valore di mercato dei rifiuti legnosi, oggi, in via di massima, avviati agli impianti destinatari di riciclo sul territorio nazionale a prezzo nullo o addirittura con oneri di valorizzazione: viene così avvalorato e consolidato il ruolo sussidiario del consorzio che, in carenza di condizioni favorevoli di mercato, ha potuto garantire copertura economica, ritiro e corretto recupero al proprio rifiuto di imballaggio.

RICREA

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

Il consorzio nazionale acciaio (RICREA), costituito il 18 novembre 1997 in seguito all'emanazione del decreto legislativo n° 22 del 5 febbraio 1997 (decreto Ronchi), è un ente di diritto privato e si configura come consorzio di filiera del sistema CONAI a cui aderiscono i fornitori ed importatori di materiale in acciaio per imballaggio, nonché i fabbricanti di imballaggi e di accessori in acciaio. Lo statuto consortile RICREA - approvato dal Ministero dell'ambiente - delinea un modello di *governance* costituito dai seguenti organi:

- 1) l'assemblea dei consorziati;
- 2) il consiglio di amministrazione;
- 3) il presidente;
- 4) il collegio dei revisori contabili;
- 5) il collegio dei probiviri.

In termini di controllo e vigilanza, il collegio dei revisori contabili RICREA – nominato dall'assemblea e composto da professionisti iscritti all'Albo dei revisori contabili – è deputato ad effettuare il controllo sulla gestione del consorzio, la vigilanza sull'osservanza della legge, dello statuto e dei regolamenti, l'accertamento della regolare tenuta della contabilità e la corrispondenza del bilancio alle risultanze dei libri e delle scritture contabili; è inoltre affidata al collegio dei revisori contabili la revisione legale dei conti che può essere demandata ad una società di revisione iscritta nel Registro dei revisori contabili.

RICREA, inoltre, dal 2012 si è dotata di un codice etico e successivamente, dal 2013, di un modello di organizzazione e gestione ai sensi del decreto legislativo 231/01 che ha previsto la nomina di un organismo di vigilanza (ODV) attualmente composto da un

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

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

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

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

rilasciato da SGS;

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

- EMAS: Registrazione n. IT - 001354

Non si applicano ai consorzi di cui all'articolo 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dunque a RICREA i requisiti minimi dei sistemi collettivi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4) Se esistono e quali siano le criticità della filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad es. dai centri di raccolta e dalle piattaforme).

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

CIAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4) Se esistono e quali siano le criticità della filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad es. dai centri di raccolta o dalle piattaforme).

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

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

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

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

Relativamente alla fuoriuscita dei materiali:

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

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

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

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

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

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

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

nell'ambito dell'adozione di statuti-tipo. Le disposizioni contenute negli schemi di statuto-tipo dei sistemi di gestione di recente adozione (ovvero dei sistemi che operano nelle filiere imballaggi, degli oli e grassi animali e vegetali esausti, degli oli minerali esausti) prevedono, in effetti, che l'assunzione di partecipazioni in enti e società, così come la stessa costituzione di enti e società, siano sottoposti alla previa autorizzazione del Ministero dell'ambiente e del Ministero dello sviluppo economico e siano, comunque, conformi all'oggetto consortile e alle finalità statutarie. Essi devono, inoltre, svolgersi nel rispetto delle norme e dei principi in materia di concorrenza¹⁷.

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

4.1 Disomogeneità dei modelli di gestione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.1. Funzionamento del sistema

Imballaggi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RAEE

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

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

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

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

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

Ai sistemi collettivi – organizzati in alternativa alla costituzione di un sistema individuale - devono aderire i produttori di apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE). Ad essi possono, inoltre, partecipare i distributori, i raccoglitori, i trasportatori, i riciclatori e i recuperatori, previo accordo con i produttori di AEE.

L'adesione ai sistemi collettivi è libera e non può essere ostacolata la fuoriuscita dei produttori da un consorzio per l'adesione ad un altro, nel rispetto del principio di libera concorrenza (articolo 10, comma 1, del decreto).

I sistemi collettivi consortili sono, pertanto, tra loro alternativi e operano in regime di concorrenza.

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

Pneumatici

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

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

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

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

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

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

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

Oli minerali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Oli e grassi vegetali e animali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.2 Ruolo di coordinamento

Imballaggi

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

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

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

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

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

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

RAEE

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

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

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

Pneumatici

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

Oli minerali

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

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

Oli e grassi vegetali e animali

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

4.1.3 Governance

Imballaggi

Governance del CONAI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Governance dei consorzi di filiera

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

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

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

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

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

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

¹⁸ Articolo 32 dello statuto CONAI (vigilanza): «Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro dello sviluppo economico, ove constata gravi irregolarità nella gestione del consorzio o l'impossibilità di normale funzionamento degli organi consortili possono disporre lo scioglimento di uno o più organi e la nomina di un commissario incaricato di procedere alla loro ricostituzione. In caso di constatata impossibilità di procedere alla ricostituzione il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro dello sviluppo economico nominano un commissario incaricato della gestione straordinaria del consorzio».

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

RAEE

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

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

Pneumatici

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Oli minerali

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

il presidente e il vicepresidente;
il consiglio di amministrazione²⁰;

²⁰ «Il consiglio di amministrazione è composto di sedici membri. Di esso fanno parte il presidente, il vicepresidente, quattro membri nominati, ai sensi dell'articolo 2459 codice civile, uno ciascuno dai

il collegio sindacale²¹».

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

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

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

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

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

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

Oli e grassi vegetali e animali

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

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

4.1.4 Vigilanza

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

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

Ministri dell'ambiente, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, della sanità e delle finanze, nonché da due espressi esclusivamente dai soci che immettono in consumo oli rigenerati».

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

I consorzi devono trasmettere annualmente al Ministero dell'ambiente il piano di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo, inclusivo di un prospetto relativo alle risorse economiche che verranno impiegate e di una copia del bilancio di esercizio.

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

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

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

Oli e grassi vegetali e animali

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

4.2 Carenza di controlli

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Gestione diversificata del contributo ambientale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'ultimo accordo ANCI-CONAI è del 1° aprile 2015 e regola per il quinquennio 1° aprile 2014 – 31 marzo 2019 l'entità dei corrispettivi che i consorzi di filiera devono riconoscere ai comuni, o ai soggetti da essi delegati, per coprire i “maggiori oneri” sostenuti per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio.

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

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

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

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

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

B. Contributo Ambientale CONAI 1998-2017

PROCEDURA ORDINARIA

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

* Da ottobre 1998

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10. Il Contributo plastica è passato da 100,00 Euro/ton a 110,00 Euro/ton dal 1° ottobre 2012.

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

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

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

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

In evidenza le variazioni intervenute.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4 Un'analisi dei bilanci

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

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

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

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

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

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

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

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

CONAI e la filiera degli imballaggi

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁵ Gli importi accumulati non possono essere distribuiti ai consorziati.

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

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

CONAI

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

Ricavi

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

Costi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

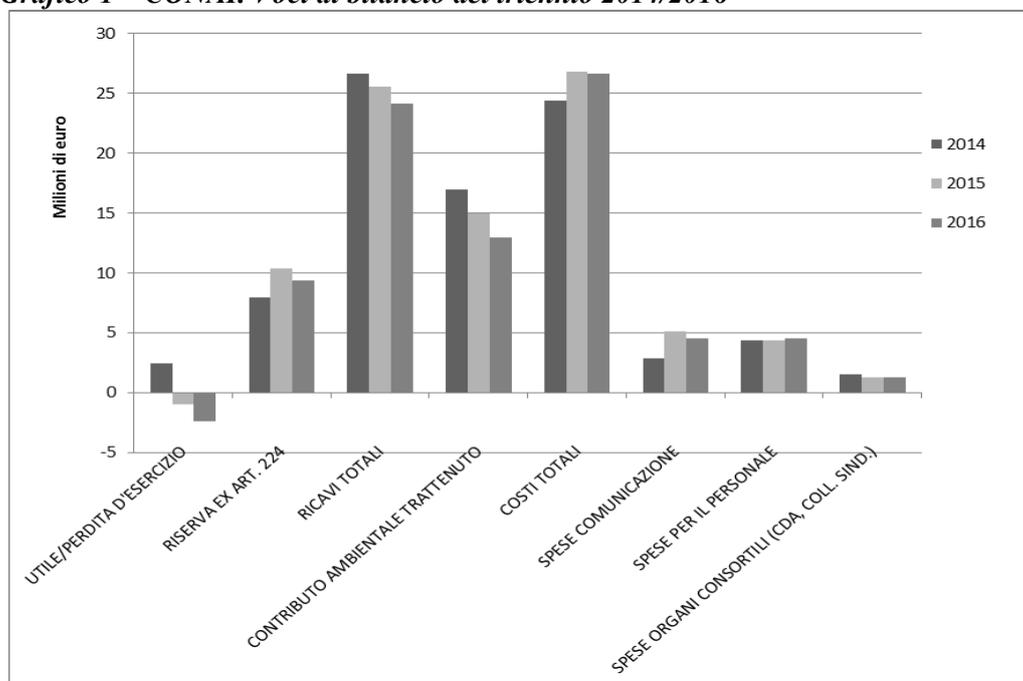
Tab. 1 – CONAI. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

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

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

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

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



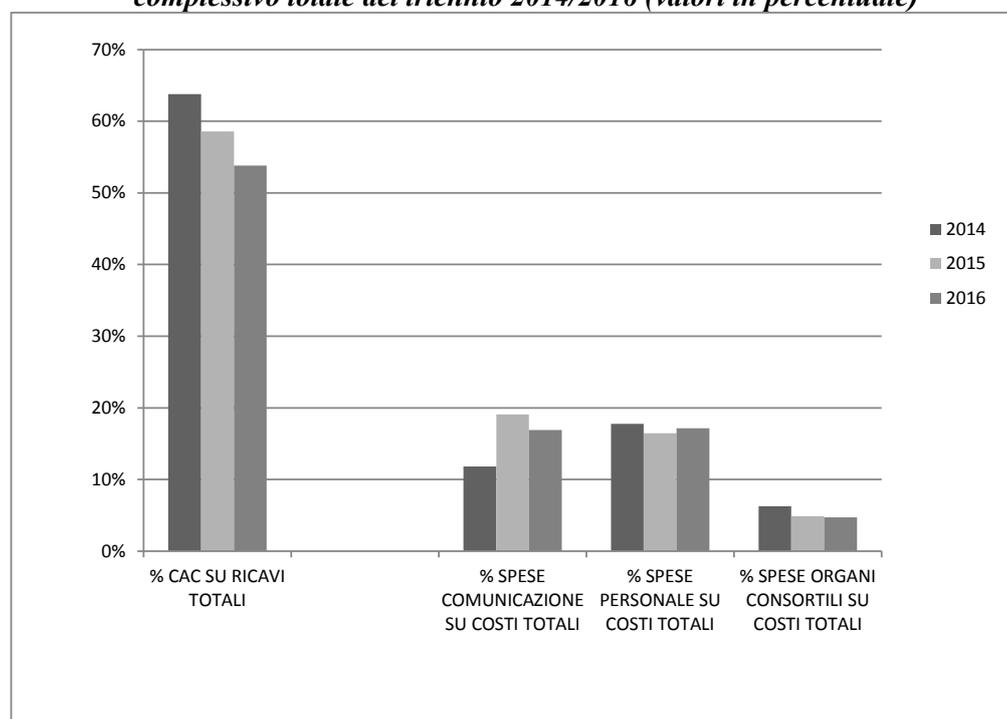
Il grafico permette sicuramente di rilevare una costante flessione del risultato d'esercizio (da un utile di oltre 2 milioni nel 2014 si è passati ad una perdita di 2,3 milioni nel 2016), evidentemente generata da un decremento dei ricavi – in particolare del livello di contributo ambientale trattenuto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

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

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

Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

Grafico 2 – CONAI. Voci di costo e di ricavo relate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



CIAL

Dalla disamina del bilancio 2014, che evidenzia un utile di esercizio pari ad euro 93.780 (accantonato, ai sensi dell'art. 224, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006, in apposita riserva³⁰ indisponibile del patrimonio netto), si rileva quanto segue.

Ricavi

Nel conto economico 2014, alla voce "valore della produzione", sono appostati ricavi per un ammontare totale di circa 11 milioni di euro (€ 11.233.394). Nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

- contributo ambientale CONAI per circa 4,8 milioni di euro (€ 4.789.162), determinato sulla scorta delle dichiarazioni dei produttori circa le quantità di imballaggi in alluminio immesse al consumo ed importate (al netto delle esportazioni);
- vendita materiale per oltre 5 milioni di euro (€ 5.244.331), intendendosi per essa il valore dei ricavi legati alla commercializzazione e/o ad ogni altro sfruttamento oneroso degli imballaggi in alluminio recuperati.

³⁰ Tale riserva, ove sono stati accantonati gli utili degli esercizi precedenti ed è utilizzata per ripianare le eventuali perdite, ammonta, al 31 dicembre 2014, ad euro 4.587.445.

Costi

Nel conto economico 2014, alla voce “costi della produzione”, sono appostati oneri per un ammontare totale di circa 11 milioni di euro (€ 11.142.327), tra i quali, spiccano i “costi per servizi” pari a quasi 9 milioni di euro (€ 8.925.535). Questi ultimi, nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

- spese relative al servizio di recupero e selezione degli imballaggi per un ammontare di euro 6.191.000: si tratta dei corrispettivi che vengono riconosciuti³¹ agli enti locali per la raccolta differenziata e per le prestazioni aggiuntive, nonché quelli convenuti ai gestori degli impianti di rifiuti indifferenziati;
- spese generali per un ammontare di euro 1.290.000;
- spese di comunicazione³² per un ammontare di euro 598.000;
- contributo spese gestione CONAI per un ammontare di euro 873.000;
- costo personale dipendente per un ammontare di euro 1.199.114; l'organico aziendale CIAL al 31 dicembre 2014 si compone di 1 dirigente, 3 quadri e 6 impiegati;
- costi e spese organi consortili per un ammontare di euro 269.056; per completezza, si segnala che gli organi del CIAL, nel 2014, sono il consiglio di amministrazione, composto da 1 presidente, 1 vicepresidente e 16 consiglieri; il comitato esecutivo, composto dal presidente CdA, dal vicepresidente CdA e da 5 consiglieri; il collegio sindacale, composto da 1 presidente e da 2 sindaci.

Il suindicato costo complessivo per il funzionamento degli organi sociali è così suddiviso: euro 217.431 per compensi e rimborsi agli amministratori; euro 51.625 per compensi e rimborsi ai componenti del collegio sindacale.

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

Tab. 3 – CIAL. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

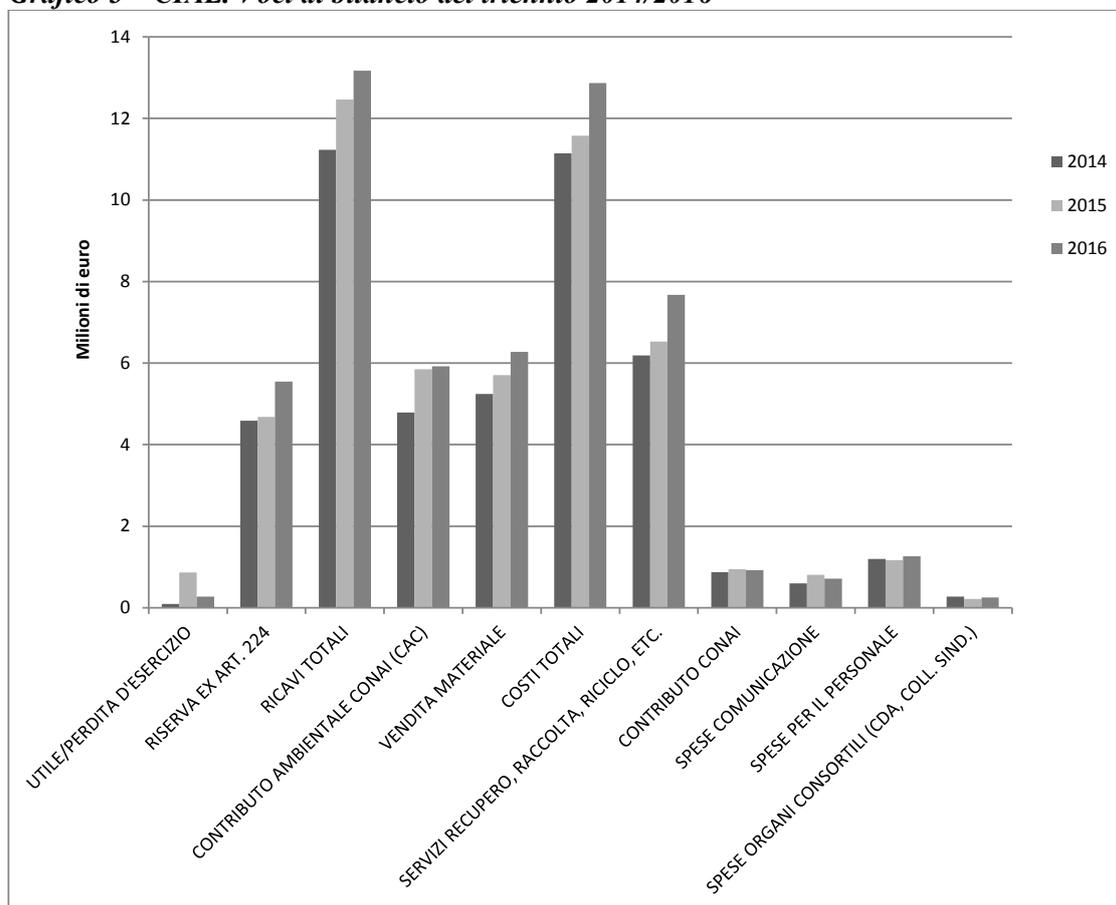
	2014	2015	2016
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	93.780	867.357	271.598
RISERVA EX ART. 224	4.587.445	4.681.224	5.548.581
RICAVI TOTALI	11.233.394	12.461.170	13.174.222
<i>CONTRIBUTO AMBIENTALE PERCEPITO (CAC)</i>	4.789.162	5.848.869	5.918.792
<i>VENDITA MATERIALE</i>	5.244.331	5.701.339	6.271.027
COSTI TOTALI	11.142.327	11.575.460	12.868.658
<i>SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.</i>	6.191.335	6.528.746	7.676.810
<i>CONTRIBUTO AMBIENTALE PER CONAI</i>	873.000	940.000	920.000
<i>SPESE COMUNICAZIONE</i>	598.193	804.985	715.833
<i>SPESE PER IL PERSONALE</i>	1.199.114	1.165.839	1.261.143
<i>SPESE ORGANI CONSORTILI (CDA, COLL. SIND.)</i>	269.056	214.814	254.177
<i>NR. MEDIO DIPENDENTI</i>	10	10	10

³¹ In base all'accordo quadro ANCI-CONAI.

³² Si tratta, in sintesi, dei costi inerenti alla gestione del sito web (compresa la newsletter “Cial Review”), all'organizzazione della campagna “Non c'è niente di più vivo dell'alluminio”, alla partecipazione, promozione e supporto di eventi a livello nazionale (“Life is spray”, “Spiagge e fondali puliti”, “comuni Ricicloni”, European Clean Up”, “Premio al Giffoni film festival”, “Giro d'Italia”), e locale (partecipazioni fieristiche, progetti di ricerca, etc.).

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

Grafico 3 – CIAL. Voci di bilancio del triennio 2014/2016



La rappresentazione grafica evidenzia, per il triennio in esame, un *trend* decisamente crescente per tutte le voci di bilancio esaminate, rilevando un incremento significativo del valore dei ricavi seppure parzialmente compensato da un innalzamento dei costi: ciò ha permesso il raggiungimento di buone *performance* in termini di risultato d'esercizio, in special modo nel 2015.

Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.

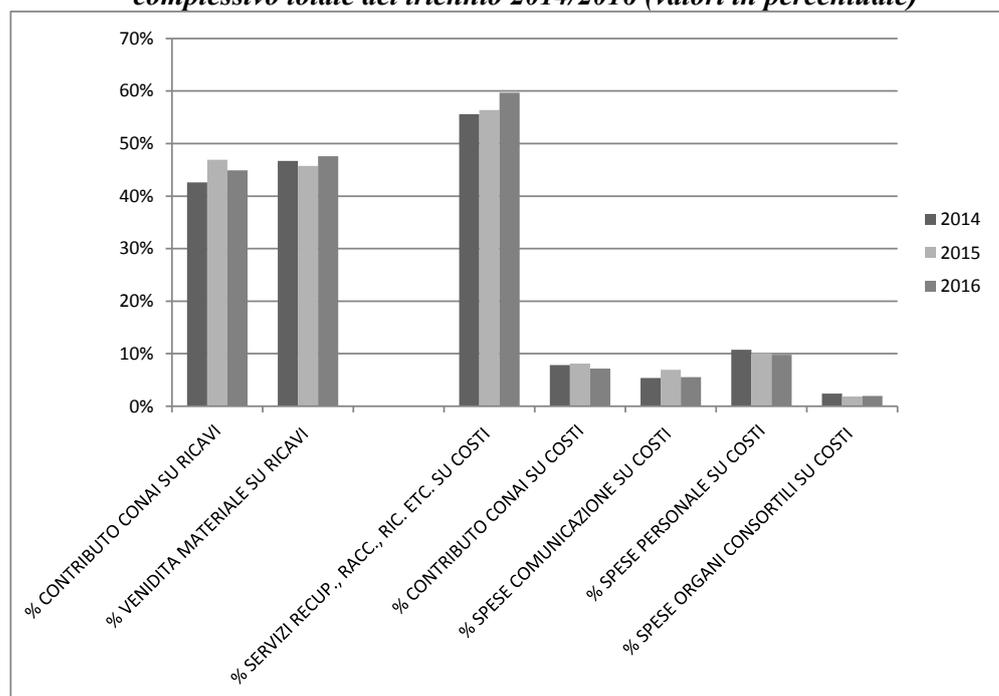
La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 4 – CIAL. Voci di costo e di ricavo relate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale)

	2014	2015	2016
% CONTRIBUTO CONAI SU RICAVI TOTALI	42,63%	46,94%	44,93%
% VENDITA MATERIALE SU RICAVI TOTALI	46,69%	45,75%	47,60%
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU COSTI TOTALI	55,57%	56,40%	59,66%
% CONTRIBUTO CONAI SU COSTI TOTALI	7,83%	8,12%	7,15%
% SPESE COMUNICAZIONE SU COSTI TOTALI	5,37%	6,95%	5,56%
% SPESE PERSONALE SU COSTI TOTALI	10,76%	10,07%	9,80%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU COSTI TOTALI	2,41%	1,86%	1,98%
COSTO MEDIO PER UNITA' DI PERSONALE	€ 119.911	€ 116.584	€ 126.114

Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

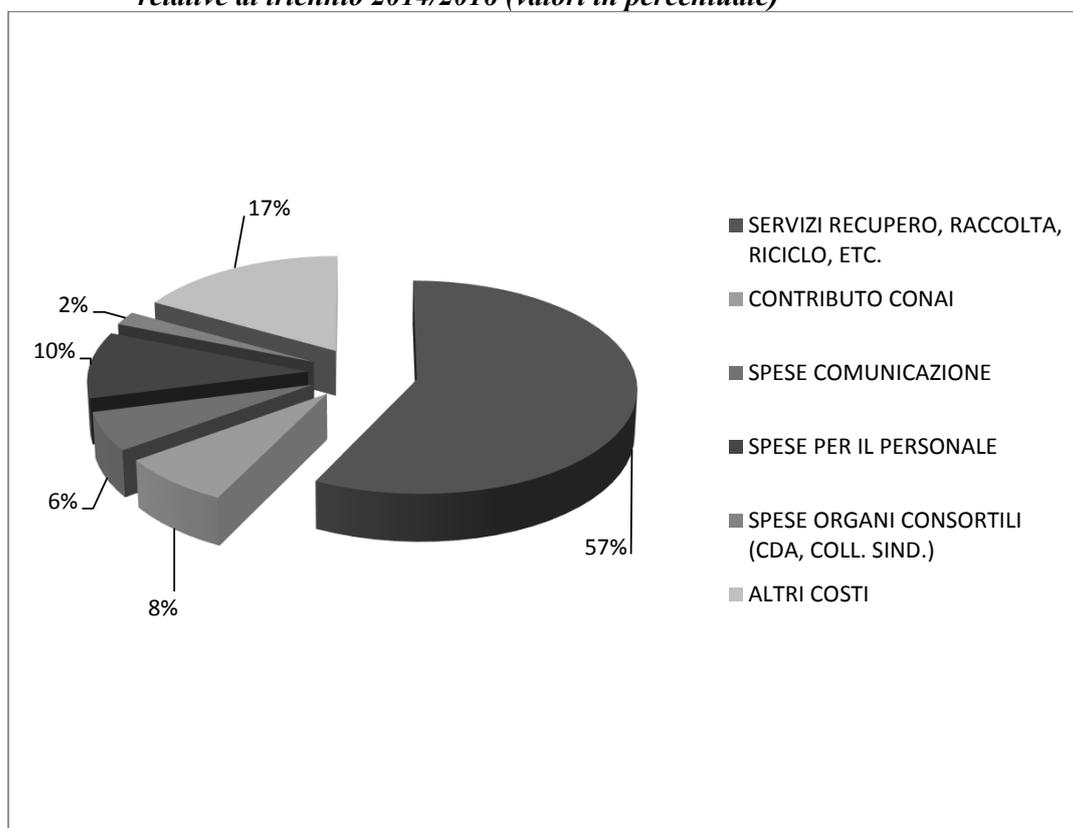
Grafico 4 – CIAL. Voci di costo e di ricavo relate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Il grafico mostra una sostanziale equivalenza nella composizione dei componenti positivi di reddito: sia la parte afferente al contributo ambientale introitato che quella relativa ai ricavi delle vendite si attestano su livelli superiori al 40 per cento (a conferma del fatto, in questo come in altri casi, che i consorzi hanno incassi variabili dal CAC e dalla vendita dei materiali, in questo caso in dipendenza dalla qualità del materiale e dall'andamento del mercato).

Da ultimo, l'analisi contabile ha riguardato il versante dei costi: in particolare, è stato rilevato il "peso" che ciascuna componente negativa di reddito presa in considerazione ha avuto complessivamente nel triennio 2014/2016, sul livello generale dei costi.

Grafico 5 – CIAL. Ripartizione dei valori complessivi delle singole voci di costo relative al triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Il dato che emerge fra tutti è quello che afferisce ai costi per il personale dipendente e per la comunicazione delle attività istituzionali che hanno influito per una quota pari, rispettivamente, al 10% ed al 6% delle spese complessivamente sostenute nel triennio in esame.

RILEGNO

Dalla disamina della relazione sulla gestione e del bilancio 2014, che evidenzia un utile di esercizio pari ad euro 1.000.106 (accantonato, ai sensi dell'articolo 224, comma 4,

del decreto legislativo n. 152 del 2006, in apposita riserva³³ indisponibile del patrimonio netto), si rileva quanto segue.

Ricavi

Nel conto economico 2014, alla voce “valore della produzione”, sono appostati ricavi per un ammontare totale di circa 25 milioni di euro (€ 25.167.407). Nel dettaglio, essi si riferiscono a:

- contributo ambientale CONAI per circa 20 milioni di euro (€ 20.470.063), determinato sulla scorta delle dichiarazioni dei produttori circa le quantità di imballaggi in legno immesse al consumo ed importate (al netto delle esportazioni);
- vendita materiale per oltre 4 milioni di euro (€ 4.079.146), intendendosi per essa il valore dei ricavi derivanti da servizio di avvio al riciclo dei flussi raccolti e dalla vendita di materiale per conferimenti a recupero energetico.

Costi

Nel conto economico 2014, alla voce “costi della produzione”, sono appostati oneri per un ammontare totale di circa 24 milioni di euro (€ 24.283.815), tra i quali, spiccano i “costi per servizi” pari ad oltre 22 milioni di euro (€ 22.577.435). Questi ultimi, nel dettaglio, essi si riferiscono, tra le altre, a:

- spese relative al servizio di raccolta³⁴ degli imballaggi in legno per un ammontare di euro 9.202.114, nonché quelle relative al trasporto dei materiali raccolti per il successivo conferimento a riciclo e ritrattamento per un ammontare di euro 10.330.630, per un totale di euro 19.532.744;
- contributo spese gestione CONAI per un ammontare di euro 1.421.000;
- spese generali per un ammontare di euro 526.918;
- euro 326.264 per spese di consulenza e collaborazione;
- euro 200.654 per altri costi
- spese di comunicazione³⁵ per un ammontare di euro 244.687;
- costo personale dipendente per un ammontare di euro 779.174; per completezza, si segnala che l'organico aziendale di RILEGNO al 31/12/2014 si compone di 1 dirigenti, 1 quadri e 13 impiegati a tempo indeterminato (di cui 4 part-time), oltre ad 1 impiegato a tempo determinato;
- costi e spese organi consortili per un ammontare di euro 365.226; per completezza, si segnala che gli organi di RILEGNO, nel 2014, sono il consiglio di amministrazione, composto da 1 presidente e 11 consiglieri; il collegio sindacale, composto da 1 presidente e da 2 sindaci. Il suindicato costo complessivo per il funzionamento degli organi consortili è così suddiviso: euro 287.544 per compensi e rimborsi agli amministratori ed euro 77.682 per compensi e rimborsi ai componenti del collegio sindacale.

³³ Tale riserva, ove sono stati accantonati gli utili degli esercizi precedenti ed è utilizzata per ripianare le eventuali perdite, ammontava, al 31 dicembre 2014, ad euro 16.819.666.

³⁴ Sono i corrispettivi che vengono riconosciuti agli enti locali o alle piattaforme di raccolta a gestione privata in base all'accordo quadro ANCI-CONAI.

³⁵ Si tratta, in sintesi, dei costi inerenti alla partecipazione alla “Campagna Intercork II” di promozione del sughero, alla redazione della rivista “Imballaggi & Riciclo”, agli interventi fieristici (Fiera del Levante, Ecomondo), nonché alla partecipazione a iniziative di carattere locale.

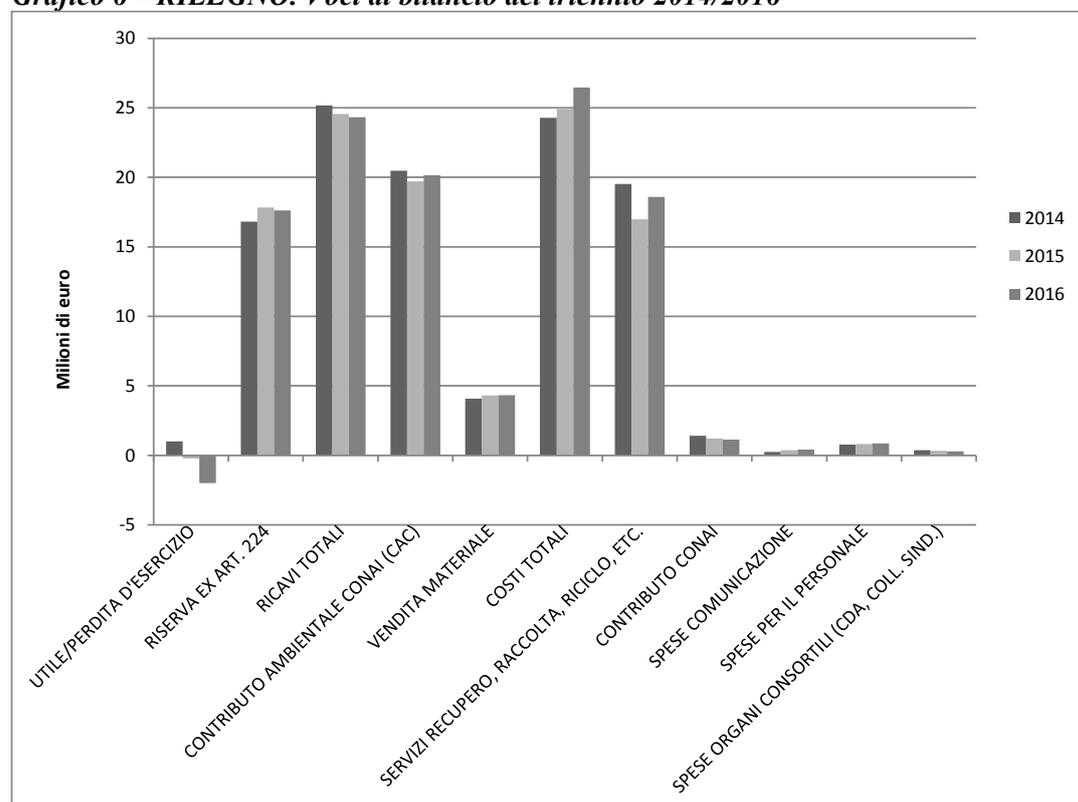
L'analisi dei dati di bilancio del triennio 2014/2016, ha evidenziato i dati contabili riportati nella seguente tabella.

Tab. 5 – RILEGNO. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

	2014	2015	2016
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	1.000.106	-210.353	-2.001.626
RISERVA EX ART. 224	16.819.666	17.819.772	17.609.419
RICAVI TOTALI	25.167.407	24.562.023	24.332.707
CONTRIBUTO AMBIENTALE PERCEPITO (CAC)	20.470.063	19.715.902	20.159.254
VENDITA MATERIALE	4.079.146	4.306.407	4.323.288
COSTI TOTALI	24.283.815	24.924.307	26.469.642
SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.	19.532.744	16.982.905	18.588.211
CONTRIBUTO AMBINETALE PER CONAI	1.421.000	1.219.000	1.136.000
SPESE COMUNICAZIONE	244.687	365.712	407.898
SPESE PER IL PERSONALE	779.174	818.219	858.738
SPESE ORGANI CONSORTILI (CDA, COLL. SIND.)	365.226	338.553	291.276
NR. MEDIO DIPENDENTI	16	15	15

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

Grafico 6 – RILEGNO. Voci di bilancio del triennio 2014/2016



Il grafico mostra una situazione di sofferenza di RILEGNO testimoniata da risultati d'esercizio negativi (perdite) negli ultimi 2 esercizi, conseguenza di una lievitazione dei costi totali rispetto alle componenti positive di reddito prodotte nel triennio.

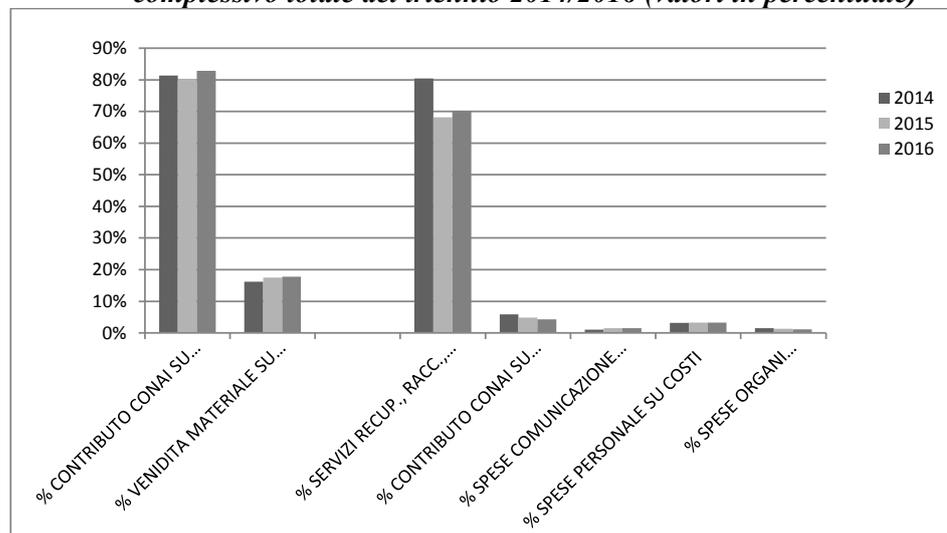
Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale. La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 6 – RILEGNO. Voci di costo e di ricavo relate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale)

	2014	2015	2016
% CONTRIBUTO CONAI SU RICAVI TOTALI	81,34%	80,27%	82,85%
% VENDITA MATERIALE SU RICAVI TOTALI	16,21%	17,53%	17,77%
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU COSTI TOTALI	80,44%	68,14%	70,22%
% CONTRIBUTO CONAI SU COSTI TOTALI	5,85%	4,89%	4,29%
% SPESE COMUNICAZIONE SU COSTI TOTALI	1,01%	1,47%	1,54%
% SPESE PERSONALE SU COSTI TOTALI	3,21%	3,28%	3,24%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU COSTI TOTALI	1,50%	1,36%	1,10%
COSTO MEDIO PER UNITA' DI PERSONALE	€ 48.698	€ 54.548	€ 57.249

Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

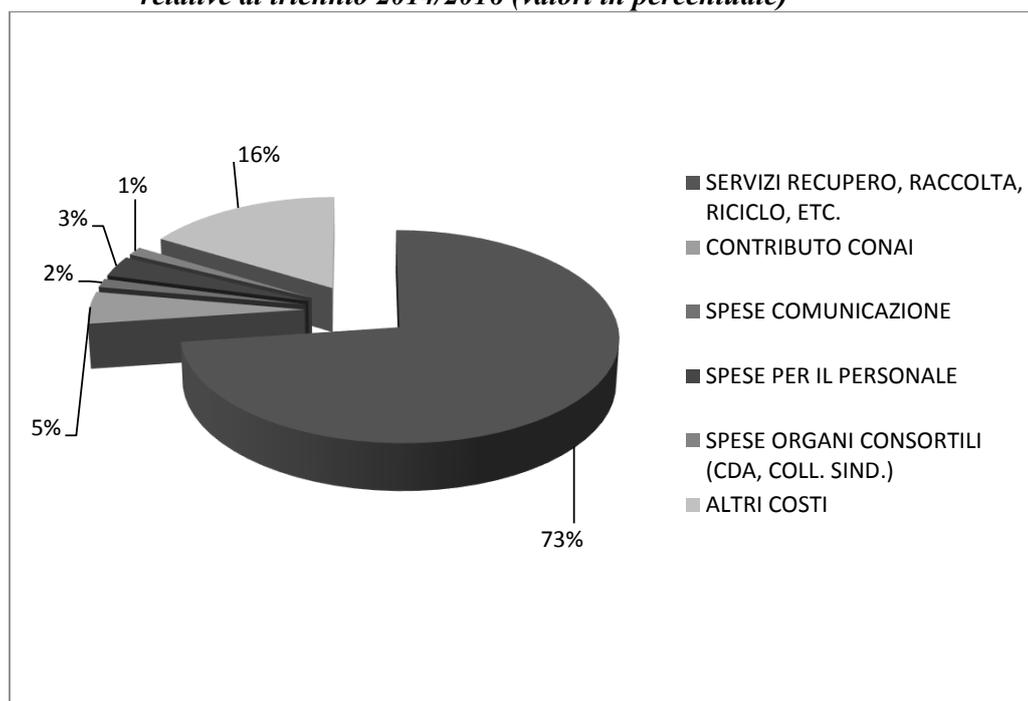
Grafico 7 – RILEGNO. Voci di costo e di ricavo relate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



La rappresentazione grafica rende evidente lo squilibrio nella composizione dei ricavi, decisamente sbilanciati sulla componente legata agli introiti del contributo ambientale (oltre l'80 per cento dei ricavi totali).

Da ultimo, l'analisi contabile ha riguardato il versante dei costi: in particolare, è stato rilevato il "peso" che ciascuna componente negativa di reddito presa in considerazione ha avuto complessivamente nel triennio 2014/2016, sul livello generale dei costi.

Grafico 8 – RILEGNO. Ripartizione dei valori complessivi delle singole voci di costo relative al triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Stando alla rappresentazione grafica, non si rilevano dati inappropriati ai relativi costi di riferimento, sebbene non risulti meglio definito il 16 per cento destinato a coprire "altri costi", non specificati; quasi i $\frac{3}{4}$ delle risorse utilizzate sono impiegati nei servizi istituzionali demandati al consorzio.

COREVE

Dalla disamina della relazione sulla gestione e del bilancio 2014, che evidenzia un utile di esercizio pari ad euro 3.118.788 (accantonato, ai sensi dell'art. 224, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006, in apposita riserva³⁶ indisponibile del patrimonio netto), si rileva quanto segue.

³⁶ Tale riserva, ove sono stati accantonati gli utili degli esercizi precedenti ed è utilizzata per ripianare le eventuali perdite, ammontava, al 31 dicembre 2014, a euro 13.671.916.

Ricavi

Nel conto economico 2014, alla voce “valore della produzione”, sono appostati ricavi per un ammontare totale di oltre 56 milioni di euro (€ 56.552.727). Nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

- contributo ambientale CONAI per circa 47 milioni di euro (€ 47.441.440) determinato sulla scorta delle dichiarazioni dei produttori circa le quantità di imballaggi in vetro immesse al consumo ed importate (al netto delle esportazioni);
- vendita materiale per circa 9 milioni di euro (€ 9.058.665), intendendosi per essa il valore dei ricavi derivanti dalla cessione dei rottami.

Costi

Nel conto economico 2014, alla voce “costi della produzione”, sono appostati oneri per un ammontare totale di circa 53 milioni di euro (€ 53.731.743), tra i quali, spiccano i “costi per servizi” pari ad oltre 52 milioni di euro (€ 52.297.898). Questi ultimi, nel dettaglio, essi si riferiscono, tra le altre, a:

- spese relative al servizio di raccolta³⁷ e trasporto degli imballaggi in vetro per un ammontare di euro 13.868.910, nonché quelle relative alla gestione delle aste per un ammontare di euro 31.736.910, per un totale di euro 46.737.149;
- contributo spese gestione CONAI per un ammontare di euro 2.369.000;
- spese generali per un ammontare di euro 407.229, di cui:
- euro 234.705 per spese di consulenza legale/fiscale/amministrativa;
- euro 172.524 per altri costi
- spese di comunicazione³⁸ e pubblicità per un ammontare di euro 1.464.323;
- costo personale dipendente per un ammontare di euro 612.803; per completezza, si segnala che l'organico aziendale del COREVE al 31/12/2014 si compone di 1 dirigenti e 8 impiegati;
- costi e spese organi consortili per un ammontare di euro 301.340; per completezza, si segnala che gli organi di COREVE, nel 2014, sono il consiglio di amministrazione, composto da 1 presidente e 5 consiglieri; il collegio sindacale, composto da 1 presidente e da 2 sindaci. Il suindicato costo complessivo per il funzionamento degli organi consortili è così suddiviso: euro 227.025 per compensi e rimborsi agli amministratori; euro 43.100 per compensi e rimborsi ai componenti del collegio sindacale; euro 31.215 per contributi INPS.

³⁷ Sono i corrispettivi che vengono riconosciuti agli enti locali o alle piattaforme di raccolta a gestione privata in base all'accordo quadro ANCI-CONAI.

³⁸ Si tratta, in sintesi, dei costi inerenti alla reiterazione della campagna nazionale Radio e TV “Bottiglia e Vasetto binomio perfetto” di sensibilizzazione sul comportamento dei consumatori, all'organizzazione del “Road Show Assessori” (4 convegni in Puglia e Sicilia per informare e motivare le amministrazioni locali), alla partecipazione a iniziative di carattere locale, nonché ad alte iniziative (Premi “green Award 2014”, Concorso “Vetro and Food”, “Green School Game”).

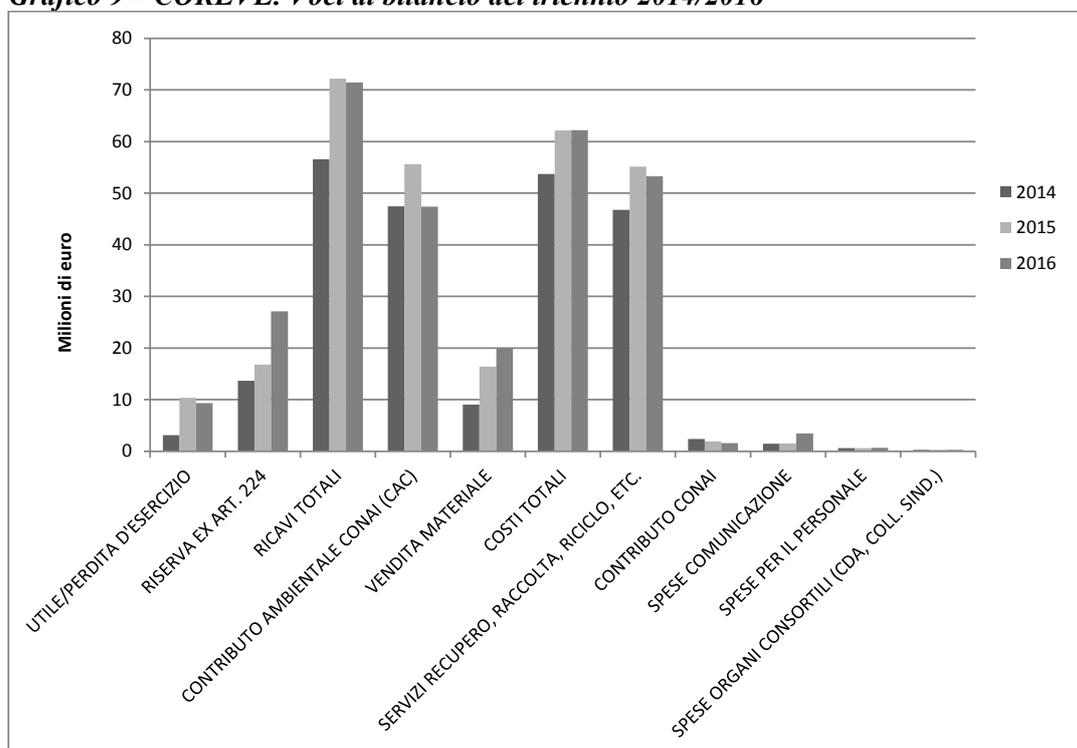
L'analisi dei dati di bilancio del triennio 2014/2016, ha evidenziato i dati contabili riportati nella seguente tabella.

Tab. 7 – COREVE. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

	2014	2015	2016
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	3.118.788	10.348.232	9.328.081
RISERVA EX ART. 224	13.671.916	16.790.704	27.138.936
RICAVI TOTALI	56.552.725	72.204.091	71.446.354
CONTRIBUTO AMBIENTALE PERCEPITO (CAC)	47.441.440	55.625.033	47.423.913
VENDITA MATERIALE	9.058.665	16.394.571	20.010.131
COSTI TOTALI	53.731.743	62.161.915	62.216.811
SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.	46.745.377	55.160.875	53.260.713
CONTRIBUTO AMBIENTALE PER CONAI	2.369.000	1.926.000	1.611.000
SPESE COMUNICAZIONE	1.464.323	1.533.585	3.495.558
SPESE PER IL PERSONALE	612.803	630.363	682.165
SPESE ORGANI CONSORTILI (CDA, COLL. SIND.)	301.340	291.795	306.653
NR. MEDIO DIPENDENTI	9	9	9

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

Grafico 9 – COREVE. Voci di bilancio del triennio 2014/2016



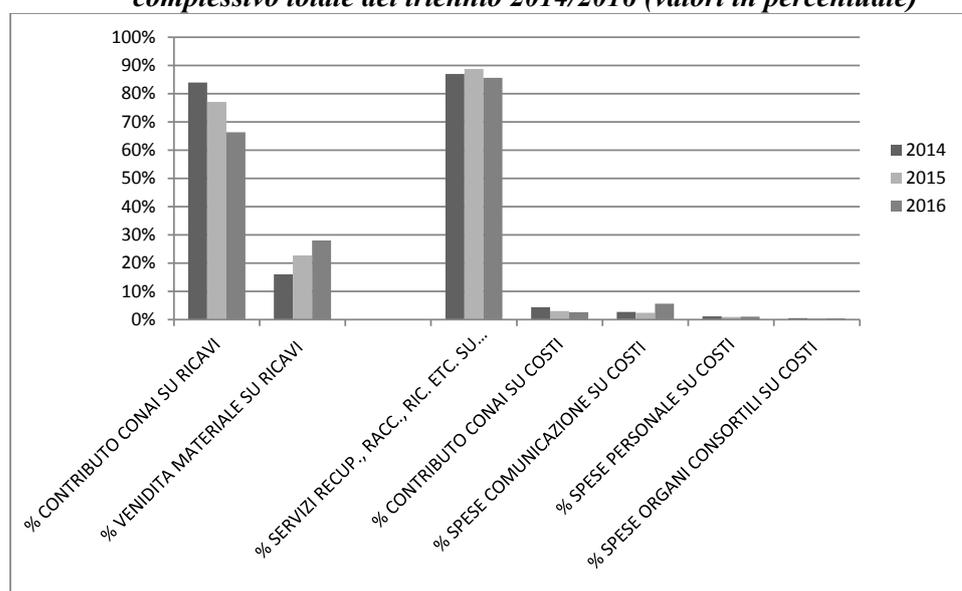
Sul fronte dei risultati d'esercizio, il triennio in esame ha mostrato sempre valori positivi, anche se, nel 2016, il *trend* appare in discesa, complice la leggera contrazione dei ricavi totali. Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale. La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 8 – COREVE. Voci di costo e di ricavo relate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale)

	2014	2015	2016
% CONTRIBUTO CONAI SU RICAVI TOTALI	83,89%	77,04%	66,38%
% VENDITA MATERIALE SU RICAVI TOTALI	16,02%	22,71%	28,01%
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU COSTI TOTALI	87,00%	88,74%	85,61%
% CONTRIBUTO CONAI SU COSTI TOTALI	4,41%	3,10%	2,59%
% SPESE COMUNICAZIONE SU COSTI TOTALI	2,73%	2,47%	5,62%
% SPESE PERSONALE SU COSTI TOTALI	1,14%	1,01%	1,10%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU COSTI TOTALI	0,56%	0,47%	0,49%
COSTO MEDIO PER UNITA' DI PERSONALE	€ 68.089	€ 70.040	€ 75.796

Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

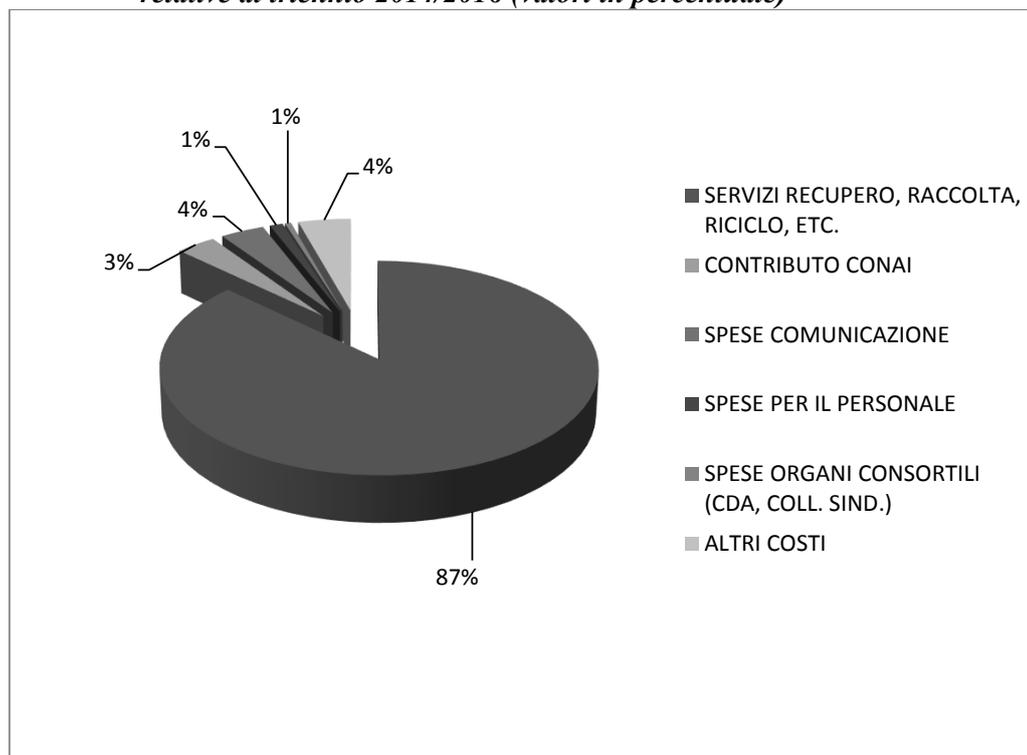
Grafico 10 – COREVE. Voci di costo e di ricavo relate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Il dato rilevante attiene la sostanziale tenuta dei ricavi totali, la cui composizione registra una costante tendenza alla diminuzione per la componente CAC, completamente compensata da una buona *performance* in termini di vendita di materiale.

Da ultimo, l'analisi contabile ha riguardato il versante dei costi: in particolare, è stato rilevato il "peso" che ciascuna componente negativa di reddito presa in considerazione ha avuto complessivamente nel triennio 2014/2016, sul livello generale dei costi.

Grafico 11 – COREVE. Ripartizione dei valori complessivi delle singole voci di costo relative al triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



RICREA

Dalla disamina del bilancio 2014, che evidenzia un utile di esercizio pari ad euro 3.201.666 (accantonato, ai sensi dell'art. 224, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006, in apposita riserva³⁹ indisponibile del patrimonio netto), si rileva quanto segue.

Ricavi

Nel conto economico 2014, alla voce "valore della produzione", sono appostati ricavi per un ammontare totale di circa 23 milioni di euro (€ 23.231.982). Nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

³⁹ Tale riserva, ove sono stati accantonati gli utili degli esercizi precedenti ed è utilizzata per ripianare le eventuali perdite, ammonta, al 31 dicembre 2014, ad euro 11.581.710.

- contributo ambientale CONAI per oltre 13 milioni di euro (€ 13.882.752), determinato sulla scorta delle dichiarazioni rese a CONAI dai produttori delle quantità di imballaggi in acciaio immesse al consumo ed importate (al netto delle esportazioni);
- vendita materiale per quasi 8 milioni di euro (€ 7.996.212), intendendosi per essa il valore dei ricavi derivanti dalla commercializzazione degli imballaggi in alluminio recuperati.

Costi

Nel conto economico 2014, alla voce “costi della produzione”, sono appostati oneri per un ammontare totale di circa 20 milioni di euro (€ 20.071.175), tra i quali, spiccano i “costi per servizi” pari ad oltre 17 milioni di euro (€ 17.752.953). Questi ultimi, nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

- spese relative al servizio di raccolta⁴⁰ e riciclo degli imballaggi in acciaio per un ammontare di euro 15.228.860;
- spese generali per un ammontare di euro 260.123, di cui:
 - 155.789 per consulenze tecniche, legali, notarili, fiscali e amministrative;
 - 104.334 per altre spese;
- spese di comunicazione⁴¹ per un ammontare di euro 749.481;
- contributo spese gestione CONAI per un ammontare di euro 1.170.000;
- costo personale dipendente per un ammontare di euro 706.058; per completezza, si segnala che l'organico aziendale del RICREA al 31/12/2014 si compone di 1 dirigenti e 60 impiegati;
- costi e spese organi consortili per un ammontare di euro 134.168; per completezza, si segnala che gli organi del RICREA, nel 2014, sono il consiglio di amministrazione, composto da 1 presidente, 2 vicepresidente e 12 consiglieri; il collegio sindacale, composto da 1 presidente e da 2 sindaci; un organismo di vigilanza. Il suindicato costo complessivo per il funzionamento degli organi sociali è così suddiviso: euro 84.525 per compensi e rimborsi agli amministratori; euro 43.143 per compensi e rimborsi ai componenti del collegio sindacale; euro 6.500 compenso per l'organismo di vigilanza.

⁴⁰ Sono i corrispettivi che vengono riconosciuti agli enti locali o alle piattaforme di raccolta a gestione privata in base all'accordo quadro ANCI-CONAI.

⁴¹ Si tratta, in sintesi, dei costi inerenti alle campagne di comunicazione (40 progetti) sui canali di Radio Rai, alla realizzazione di progetti di sensibilizzazione alle attività di riciclo (“Tu come lo fai?”, “Ambarabà Riciclo...clò”), nonché all'organizzazione e partecipazione a convegni e fiere locali.

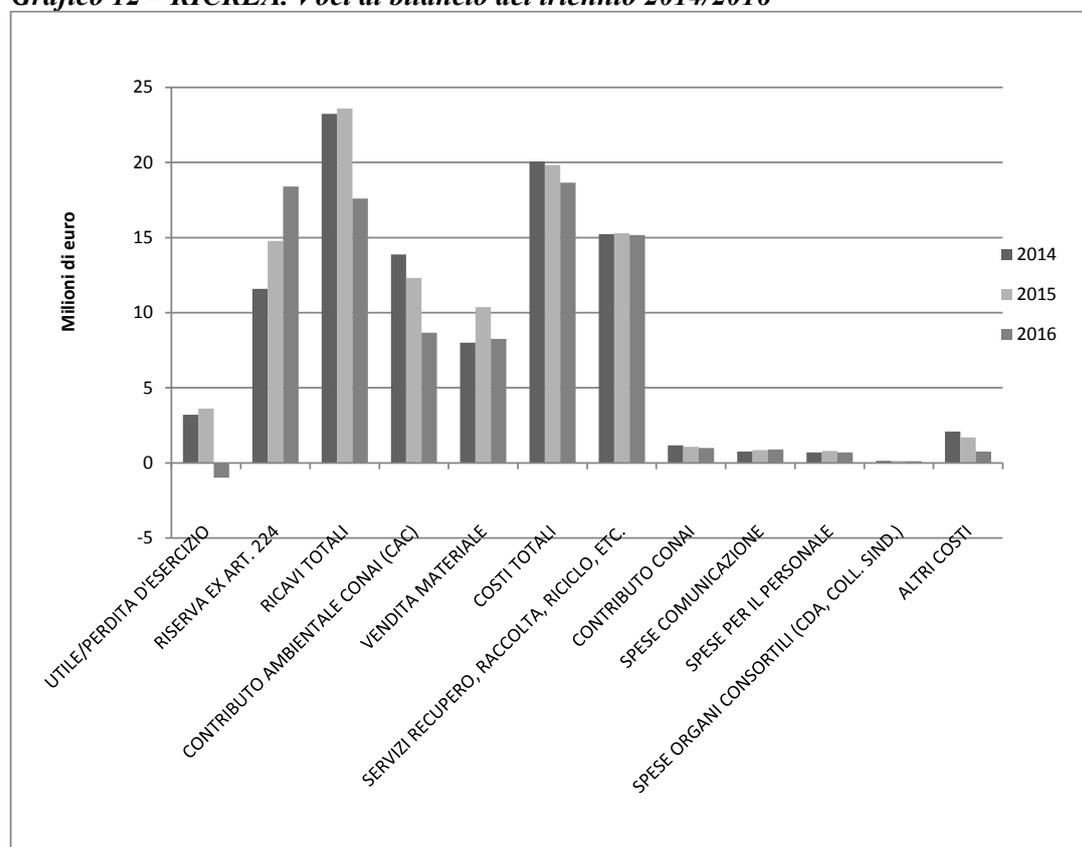
L'analisi dei dati di bilancio del triennio 2014/2016 ha evidenziato i dati contabili riportati nella seguente tabella.

Tab. 9 – RICREA. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

	2014	2015	2016
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	3.201.666	3.618.502	-989.487
RISERVA EX ART. 224	11.581.710	14.783.375	18.401.878
RICAVI TOTALI	23.231.982	23.593.816	17.605.542
<i>CONTRIBUTO AMBIENTALE PERCEPITO (CAC)</i>	13.882.752	12.312.887	8.671.364
<i>VENDITA MATERIALE</i>	7.996.212	10.377.114	8.258.734
COSTI TOTALI	20.071.175	19.839.840	18.649.362
<i>SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.</i>	15.228.860	15.296.523	15.177.940
<i>CONTRIBUTO AMBINETALE PER CONAI</i>	1.170.000	1.075.000	997.000
<i>SPESE COMUNICAZIONE</i>	749.481	859.125	898.631
<i>SPESE PER IL PERSONALE</i>	706.058	786.821	697.203
<i>SPESE ORGANI CONSORTILI (CDA, COLL. SIND.)</i>	134.168	122.078	118.260
<i>NR. MEDIO DIPENDENTI</i>	11	10	10

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

Grafico 12 – RICREA. Voci di bilancio del triennio 2014/2016



Nell'anno 2016 si è assistito ad una *performance* negativa in termini di risultato d'esercizio, essenzialmente legata ad consistente contrazione dei ricavi totali dovuta ad una robusta diminuzione delle due principali componenti, vale a dire il contributo ambientale incamerato e i proventi derivanti dalla vendita di materiale.

Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico attenzionate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.

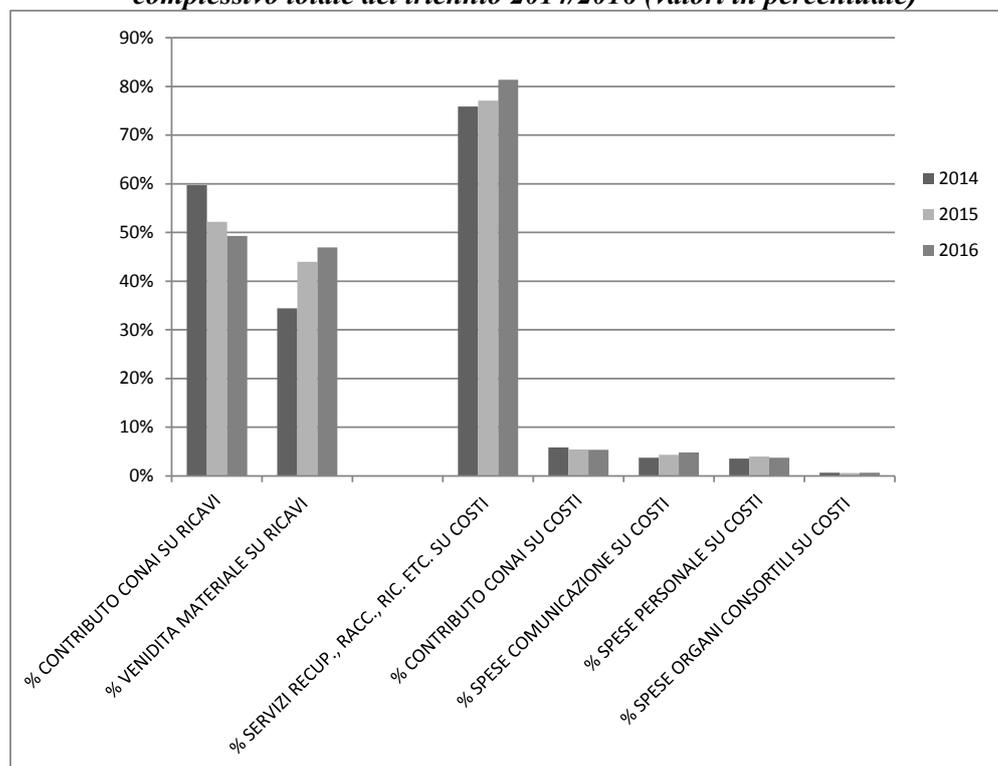
La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 10 – RICREA. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale)

	2014	2015	2016
% CONTRIBUTO CONAI SU RICAVI TOTALI	59,76%	52,19%	49,25%
% VENDITA MATERIALE SU RICAVI TOTALI	34,42%	43,98%	46,91%
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU COSTI TOTALI	75,87%	77,10%	81,39%
% CONTRIBUTO CONAI SU COSTI TOTALI	5,83%	5,42%	5,35%
% SPESE COMUNICAZIONE SU COSTI TOTALI	3,73%	4,33%	4,82%
% SPESE PERSONALE SU COSTI TOTALI	3,52%	3,97%	3,74%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU COSTI TOTALI	0,67%	0,62%	0,63%
COSTO MEDIO PER UNITA' DI PERSONALE	€ 64.187	€ 78.682	€ 69.720

Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

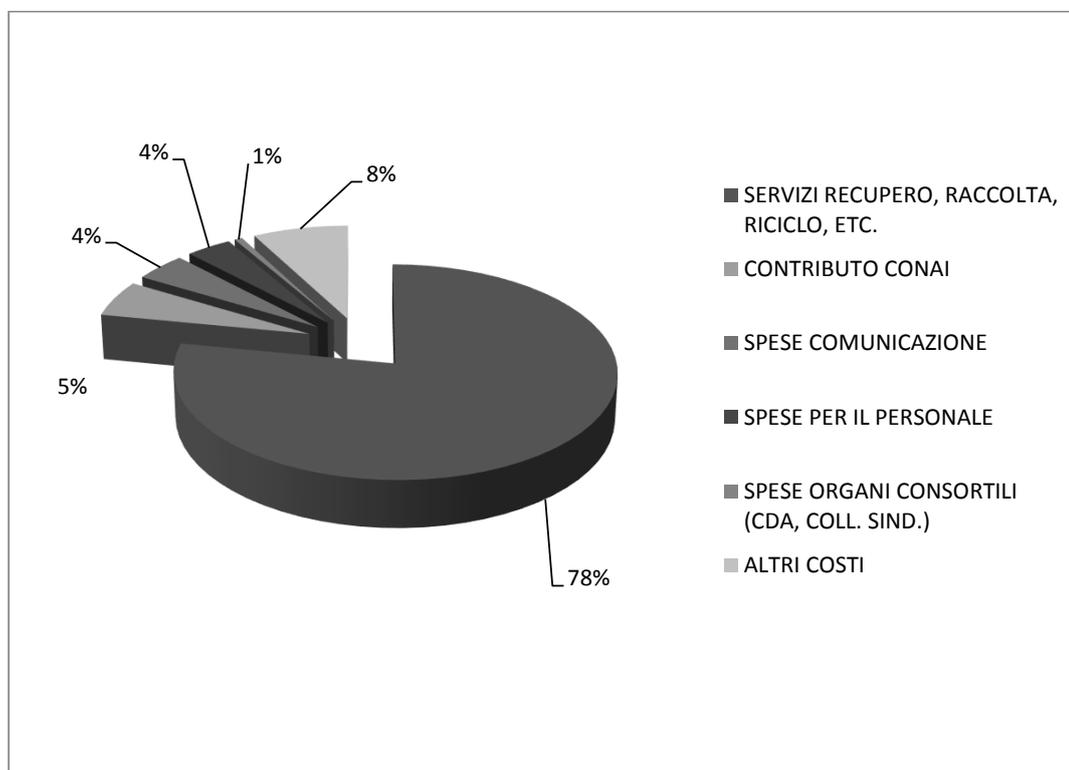
Grafico 13 – RICREA. Voci di costo e di ricavo relate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Diversamente da quanto prospettato nel grafico 12, l'analisi in termini percentuali rileva una crescita dei proventi derivanti dalla vendita del materiale, aumentati nel triennio di oltre 12 punti.

Da ultimo, l'analisi contabile ha riguardato il versante dei costi: in particolare, è stato rilevato il "peso" che ciascuna componente negativa di reddito presa in considerazione ha avuto complessivamente nel triennio 2014/2016, sul livello generale dei costi.

Grafico 14 – RICREA. Ripartizione dei valori complessivi delle singole voci di costo relative al triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



COMIECO

Dalla disamina della relazione sulla gestione e del bilancio 2014, che evidenzia una perdita di esercizio pari ad euro 34.107.000 (a copertura della quale è stata parzialmente utilizzata l'apposita riserva⁴² indisponibile del patrimonio netto di cui all'art. 224, comma, del decreto legislativo n. 152 del 2006, si rileva quanto segue.

Ricavi

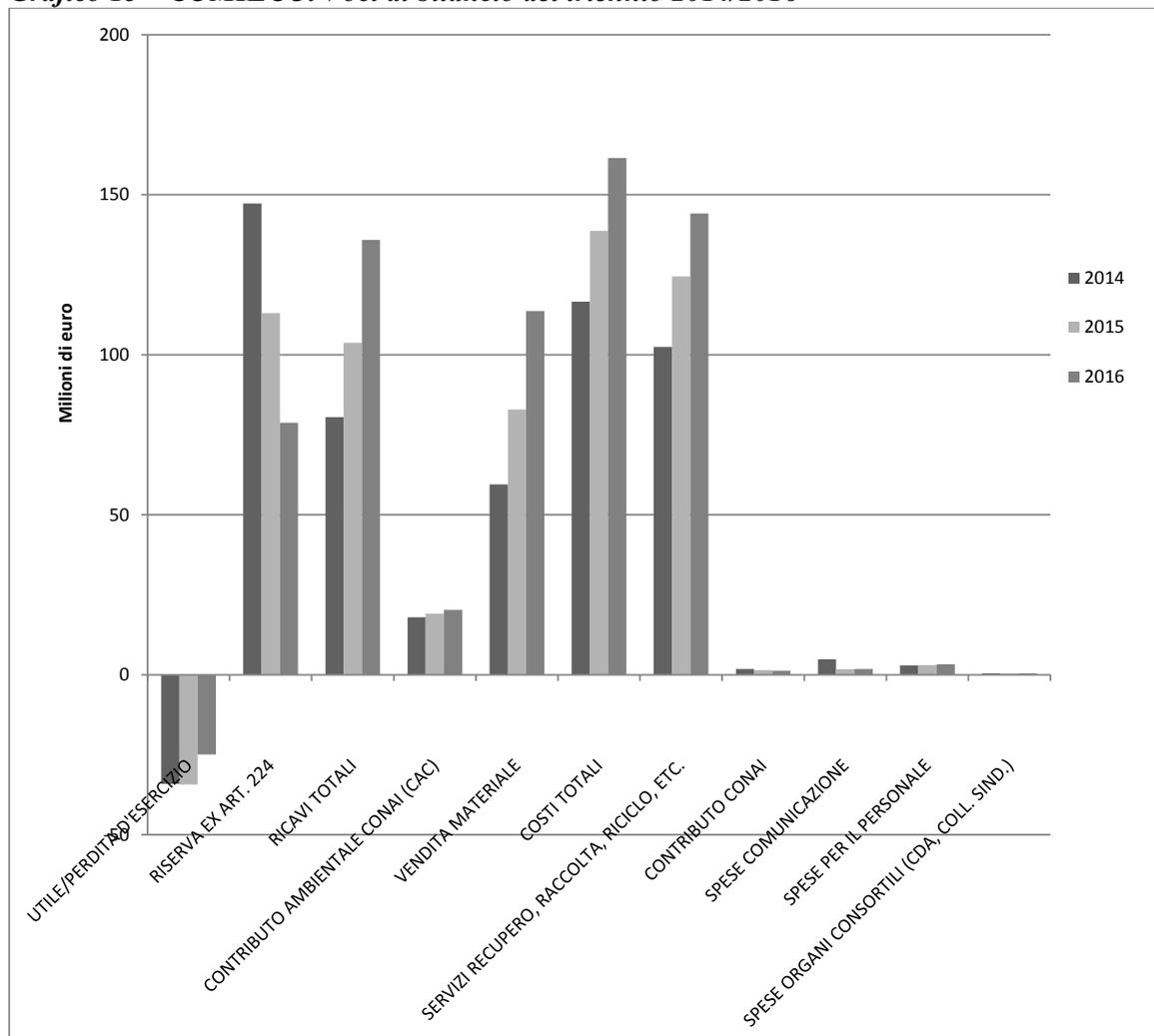
Nel conto economico 2014, alla voce "valore della produzione", sono appostati ricavi per un ammontare totale di circa 80 milioni di euro (€ 80.552.588). Nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

- contributo ambientale CONAI per quasi 18 milioni di euro (€ 17.954.313), determinato sulla scorta delle dichiarazioni rese a CONAI dai produttori delle quantità di imballaggi a base cellulosica immesse al consumo ed importate (al netto delle esportazioni);
- vendita materiale per oltre 59 milioni di euro (€ 59.462.853), intendendosi per essa il valore dei ricavi derivanti dalle aste (circa 43 milioni di euro) e quelli derivanti dai corrispettivi previsti dai contratti di mandato con le cartiere (circa 16 milioni di euro).

⁴² Tale riserva, ove sono stati accantonati gli utili degli esercizi precedenti ed è utilizzata per ripianare le eventuali perdite, ammonta, al 31/12/2014, ad euro 113.037.711.

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

Grafico 15 – COMIECO. Voci di bilancio del triennio 2014/2016



Il grafico mostra un andamento negativo nel triennio dei risultati d'esercizio: nonostante il *trend* positivo nei ricavi totali (da 80 a 135 milioni di euro), è l'elevato livello dei costi, in continua crescita negli anni 2014, 2015 e 2016, che determinano consistenti perdite.

Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.

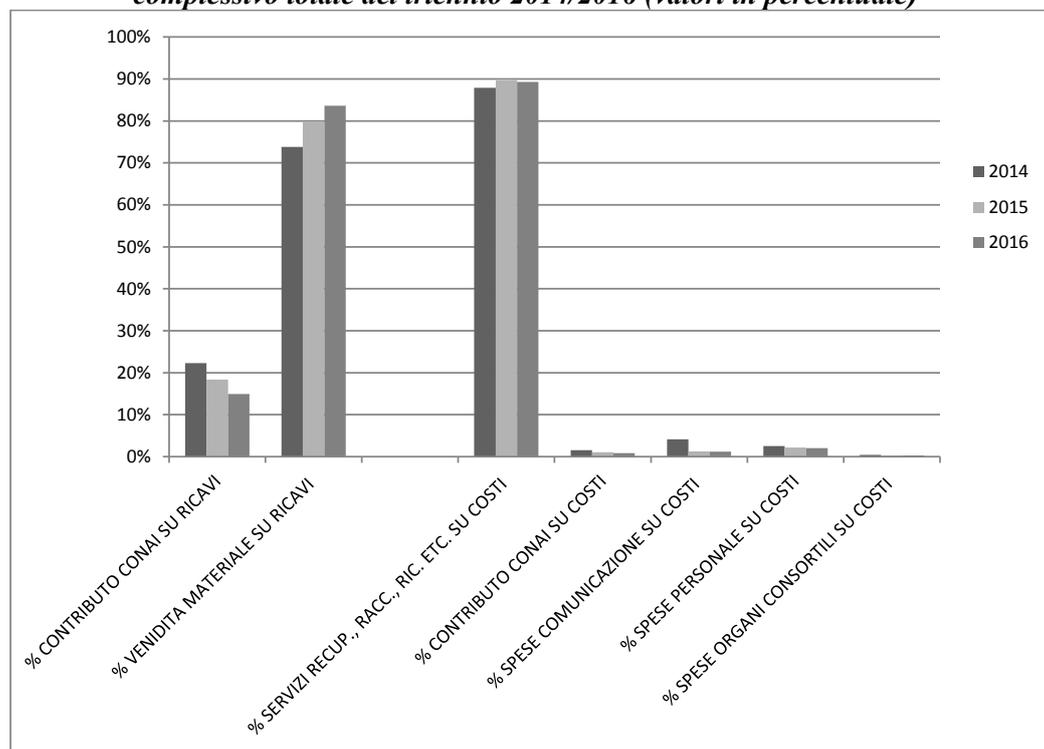
La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 12 – COMIECO. Voci di costo e di ricavo relate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale)

	2014	2015	2016
% CONTRIBUTO CONAI SU RICAVI TOTALI	22,29%	18,37%	14,95%
% VENDITA MATERIALE SU RICAVI TOTALI	73,82%	79,94%	83,65%
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU COSTI TOTALI	87,90%	89,70%	89,29%
% CONTRIBUTO CONAI SU COSTI TOTALI	1,53%	1,06%	0,80%
% SPESE COMUNICAZIONE SU COSTI TOTALI	4,15%	1,23%	1,14%
% SPESE PERSONALE SU COSTI TOTALI	2,52%	2,19%	2,04%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU COSTI TOTALI	0,38%	0,29%	0,26%
COSTO MEDIO PER UNITA' DI PERSONALE	€ 71.659	€ 86.887	€ 84.599

Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

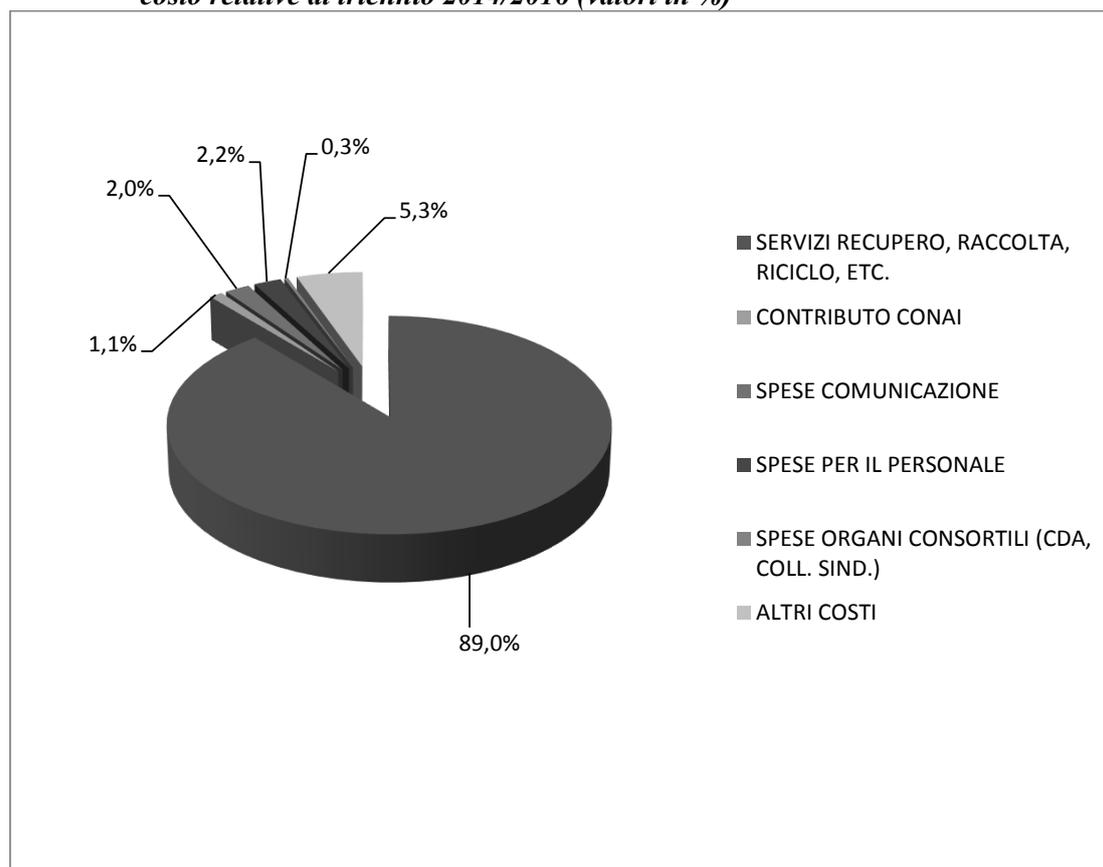
Grafico 16 – COMIECO. Voci di costo e di ricavo relate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Il grafico 16 consente di rilevare la maggiore propensione al mercato di COMIECO, registrando un aumento percentuale dei ricavi provenienti dalla vendita di materiale a discapito della componente contributo ambientale introitato.

Da ultimo, l'analisi contabile ha riguardato il versante dei costi: in particolare, è stato rilevato il "peso" che ciascuna componente negativa di reddito presa in considerazione ha avuto complessivamente nel triennio 2014/2016, sul livello generale dei costi.

Grafico 17 – COMIECO. Ripartizione dei valori complessivi delle singole voci di costo relative al triennio 2014/2016 (valori in %)



COREPLA

Dalla disamina della Relazione sulla gestione e del bilancio 2014, che evidenzia una perdita di esercizio pari ad euro 44.341.223 (a copertura della quale è stata parzialmente utilizzata l'apposita riserva⁴⁵ indisponibile del patrimonio netto di cui all'art. 224, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006), si rileva quanto segue.

Ricavi

Nel conto economico 2014, alla voce “valore della produzione”, sono appostati ricavi per un ammontare totale di quasi 389 milioni di euro (€ 388.824.027). Nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

- contributo ambientale CONAI per quasi 278 milioni di euro (€ 277.886.000), determinato sulla scorta delle dichiarazioni rese a CONAI dai produttori delle quantità di imballaggi in plastica immesse al consumo ed importate (al netto delle esportazioni)⁴⁶;
- vendita materiale per quasi 103 milioni di euro (€ 102.812.000), intendendosi per essa il valore dei ricavi derivanti dalla relativa alla commercializzazione degli imballaggi in plastica recuperati.

Costi

Nel conto economico 2014, alla voce “costi della produzione”, sono appostati oneri per un ammontare totale di circa 437 milioni di euro (€ 437.097.307), tra i quali, spiccano i “costi per servizi” pari ad oltre 420 milioni di euro (€ 420.851.490). Questi ultimi, nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

- spese relative al servizio di raccolta differenziata⁴⁷ degli imballaggi in plastica per un ammontare di euro 233.712.000, ai servizi di selezione per un ammontare di euro 116.600.000, ai servizi di recupero energetico per un ammontare di euro 35.678.000, nonché ai servizi di riciclo e trasporto per un ammontare di euro 6.373.000, per un totale di euro 392.363.000;
- contributo spese gestione CONAI per un ammontare di euro 9.379.000;
- spese generali per un ammontare di euro 3.034.000, di cui:
- euro 1.278.000 per servizi amministrativi, legali, tecnici e direzionali;
- euro 1.756.000 per altri costi;
- spese di comunicazione per un ammontare di euro 3.790.000;
- costo personale dipendente per un ammontare di euro 5.075.740; per completezza, si segnala che l'organico aziendale del COREPLA al 31/12/2014 si compone di 2 dirigenti, 19 quadri e 35 impiegati;
- costi e spese organi consortili per un ammontare di euro 512.000; per completezza, si segnala che gli organi di COREPLA, nel 2014, sono: il consiglio di amministrazione, composto da 1 presidente, 1 vicepresidente e 14 consiglieri; il collegio sindacale, composto da 1 presidente e da 2 sindaci. Il suindicato costo complessivo per il funzionamento degli organi sociali è così suddiviso: euro 420.000 per compensi e

⁴⁵ Tale riserva, ove sono stati accantonati gli utili degli esercizi precedenti ed è utilizzata per ripianare le eventuali perdite, ammonta, al 31 dicembre 2014, ad euro 136.361.333.

⁴⁶ Il CAC viene incassato anche sugli imballaggi compostabili, sebbene non si occupi di riciclo dell'organico: v. § 2.6

⁴⁷ Sono i corrispettivi che vengono riconosciuti agli enti locali o alle piattaforme di raccolta a gestione privata in base all'accordo quadro ANCI-CONAI.

rimborsi agli amministratori; euro 92.000 per compensi e rimborsi ai componenti del collegio sindacale.

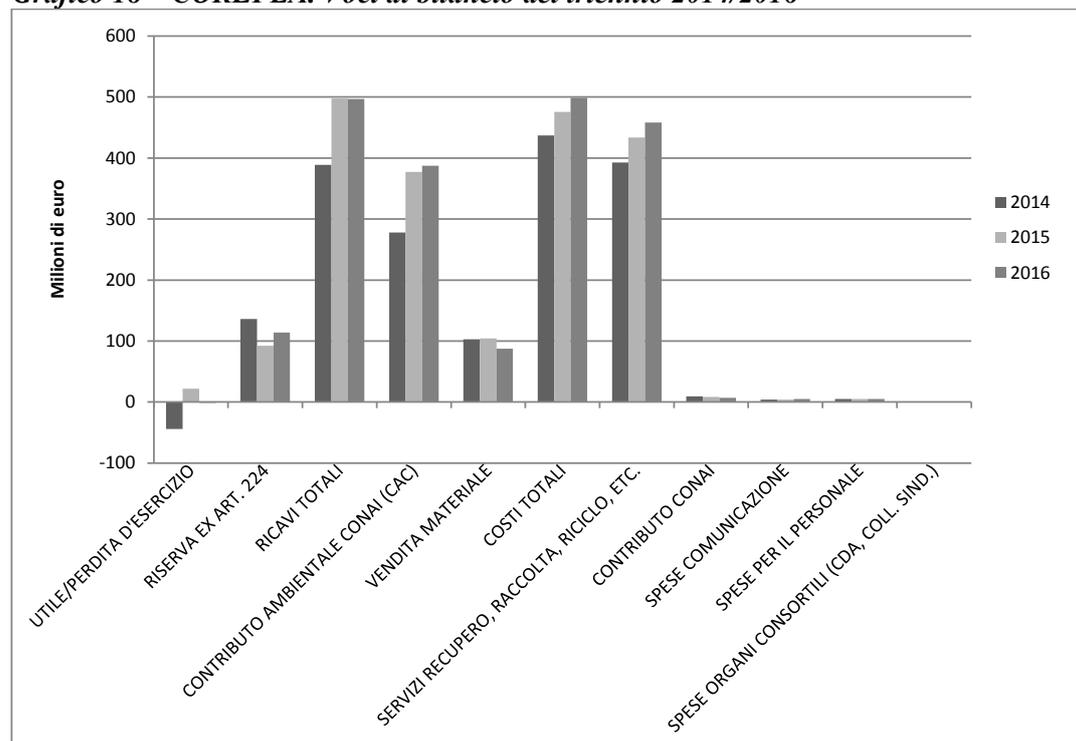
L'analisi dei dati di bilancio del triennio 2014/2016, ha evidenziato i dati contabili riportati nella seguente tabella.

Tab. 13 – COREPLA. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

	2014	2015	2016
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	-44.341.223	21.867.079	-1.520.859
RISERVA EX ART. 224	136.361.333	92.020.110	113.887.189
RICAVI TOTALI	388.824.027	497.469.180	496.910.870
<i>CONTRIBUTO AMBIENTALE PERCEPTO (CAC)</i>	277.886.000	376.996.000	387.467.000
<i>VENDITA MATERIALE</i>	102.812.000	104.254.000	87.644.000
COSTI TOTALI	437.097.307	475.457.201	498.907.112
<i>SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.</i>	392.363.000	433.642.000	458.068.000
<i>CONTRIBUTO AMBINETALE PER CONAI</i>	9.379.000	8.374.000	7.038.000
<i>SPESE COMUNICAZIONE</i>	3.790.000	4.093.000	5.095.000
<i>SPESE PER IL PERSONALE</i>	5.075.740	4.810.626	4.955.161
<i>SPESE ORGANI CONSORTILI (CDA, COLL. SIND.)</i>	512.000	532.000	532.000
<i>NR. MEDIO DIPENDENTI</i>	56	57	61

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

Grafico 18 – COREPLA. Voci di bilancio del triennio 2014/2016



Il precedente grafico evidenzia un andamento altalenante nei risultati d'esercizio: soprattutto con riferimento all'anno 2016, la minima perdita accusata sembrerebbe legata ad una negativa contingenza strutturale di mercato che ha determinato una contrazione nei ricavi derivanti dalle vendite dei materiali.

Di contro, si rileva il costante aumento dei livelli dei costi totali, avuto particolare riguardo a quelli afferenti ai servizi di recupero, raccolta e riciclo dei prodotti.

Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.

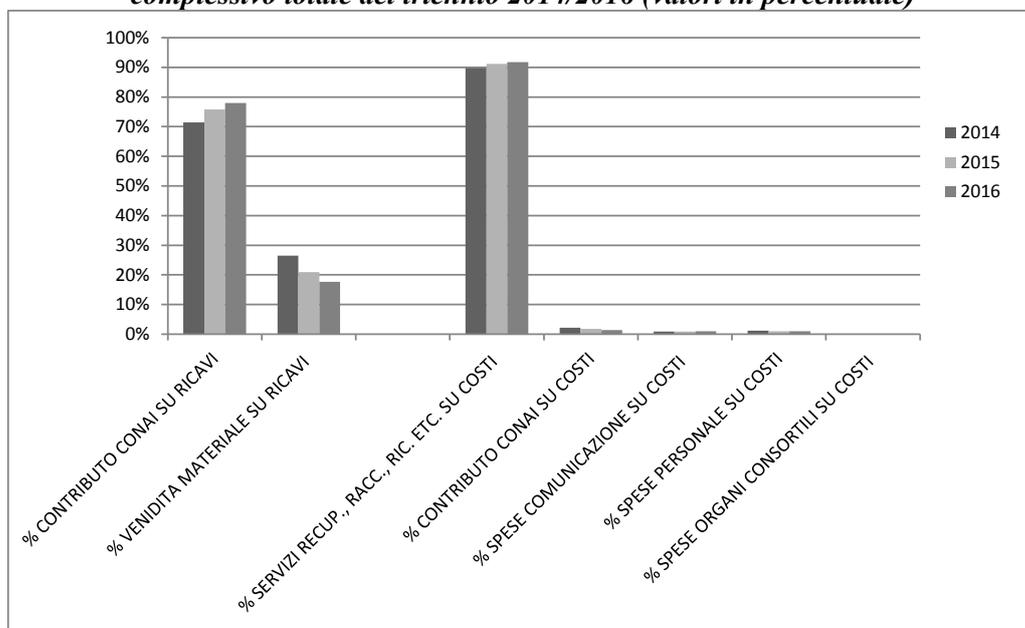
La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 14 – COREPLA. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale)

	2014	2015	2016
% CONTRIBUTO CONAI SU RICAVI TOTALI	71,47%	75,78%	77,98%
% VENDITA MATERIALE SU RICAVI TOTALI	26,44%	20,96%	17,64%
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU COSTI TOTALI	89,77%	91,21%	91,81%
% CONTRIBUTO CONAI SU COSTI TOTALI	2,15%	1,76%	1,41%
% SPESE COMUNICAZIONE SU COSTI TOTALI	0,87%	0,86%	1,02%
% SPESE PERSONALE SU COSTI TOTALI	1,16%	1,01%	0,99%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU COSTI TOTALI	0,12%	0,11%	0,11%
COSTO MEDIO PER UNITA' DI PERSONALE	€ 90.638	€ 84.397	€ 81.232

Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

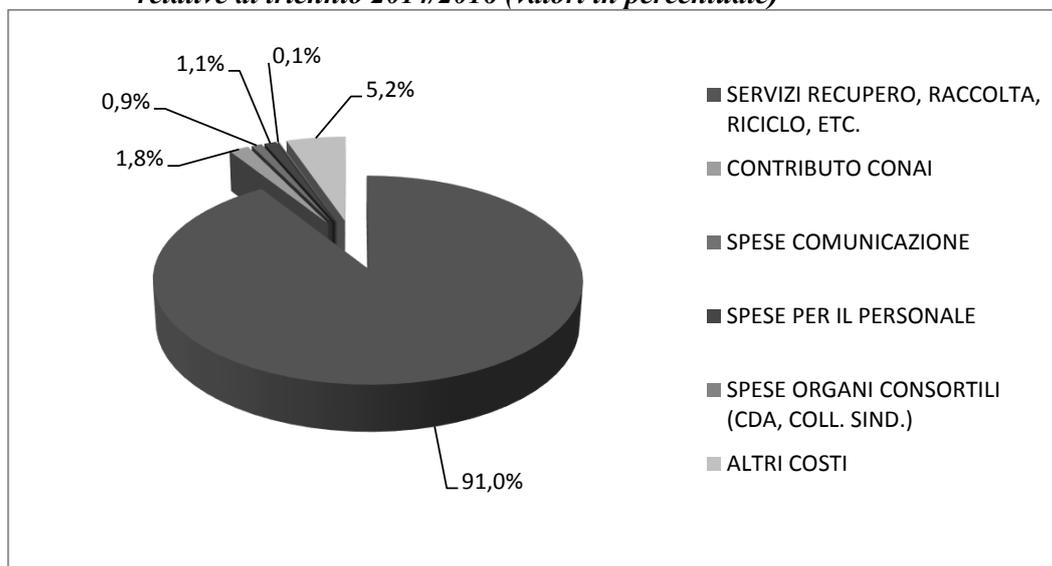
Graf. 19 – COREPLA. Voci di costo e di ricavo relate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Il dato più significativo emergente dal grafico risiede nella squilibrata distribuzione, in termini percentuali, dei ricavi: i proventi di COREPLA, infatti, derivano in larga parte (quasi l'80 per cento nel 2016) dalla parte di contributo ambientale percepito.

Da ultimo, l'analisi contabile ha riguardato il versante dei costi: in particolare, è stato rilevato il "peso" che ciascuna componente negativa di reddito presa in considerazione ha avuto complessivamente nel triennio 2014/2016, sul livello generale dei costi.

Graf. 20 – COREPLA. Ripartizione dei valori complessivi delle singole voci di costo relative al triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Tenuto conto dell'omogeneità, in termini di funzionamento e di rilevazione degli accadimenti aziendali, dei consorzi della filiera CONAI, nella seguente tabella sono stati, infine, messi a confronto, sempre con riferimento al triennio 2014/2016, i valori "normalizzati"⁴⁸ delle voci di ricavi (contributo ambientale incassato) e quelle di costo (spese di comunicazione, contributo ambientale riconosciuto a CONAI, spese per il personale, spese organi consortili).

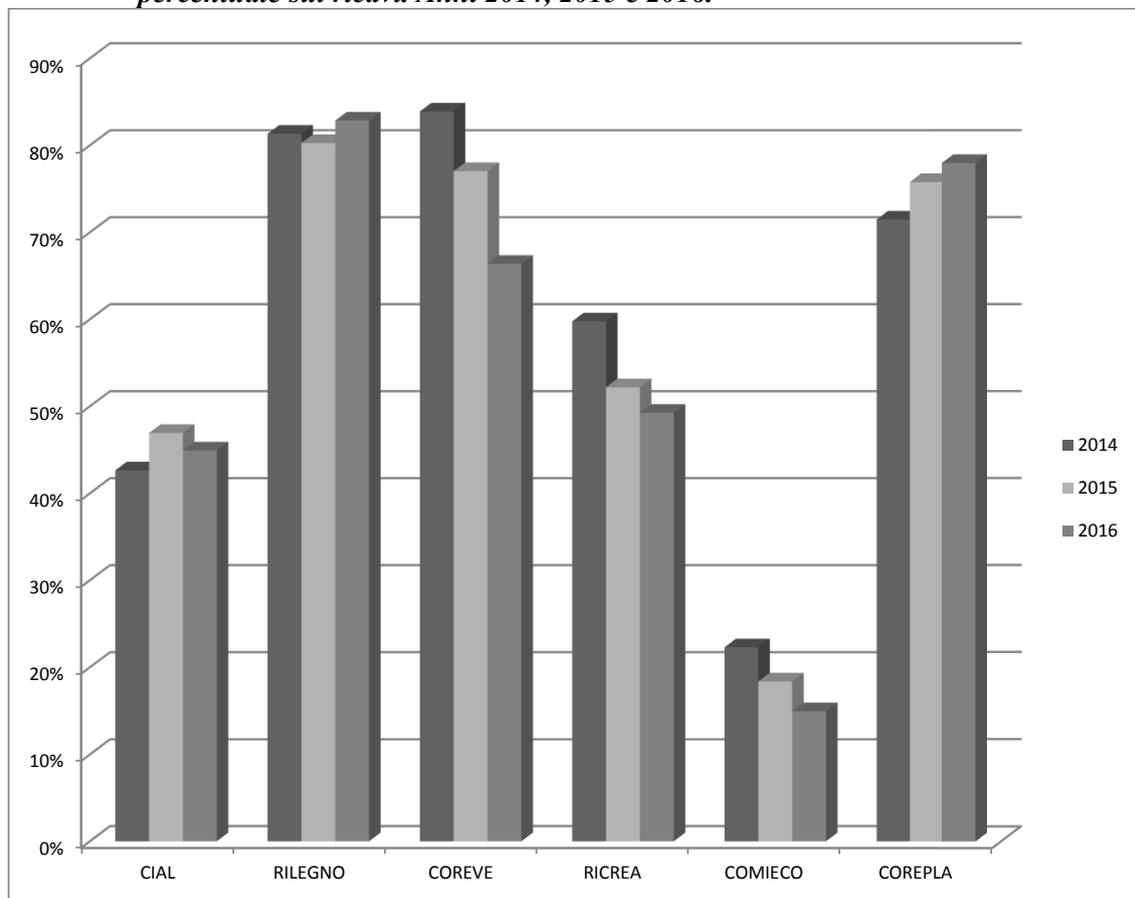
Tab. 15 – CONSORZI FILIERA CONAI. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo per gli anni 2014, 2015 e 2016 (valori in percentuale)

	% CONTRIBUTO AMBIENTALE SU RICAVI			% SPESE COMUNICAZIONE SU COSTI			% SPESE PER IL PERSONALE SU COSTI			% SPESE ORGANI CONSORTILI SU COSTI		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
CIAL	42,63 %	46,94 %	44,93 %	5,37 %	6,95 %	5,56 %	10,76 %	10,07 %	9,80 %	2,41 %	1,86 %	1,98 %
RILEGN O	81,34 %	80,27 %	82,85 %	1,01 %	1,47 %	1,54 %	3,21% %	3,28% %	3,24 %	1,50 %	1,36 %	1,10 %
COREV E	83,89 %	77,04 %	66,38 %	2,73 %	2,47 %	5,62 %	1,14% %	1,01% %	1,10 %	0,56 %	0,47 %	0,49 %
RICREA	59,76 %	52,19 %	49,25 %	3,73 %	4,33 %	4,82 %	3,52% %	3,97% %	3,74 %	0,67 %	0,62 %	0,63 %
COMIE CO	22,29 %	18,37 %	14,95 %	4,15 %	1,23 %	1,14 %	2,52% %	2,19% %	2,04 %	0,38 %	0,29 %	0,26 %
COREPL A	71,47 %	75,78 %	77,98 %	0,87 %	0,86 %	1,02 %	1,16% %	1,01% %	0,99 %	0,12 %	0,11 %	0,11 %

Per una più puntuale analisi delle singole voci, sono stati elaborati apposite rappresentazioni grafiche per ciascuna delle poste di bilancio esaminate.

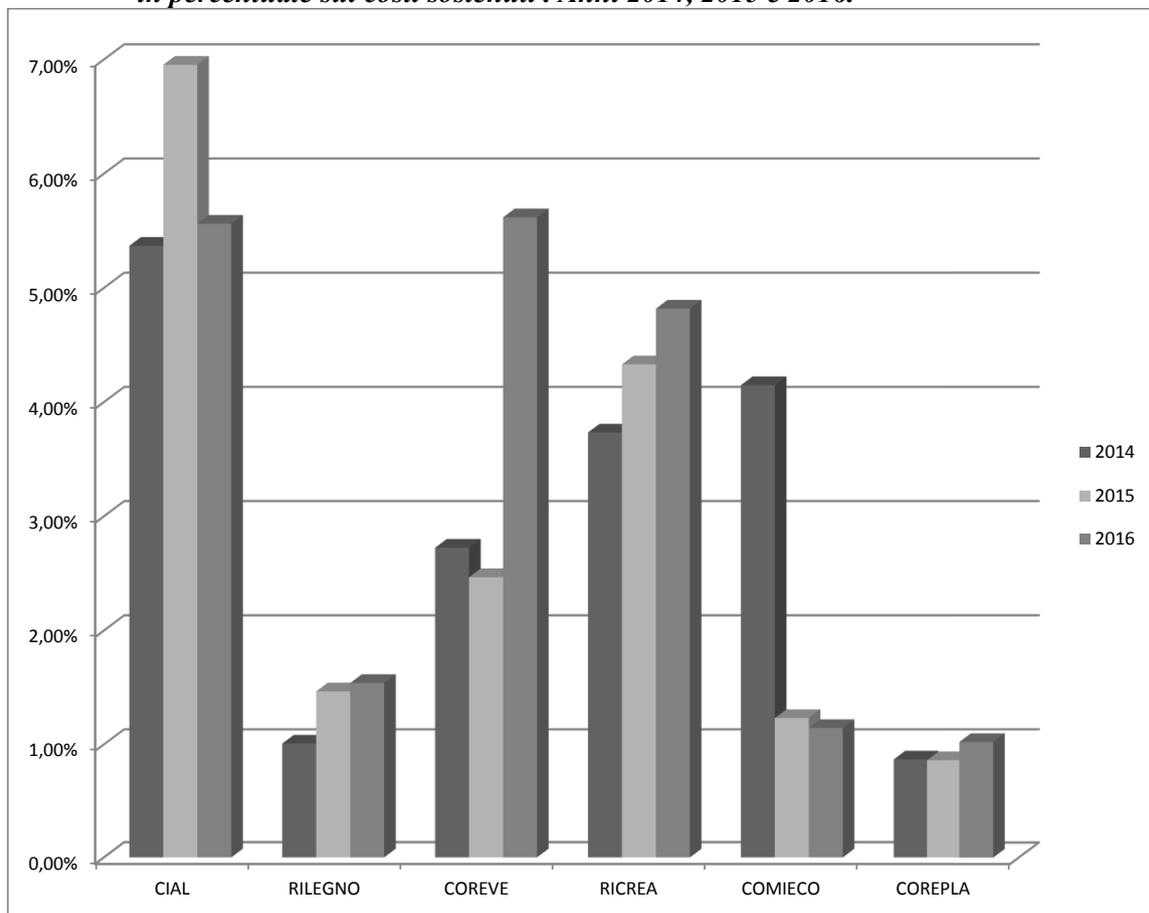
⁴⁸ Si tratta dei valori già evidenziati nelle tabelle (*cf.* tabelle 4, 6, 8, 10, 12, 14) e nei grafici (*cf.* tabelle 4, 7, 10, 13, 16, 19) dei singoli consorzi: essi constano di voci di costo o ricavo in percentuale rispetto alla loro macroarea di appartenenza.

Graf. 21 – CONSORZI FILIERA CONAI. contributo ambientale percepito in percentuale sui ricavi. Anni 2014, 2015 e 2016.



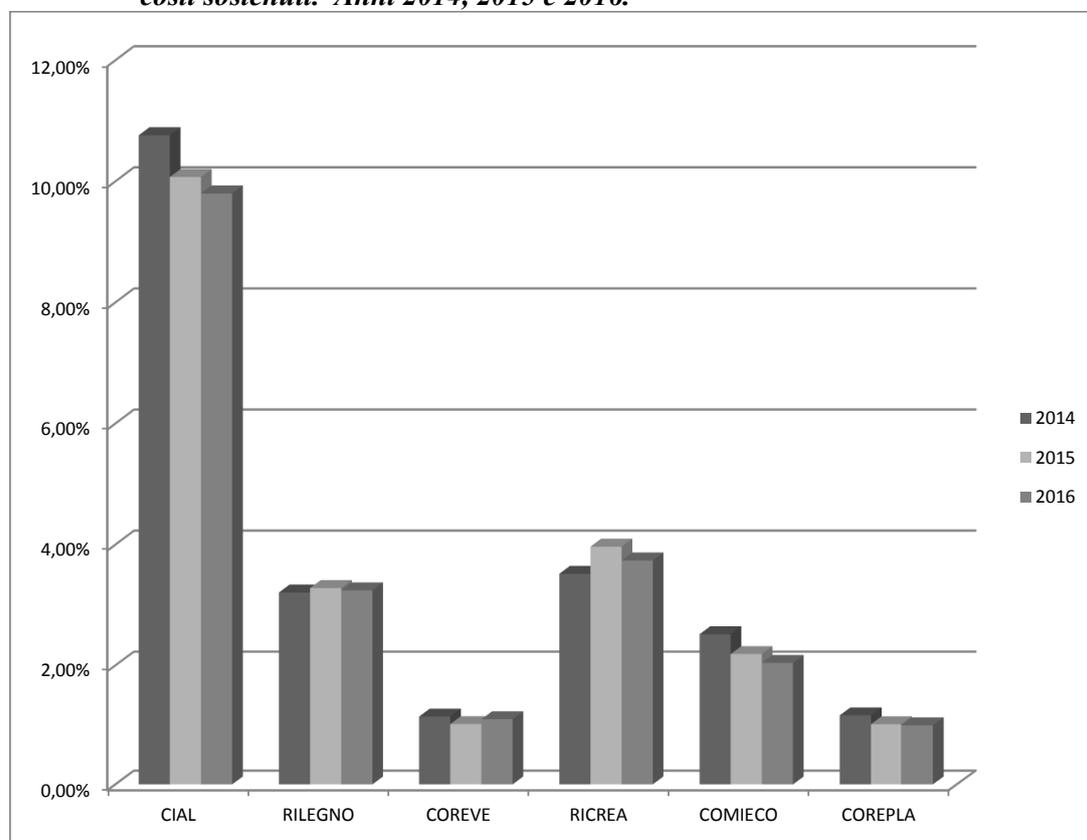
Dal precedente grafico può facilmente apprezzarsi come, tra i consorzi di filiera, COMIECO, in ragione di un CAC percepito decisamente inferiore a quello di competenza degli altri *players*, sia il soggetto che, di converso, riesce ad ottenere dei ricavi percentualmente superiori dalla vendita del materiale (aste e corrispettivi previsti dai contratti di mandato con le cartiere).

Graf. 22 – CONSORZI FILIERA CONAI. Spese per la comunicazione istituzionale in percentuale sui costi sostenuti . Anni 2014, 2015 e 2016.



Per quanto attiene ai costi legati alla comunicazione istituzionale, senza dubbio il CIAL appare il consorzio che destina maggiori risorse al riguardo; in tale contesto, a fronte della significativa contrazione di tali spese da parte di COMIECO, anche RICREA e COREVE si attestano su livelli superiori alla media.

Grafico 23 – CONSORZI FILIERA CONAI. Spese per il personale in percentuale sui costi sostenuti. Anni 2014, 2015 e 2016.

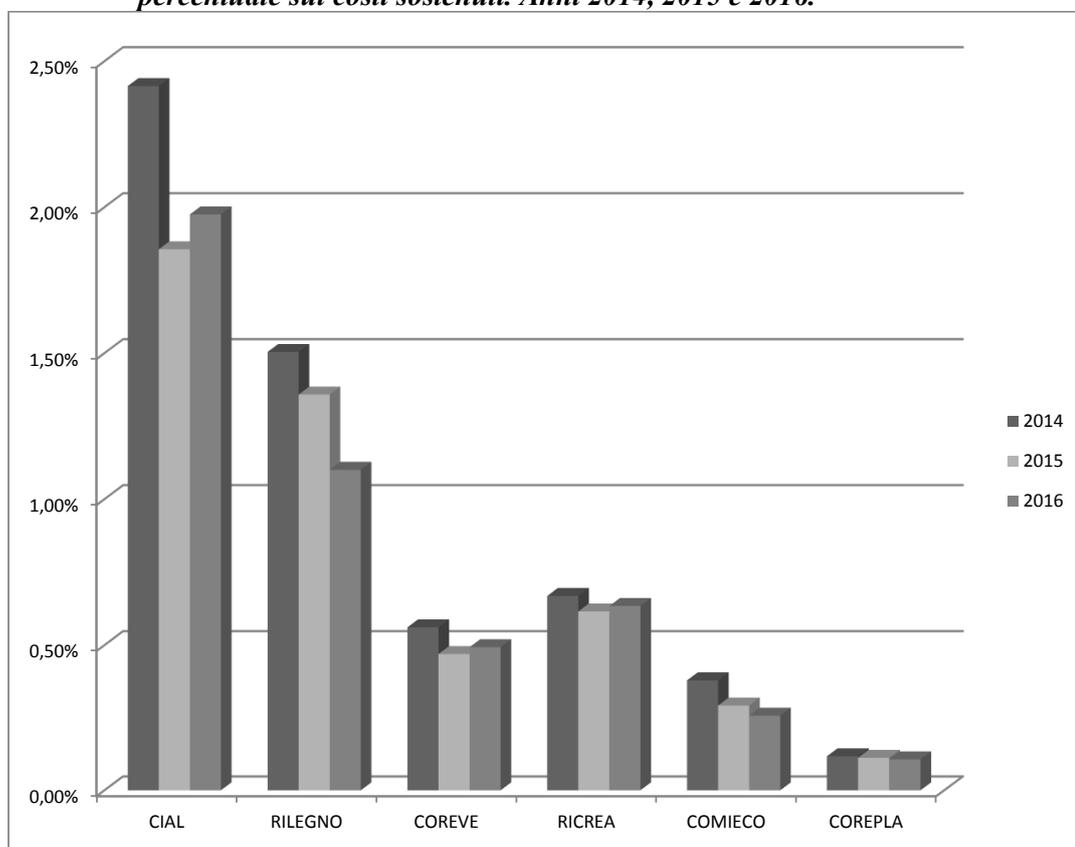


Anche per i costi legati al personale, il CIAL spicca per gli elevati livelli di retribuzione che riconosce ai suoi dipendenti; i livelli stipendiali appaiono mediamente più che doppi rispetto agli altri consorzi appartenenti alla filiera CONAI. Il dato è confermato anche dall'analisi del costo medio per unità di personale.

Tab. 16 – CONSORZI FILIERA CONAI. costo medio per unità di personale 2014, 2015 e 2016

	2014	2015	2016	MEDIA TRIENNIO
CIAL	€ 119.911	€ 116.584	€ 126.114	€ 120.870
RILEGNO	€ 48.698	€ 54.548	€ 57.249	€ 53.499
COREVE	€ 68.089	€ 70.040	€ 75.796	€ 71.309
RICREA	€ 64.187	€ 78.682	€ 69.720	€ 70.863
COMIECO	€ 71.659	€ 86.887	€ 84.599	€ 81.048
COREPLA	€ 90.638	€ 84.397	€ 81.232	€ 85.422

Grafico 24 – CONSORZI FILIERA CONAI. Spese per organi consortili in percentuale sui costi sostenuti. Anni 2014, 2015 e 2016.



Sempre in un'ottica comparativa di valori percentuali, le spese sostenute per il funzionamento degli organi consortili (vale a dire il consiglio di amministrazione, il collegio sindacale e, ove previsto, l'organismo di vigilanza) rappresentano, per il CIAL, una voce di costo che incide mediamente intorno al 2 per cento del totale dei costi; a parte RILEGNO (con valori medi superiori all'1 per cento), gli altri consorzi si attestano su valori oscillanti tra lo 0,3 per cento ed lo 0,6 per cento del totale dei costi.

Altri consorzi o aziende

La disomogeneità dei sistemi collettivi, di cui si è già detto, non permette, a differenza di quanto avvenuto per la filiera CONAI, un'analisi di bilancio comparata per tutti gli altri attori operanti nel settore del mercato del riciclo di materiali diversi dagli imballaggi.

Di conseguenza, la disamina delle voci contabili già selezionate per la filiera CONAI potrebbe avere, per ciascuno dei *players* di seguito esaminati, un diverso significato nelle dinamiche aziendali, sia per la natura intrinseca del dato contabile⁴⁹ che per la scarsa rilevanza che è stata attribuita ad alcune di esse nei prospetti ufficiali.

⁴⁹ Si pensi, ad esempio, alla riserva indisponibile del patrimonio netto dei consorzi della filiera CONAI disposta dall'art. 224 del decreto legislativo n. 156 del 2006, voce di bilancio che può rinvenirsi in altre forme in omologhe realtà aziendali.

In considerazione del fatto che ne sono stati già delineati le fonti normative, i compiti e la struttura, l'analisi dei bilanci è stata orientata su ECOPNEUS (società consortile per azioni senza scopo di lucro per il rintracciamento, la raccolta, il trattamento e il recupero dei pneumatici fuori uso), CONOE (Consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti), CONOU (Consorzio nazionale per la gestione raccolta e trattamento degli oli minerali usati), CDC RAEE (Centro di coordinamento della filiera RAEE).

Pertanto, con le limitazioni evidenziate, si è proceduto ad esaminare, con riferimento al triennio 2014/2016:

- 1) le poste del *patrimonio netto*, avuto particolare riguardo ai risultati d'esercizio (utili o perdite) nonché sull'entità delle riserve accantonate, sia quelle previste in forza di una legge che quelle volontarie;
- 2) il *valore della produzione*, per determinare in che misura i ricavi sulla commercializzazione dei prodotti da riciclare e quelli eventualmente derivanti dal contributo ambientale influiscano sui proventi introitati;
- 3) i *costi della produzione*, relativamente alle spese legate ai servizi di recupero, raccolta e riciclo dei materiali, ai costi di comunicazione e del personale, alle spese per gli organi consortili.

ECOPNEUS

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

Tab. 17 – ECOPNEUS. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

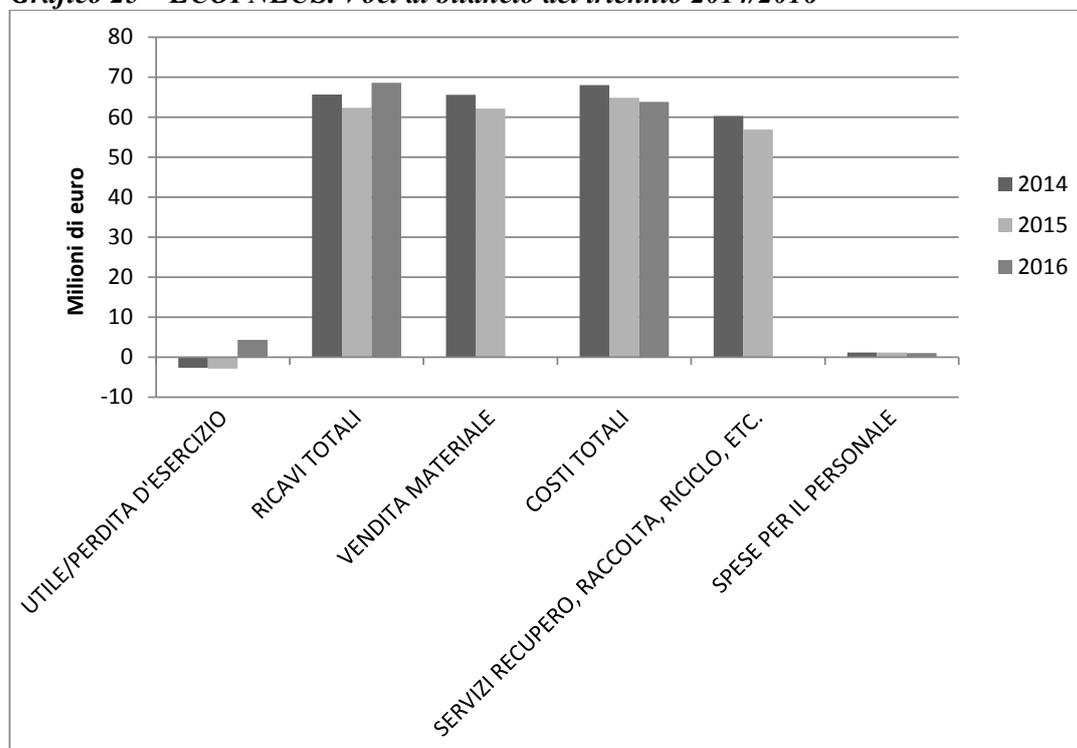
	2014	2015	2016
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	-2.651.023	-2.863.877	4.306.224
RISERVA ⁽¹⁾	1.479.449	1.016.214	0
RICAVI TOTALI ⁽²⁾	65.643.130	62.358.374	68.595.902
(CONTRIBUTO AMBIENTALE / VENDITA MATERIALE)	65.565.000	62.120.000	N.D.
COSTI TOTALI	68.006.118	64.850.050	63.782.707
SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.	60.254.000	56.872.000	N.D.
SPESE COMUNICAZIONE	N.D.	N.D.	N.D.
SPESE PER IL PERSONALE	1.127.512	1.151.606	1.028.789
SPESE ORGANI CONSORTILI	N.D.	N.D.	N.D.
NR. MEDIO DIPENDENTI	10	10	10

(1) Trattasi di riserva costituita ai sensi dell'art. 3, comma 5, del DM n. 82/2011 che accoglie gli avanzi di gestione, indisponibile se non in fase di liquidazione.

(2) Non sono distinguibili nel bilancio pubblicato i valori del contributo ambientale.

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

Grafico 25 – ECOPNEUS. Voci di bilancio del triennio 2014/2016



La rappresentazione grafica, seppure incompleta per carenza di dati (servizi di recupero, raccolta, riciclo, etc. per il 2016), evidenzia un'inversione di tendenza nel 2016, esercizio chiuso in utile grazie al lievitare dei ricavi ed alla diminuzione dei costi. Giova sottolineare che la mancata rappresentazione delle spese degli organi consortili è legata alla completa assenza di costi della specie.

Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico attenzionate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.

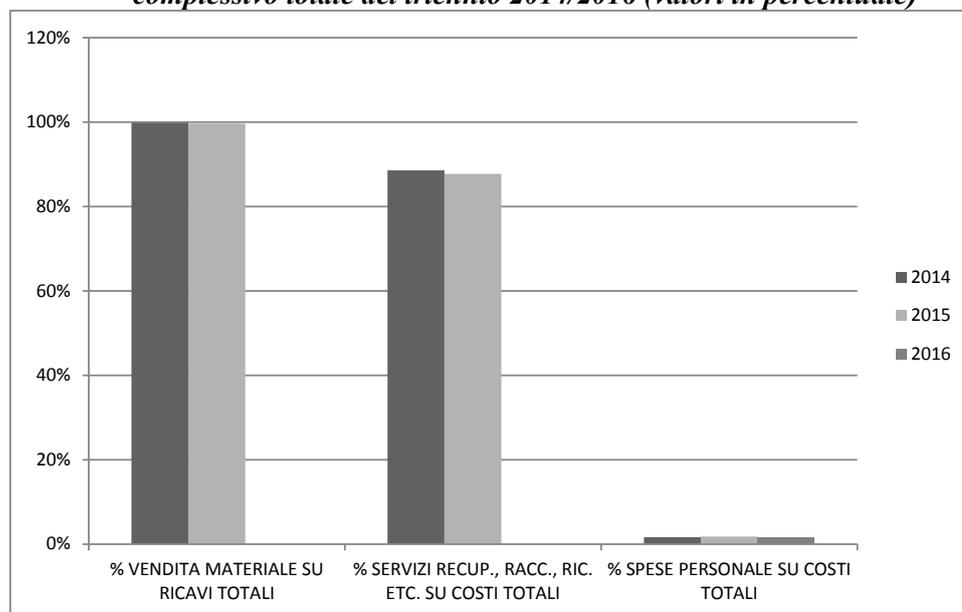
La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 18 – ECOPNEUS. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale)

	2014	2015	2016
% VENDITA MATERIALE SU RICAVI TOTALI	99,88%	99,62%	N.D.
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU COSTI TOTALI	88,60%	87,70%	N.D.
% SPESE COMUNICAZIONE SU COSTI TOTALI	N.D.	N.D.	N.D.
% SPESE PERSONALE SU COSTI TOTALI	1,66%	1,78%	1,61%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU COSTI TOTALI	N.D.	N.D.	N.D.

Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle variazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

Grafico 26 – ECOPNEUS. Voci di costo e di ricavo relate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Non può non notarsi nel grafico precedente la supremazia, in termini percentuali, dei costi legati al recupero, raccolta e riciclo dei materiali rispetto alle altre spese.

CONOE

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

Tab. 19 – CONOE. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

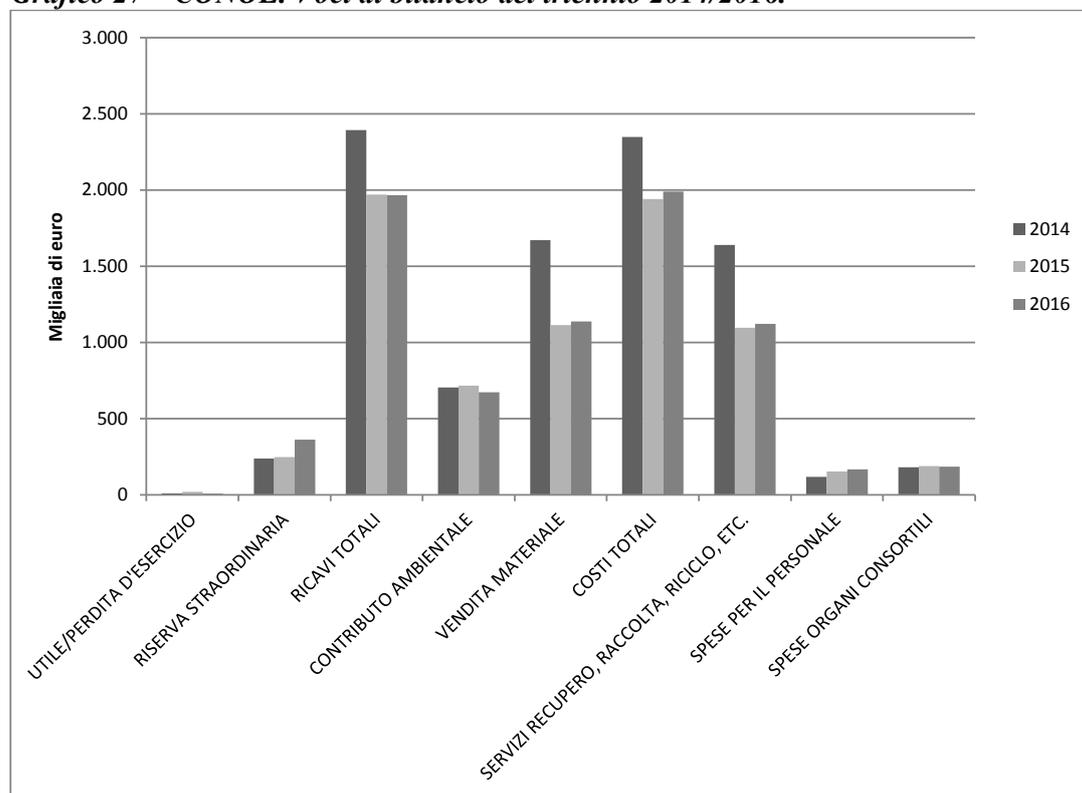
	2014	2015	2016
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	9.265	19.518	7.870
RISERVA ⁽¹⁾	237.599	246.864	361.280
RICAVI TOTALI	2.392.788	1.970.758	1.966.193
CONTRIBUTO AMBIENTALE ⁽²⁾	704.087	716.732	672.947
VENDITA MATERIALE	1.671.480	1.113.174	1.136.625
COSTI TOTALI	2.347.464	1.940.416	1.989.546
SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.	1.639.818	1.096.035	1.121.724
SPESE COMUNICAZIONE	N.D.	N.D.	N.D.
SPESE PER IL PERSONALE	117.973	152.609	165.964
SPESE ORGANI CONSORTILI	179.751	187.150	183.350
NR. MEDIO DIPENDENTI	3	4	5

(1) Trattasi di riserva indisponibile nella quale sono accantonati gli utili che, per statuto, non sono distribuibili.

(2) Trattasi, in realtà di differenziale consortile, vale a dire di contribuzione onerosa da parte dei consorziati: il contributo ambientale viene riscosso dal 1° luglio 2017.

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

Grafico 27 – CONOE. Voci di bilancio del triennio 2014/2016.



Il dato significativo emergente è rappresentato dalla consistente contrazione dei ricavi proveniente dalla vendita del materiale nel biennio 2015/2016, opportunamente compensata da una oculata gestione delle componenti negative di reddito (eventualmente anche di natura finanziaria) tale da raggiungere risultati d'esercizio comunque positivi.

Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.

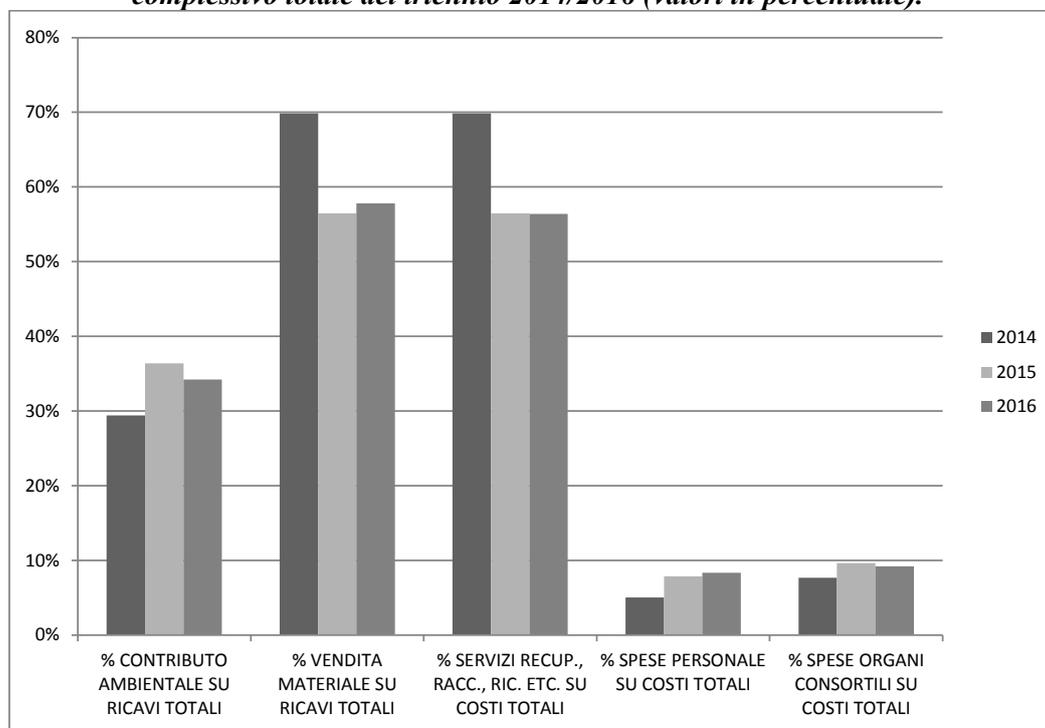
La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 20 – CONOE. Voci di costo e di ricavo relate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale).

	2014	2015	2016
% CONTRIBUTO AMBIENTALE SU RICA VITI TOTALI	29,43%	36,37%	34,23%
% VENDITA MATERIALE SU RICA VITI TOTALI	69,85%	56,48%	57,81%
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU COSTI TOTALI	69,85%	56,48%	56,38%
% SPESE COMUNICAZIONE SU COSTI TOTALI	N.D.	N.D.	N.D.
% SPESE PERSONALE SU COSTI TOTALI	5,03%	7,86%	8,34%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU COSTI TOTALI	7,66%	9,64%	9,22%

Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

Grafico 28 – CONOE. Voci di costo e di ricavo relate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale).



Il grafico mostra, oltre ad un andamento altalenante del contributo ambientale introitato, un significativo aumento dei costi relativi alla retribuzione del personale dipendente (peraltro limitato a poche unità).

CONOU

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

Tab. 21 – CONOU. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro).

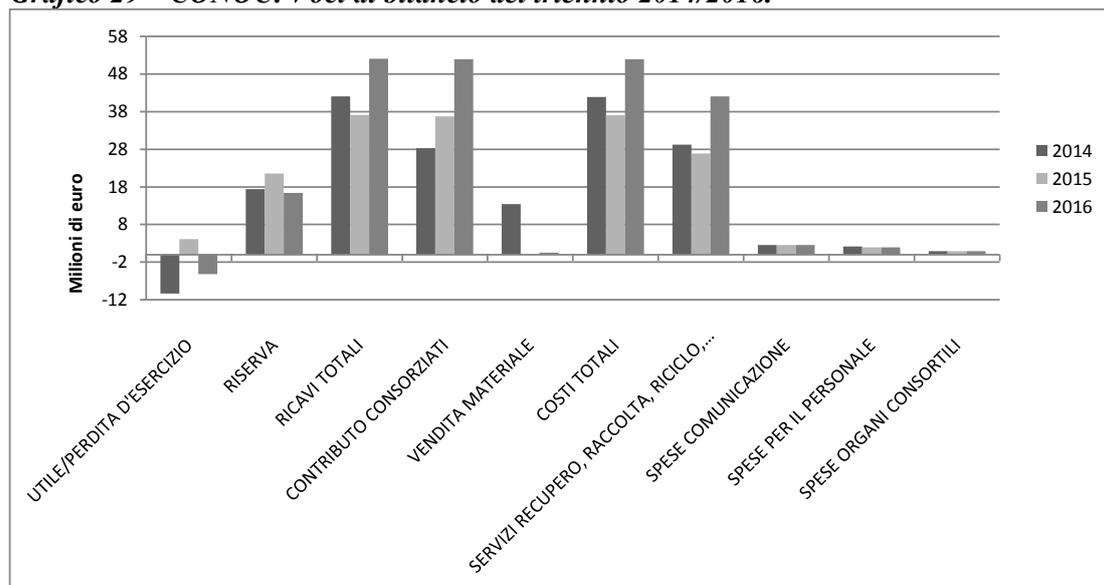
	2014	2015	2016
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO ⁽¹⁾	-10.311.500	4.131.264	-5.200.693
RISERVA ⁽²⁾	17.456.109	21.587.373	16.386.680
RICAVI TOTALI	42.058.166	37.101.946	52.061.901
<i>CONTRIBUTO CONSORZIATI</i>	28.290.987	36.750.839	51.924.876
<i>VENDITA MATERIALE</i>	13.442.510	160.193	533.380
COSTI TOTALI	41.899.840	37.078.638	51.893.206
<i>SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.</i>	29.263.618	26.894.667	42.035.592
<i>SPESE COMUNICAZIONE</i>	2.568.530	2.551.118	2.580.220
<i>SPESE PER IL PERSONALE</i>	2.154.812	1.964.132	1.954.768
<i>SPESE ORGANI CONSORTILI</i>	908.531	934.037	939.868
NR. MEDIO DIPENDENTI	21	21	21

(1) I bilanci approvati indicano sempre un pareggio d'esercizio: i valori indicati afferiscono alle effettive perdite o utili prodotti, compensate, nei prospetti contabili ufficiali, dai contributi versati dai consorziati.

(2) Trattasi di riserva costituita ai sensi dell'articolo 236 del decreto legislativo n. 156 del 2006.

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

Grafico 29 – CONOU. Voci di bilancio del triennio 2014/2016.



Nell'esaminare il grafico si deve sottolineare l'andamento controverso dei risultati d'esercizio (utili o perdite) con i valori dei ricavi incamerati: pare, infatti, che, contrariamente a quanto ci si aspetterebbe, i due valori siano inversamente

proporzionali. Nel biennio 2015/2016, infatti, si è assistito, da una parte, al conseguimento di utili pur in presenza di una contrazione dei ricavi, dall'altra, ad una perdita in vigenza di un innalzamento dei proventi.

Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.

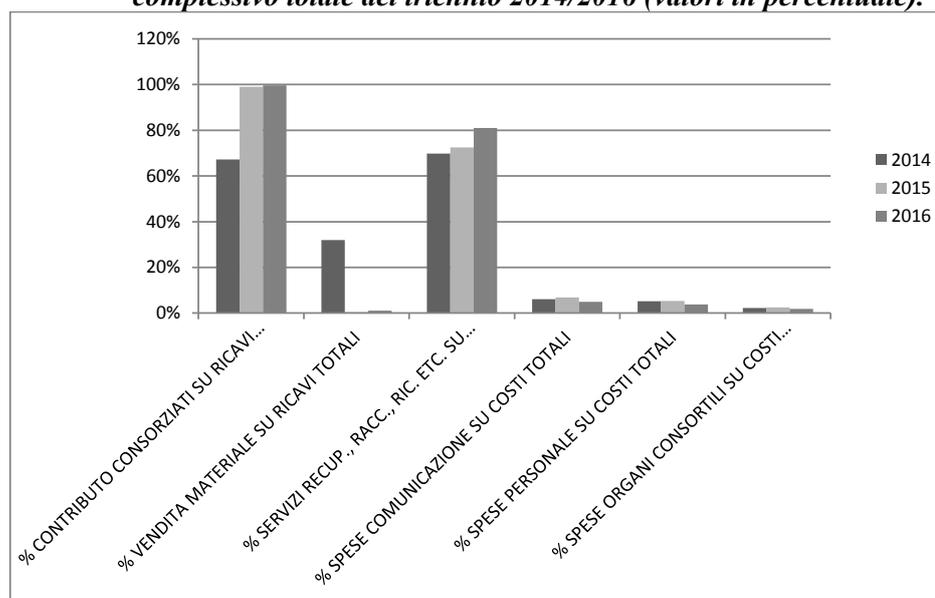
La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 22 – CONOU. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale).

	2014	2015	2016
% CONTRIBUTO CONSORZIATI SU RICAVI TOTALI	67,27%	99,05%	99,74%
% VENDITA MATERIALE SU RICAVI TOTALI	31,96%	0,43%	1,02%
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU COSTI TOTALI	69,84%	72,53%	81,00%
% SPESE COMUNICAZIONE SU COSTI TOTALI	6,13%	6,88%	4,97%
% SPESE PERSONALE SU COSTI TOTALI	5,14%	5,30%	3,77%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU COSTI TOTALI	2,17%	2,52%	1,81%

Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

Grafico 30 – CONOU. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale).



La rappresentazione grafica indica come il sostentamento dell'azienda in parola sia esclusivamente basato sulla componente dei ricavi rappresentata dal contributo dei consorziati, con livelli nel 2016 prossimi alla totalità (99,74 per cento).

CDC RAEE

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

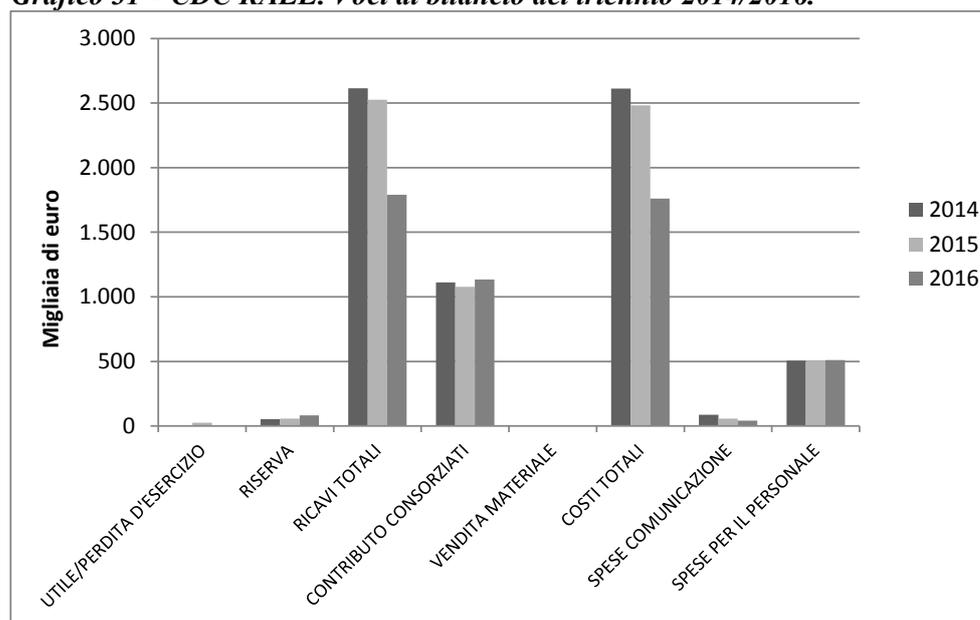
Tab. 24 – CDC RAEE. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro).

	2014	2015	2016
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	5.424	25.726	1.651
RISERVA STRAORDINARIA ⁽¹⁾	51.709	57.132	82.858
RICAVI TOTALI	2.613.224	2.524.534	1.789.825
<i>CONTRIBUTO CONSORZIATI</i>	1.112.012	1.076.850	1.134.737
<i>VENDITA MATERIALE</i>	N.D.	N.D.	N.D.
COSTI TOTALI	2.612.826	2.482.545	1.761.036
<i>SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.</i>	N.D.	N.D.	N.D.
<i>SPESE COMUNICAZIONE</i>	86.892	56.836	41.532
<i>SPESE PER IL PERSONALE</i>	504.821	502.535	511.547
<i>SPESE ORGANI CONSORTILI</i>	N.D.	N.D.	N.D.
NR. MEDIO DIPENDENTI	6	6	6

(1) Trattasi di riserva facoltativa prevista dallo statuto, non costituita in forza di norma giuridica speciale.

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

Grafico 31 – CDC RAEE. Voci di bilancio del triennio 2014/2016.



Seppure non indicati in tabella e nel grafico per non inquinare l'omogeneità nelle voci esaminate, vale la pena sottolineare che le più consistenti spese del CDC RAEE sono rappresentate dal riconoscimento dei servizi resi ad ANCI nell'ambito di una consolidata *partnership* pluriennale.

Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.

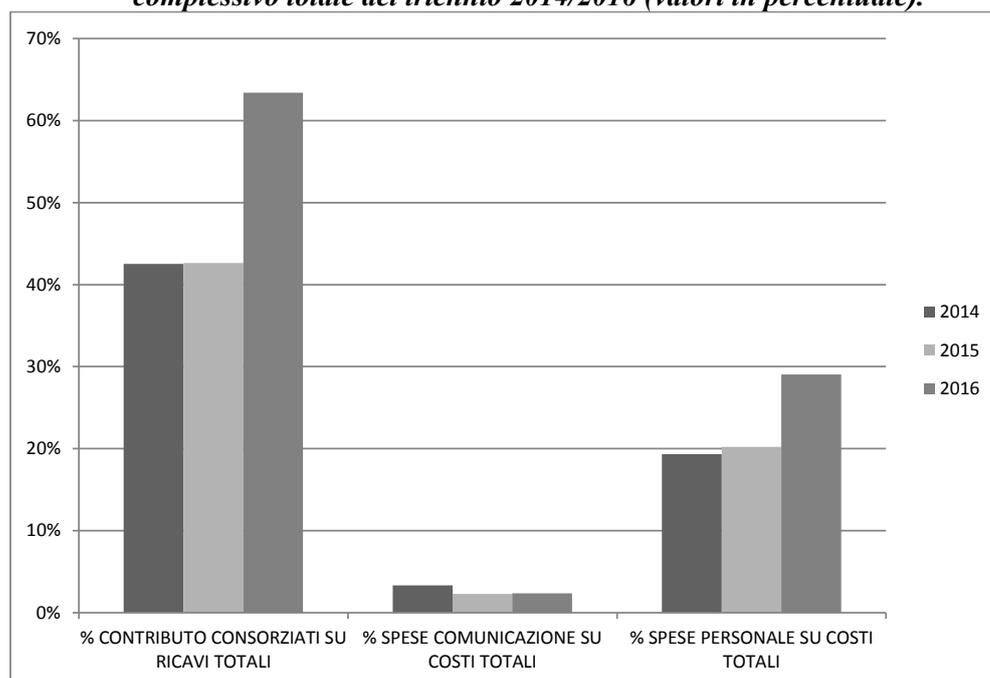
La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 25 – CDC RAEE. Voci di costo e di ricavo relate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale).

	2014	2015	2016
% CONTRIBUTO CONSORZIATI SU RICA VI TOTALI	42,55%	42,66%	63,40%
% VENDITA MATERIALE SU RICA VI TOTALI	N.D.	N.D.	N.D.
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU COSTI TOTALI	N.D.	N.D.	N.D.
% SPESE COMUNICAZIONE SU COSTI TOTALI	3,33%	2,29%	2,36%
% SPESE PERSONALE SU COSTI TOTALI	19,32%	20,24%	29,05%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU COSTI TOTALI	N.D.	N.D.	N.D.

Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

Grafico 32 – CDC RAEE. Voci di costo e di ricavo relate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale).



Si deve osservare come, nel 2016, i costi relativi ai livelli retributivi riconosciuti al personale dipendente abbiano subito un incremento in termini percentuali sul totale delle spese del 50 per cento circa - pur mantenendosi in valori assoluti pressoché costanti - finendo con il rappresentare una fetta consistente delle componenti negative di reddito (circa il 30 per cento).

5. Fenomeni illeciti e filiere improprie

Nell'ambito dell'attività parlamentare di inchiesta è emerso che la corretta gestione di alcune tipologie di rifiuti può essere compromessa da diverse fattispecie di fuoriuscita dei rifiuti dal circuito organizzato dai consorzi.

Ciò può avvenire per diverse cause, che tuttavia non sono emerse con sufficiente chiarezza. Le risposte dei soggetti auditi sul punto non hanno consentito un approfondimento significativo, di talché si può ritenere che non vi sia al momento una possibilità di controllo efficace di questi fenomeni né da parte dei consorzi né da parte delle autorità pubbliche.

E' emerso tuttavia che tale deviazione dai canali consortili può avvenire sia per irregolarità a monte della filiera, ad esempio con l'immissione sul mercato di prodotti "in nero", sia nelle diverse fasi della gestione.

Un rilevante aspetto riguarda il fenomeno della cosiddetta vendita "in nero" (ossia sconosciuta al fisco) dei prodotti dal cui consumo i rifiuti scaturiscono.

Tale fenomeno incide sulle filiere oggetto di esame, poiché tutte si basano sul principio della "responsabilità estesa del produttore", in base al quale i produttori sono tenuti per legge a gestire i rifiuti (o, quantomeno, a sostenere i costi della relativa gestione) che scaturiscono dal processo di utilizzo dei propri prodotti immessi nel mercato (o al consumo).

5.1 Pneumatici

Dalle audizioni è emerso che la vendita senza fatturazione incide in modo significativo sul settore degli pneumatici, il cui modello di gestione del fine vita si basa sulla sostanziale equivalenza tra gli PFU che il produttore (o importatore) è obbligato a gestire e gli pneumatici nuovi immessi dallo stesso nel mercato nazionale nell'anno precedente (in particolare, il modello prevede l'obbligo per i produttori/importatori di gestire quantità di PFU almeno equivalenti alle quantità di pneumatici immesse nel mercato nazionale del ricambio nell'anno solare precedente, dedotta la quota di pertinenza degli pneumatici usati ceduti all'estero per riutilizzo o carcasse cedute all'estero per ricostruzione, calcolata sulla base dei dati ISTAT e in proporzione alle rispettive quote di immissione nel mercato nazionale).

Ne consegue che, dovendo i produttori/importatori (o le loro forme associate) trattare la quantità di loro competenza, sostanzialmente corrispondente alla quantità degli pneumatici immessa nel mercato nell'anno precedente, l'immissione di pneumatici nuovi non conteggiati, perché derivanti dal mercato sommerso, determina la generazione di pneumatici fuori uso che nessun produttore/importatore (o, per essi, forma associata di gestione) ha l'obbligo di gestire e per i quali l'utente non ha versato il contributo ambientale.

I consorzi operanti nel sistema, pur raccogliendo quantitativi di PFU eccedenti il *target* di legge (calcolato in base alle fatture che determinano l'immissione di pneumatici), si trovano ad affrontare il problema relativo al trattamento degli "ulteriori" pneumatici fuori uso.

È stato fatto rilevare che nel settore degli pneumatici la vendita in nero implica prevalentemente due distorsioni: non consente di determinare il *target* poiché non si ha la conoscenza della quantità di vendita in nero e non permette ai consorzi di ottenere il contributo ambientale necessario per la copertura dei costi di gestione.

A quanto sopra va aggiunto un altro fenomeno di fuoriuscita non censita dal circuito, quello della combustione illecita dei PFU, che costituisce anche fonte di elevato impatto ambientale negativo.⁵⁰

Il calcolo del contributo ambientale viene parametrato ai dati ufficiali di immissione e, una volta raggiunto il *target*, i consorzi possono decidere di recuperare in maniera del tutto volontaria ulteriori quantità sino al momento in cui le risorse derivanti dal contributo ambientale sono esaurite⁵¹.

5.2 Spedizioni transfrontaliere

I movimenti transfrontalieri sono venuti a rappresentare uno degli strumenti di elusione dei controlli sul ciclo dei rifiuti e la causa di danni all'ambiente e alla salute dell'uomo. In tal senso, la Commissione ha condotto un approfondimento sul traffico transfrontaliero di rifiuti: gli elementi raccolti in tale ambito evidenziano le dimensioni – rilevanti e in crescita – del fenomeno della movimentazione transfrontaliera di rifiuti, quale emerge dalle attività di contrasto che, peraltro, sono in grado di intercettare solo una parte del traffico illecito. Si tratta di un vero e proprio fenomeno di *dumping* ambientale, a opera di soggetti stranieri che agiscono spesso con la correttezza di intermediari italiani, che porta a eludere le norme italiane sui rifiuti, organizzandone – sia da parte di realtà criminali strutturate, sia da parte di singoli operatori economici di piccola dimensione o addirittura privati – il trasferimento all'estero verso soggetti i quali, ricevuto il rifiuto in Paesi caratterizzati da disciplina più permissiva o privi di capacità di controllo in materia di tutela ambientale, costituiscono la sede dove svolgere attività di estrazione di utilità residua dal rifiuto mediante trattamenti altamente inquinanti e con l'esito finale dell'abbandono incontrollato.

⁵⁰ La Commissione si è occupata del fenomeno dei roghi tossici nell'ambito della Relazione sul ciclo dei rifiuti di Roma Capitale e fenomeni illeciti nel territorio del Lazio, approvata il 20 dicembre 2017 (Doc. XXIII, n. 32).

⁵¹ I consorzi di filiera Ecopneus, EcoTyre e Greentire – che gestiscono circa l'85% del totale nazionale di PFU – Legambiente, le associazioni di categoria Confartigianato, CNA, Airp e Federpneus hanno promosso l'Osservatorio sui flussi illegali di pneumatici e PFU in Italia. La piattaforma di "whistleblowing" denominata "CambioPulito" è uno degli strumenti individuati per promuovere la legalità nel settore; nell'ottobre 2017 è stato pubblicato un primo rapporto

<https://www.legambiente.it/contenuti/articoli/cambiapulito-i-primi-risultati>

Inoltre, l'impatto negativo di questo fenomeno si estende al circuito economico nazionale, al quale viene sottratta l'utilità di grandi quantità di materia che sarebbe destinabile al riciclo. Rispetto a questa realtà illecita diffusa i principali terminali nel territorio nazionale sono i porti, nei quali tuttavia sono visibili esempi positivi di risposta preventiva e repressiva, fondati in primo luogo sulla fattiva collaborazione tra gli enti di controllo, i cosiddetti *first responders* (Agenzia delle dogane, Capitanerie di porto), ovvero le polizie giudiziarie e le procure della Repubblica, promotrici di protocolli condivisi.

Lo sviluppo ulteriore di queste prassi positive potrà passare attraverso un più ampio impiego di attività di *intelligence*, tale da consentire di procedere a controlli sempre più mirati e specifici, e l'estensione dei controlli a risalire lungo la filiera della gestione impropria dei rifiuti, con verifica anche delle forme di integrazione illecita tra trasporti via mare e trasporti via terra.

Le criticità di sistema, che comportano una particolare attenzione al coordinamento tra soggetti istituzionali e privati, alla prevenzione, ai controlli, non possono limitarsi al contesto nazionale ma devono guardare anche al contesto dell'Unione europea e a quello internazionale.

L'Unione europea ha elaborato un quadro normativo volto a contrastare i fenomeni di elusione dei controlli attraverso l'emanazione del regolamento del Parlamento europeo e del consiglio del 14 giugno 2006, n. 1013 relativo alle spedizioni di rifiuti, che ha abrogato il regolamento n. 259 del 1993 e la decisione 94/774/CE; in seguito, per colmare alcune lacune della normazione sovranazionale, è stato approvato il Regolamento UE n. 660 del 15 maggio 2014.

Per i Paesi dell'Unione è particolarmente sensibile il tema della asimmetrica qualità dei controlli, laddove in Italia si procede con particolare rigore rispetto ad altri Paesi, ciò producendo fenomeni di trasferimento delle spedizioni di rifiuti in partenza da porti italiani verso altri porti comunitari.

Al tema degli "Aspetti critici e fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti" la Commissione ha dedicato uno specifico approfondimento, ad esito del quale è stata presentata una relazione.

5.3 Veicoli fuori uso

La Commissione ha esaminato alcuni problemi dell'autodemolizione a partire dalla specificità della situazione di Roma Capitale, riferendone nella relazione approvata il 20 dicembre 2017. La città è caratterizzata da un consistente numero di attività di autodemolizione che insistono nell'area urbana, che operano per lo più in regime di "autorizzazione provvisoria", salvo alcune del tutto abusive. Simili attività divengono sovente epicentro di illeciti di vario tipo:

- ricettazione e riciclaggio di veicoli rubati (quotidianamente decine di veicoli vengono sottratti nell'area urbana ed una buona parte finiscono demoliti con conseguente riciclaggio dei pezzi di ricambio, vero e proprio mercato parallelo);
- traffico di materiali ferrosi e rame frutto di attività predatorie sul territorio o comunque di attività abusive di raccolta e trasporto di rifiuti;
- traffico organizzato di rifiuti: veicoli e altri materiali, non trattati con le modalità prescritte e commercializzati con documentazione non rispondente alle effettive caratteristiche del prodotto, vengono concentrati in 'piattaforme' gestite da soggetti che successivamente inoltrano i rilevanti quantitativi di rifiuti raccolti dai diversi autodemolitori ad acciaierie in Italia e all'estero.

La maggior parte delle attività opera in condizioni negative dal punto di vista dei presidi ambientali, con effetti seri di contaminazione del terreno e talora della falda.

L'apertura di diversi procedimenti penali, talora con sequestri di intere attività o aree, rivela, secondo la procura della Repubblica di Roma, che "lo scenario è assai esteso ed il fenomeno articolato, mentre gli interventi effettuati sono ancora parziali; tuttavia è chiaro, già sulla base dei dati a disposizione, che si tratta di un settore fortemente permeato da forme di illecito sedimentate e compatibili con potenziali dinamiche di criminalità organizzata, considerato anche il considerevole giro d'affari del settore".

Su questo tema la Commissione, il 5 ottobre 2017, ha proceduto all'audizione di rappresentanti dell'associazione industriale riciclatori auto (AIRA), ascoltando, in particolare, il presidente Mauro Grotto, il vicepresidente Angelo Colombo, nonché il consigliere dell'associazione, Valerio Fiori.

La forte preoccupazione espressa dagli auditi, riguardante il "rischio di sequestri giudiziari gli impianti di frantumazione di veicoli fuori uso e rottami metallici dei nostri associati", è nata da un'attività di indagine dei carabinieri del NOE che, ricorrendone i presupposti e nell'ambito dell'aumentata attenzione alla legalità in questo settore, ha proceduto al sequestro di veicoli conferiti da autodemolitori presso un impianto di riciclo.

E' accaduto – e accade – che alcuni autodemolitori non compiano le operazioni per la messa in sicurezza del veicolo fuori uso (ai sensi dell'allegato 1.5-6-7 del decreto legislativo n. 209 del 2003) provvedendo a rimuovere e separare i materiali e i componenti pericolosi, in modo da non contaminare i successivi rifiuti frantumati; solo dopo avere espletato tutte queste operazioni, infatti, il veicolo fuori uso indicato con CER 16 01 04*, quindi rifiuto pericoloso, può essere riclassificato come veicolo fuori uso non contenente né liquidi, né altre componenti pericolose certe (CER 16 01 06) ed essere consegnato a un impianto di frantumazione per il suo definitivo recupero e smaltimento.

Secondo i riciclatori la presenza di materiali pericolosi, e dunque il mancato compimento delle operazioni dovute, non sempre è rilevabile dai titolari degli impianti riceventi, che quindi potrebbero incorrere in violazioni di legge.

Peraltro la proposta dell'associazione "di stilare un accordo nazionale con l'ISPRA e i vari enti di controllo, che abbia per oggetto il controllo dei rifiuti in ingresso nei nostri impianti di frantumazione" è materialmente impraticabile, e non conforme a generali principi di responsabilità dei soggetti inseriti in questo ciclo, che sono tenuti a verificare i materiali in ingresso negli impianti, salvi i limiti del caso fortuito o dell'inesigibilità.

Del resto, come è emerso durante l'audizione - a seguito di specifiche sollecitazioni della Commissione indirizzate agli auditi - per essi è possibile non solo respingere i materiali non conformi, ma anche denunciare le violazioni di legge da parte dei soggetti conferenti, risolvere i contratti che ad essi li legano, promuovere cause nei loro confronti, laddove venga ricevuto del materiale che violi le previsioni del decreto legislativo n. 209 del 2003.

A tale proposito, il 21 novembre 2017 la Commissione ha audito il presidente dell'associazione nazionale demolitori autoveicoli (A.D.A.), Rinaldo Ferrazzi, e il presidente della confederazione autodemolitori riuniti, Alfonso Gifuni, che hanno inteso ricondurre gli episodi di violazioni della normativa da parte di singoli autodemolitori a percentuali minime e fisiologiche rispetto all'insieme di coloro che svolgono l'attività in maniera regolare, evidenziando a loro volta il problema dello svolgimento illecito

dell'attività di autodemolizione da parte di soggetti talora contigui alla commissione di reati contro il patrimonio⁵².

In tal senso, i rappresentanti dell'associazione nazionale autodemolitori di qualità, nell'audizione svoltasi il 13 dicembre 2017, hanno a loro volta rivendicato la generale professionalità degli operatori del settore.

Anche sotto questo profilo l'incidenza negativa di comportamenti illeciti sull'intera filiera appare essere il punto critico: laddove un incremento di controlli coordinati sul territorio potrebbe essere il presupposto per un recupero di livelli di legalità e per uno sviluppo degli elementi di economia circolare già potenzialmente presenti nel settore⁵³.

In positivo, nella logica dell'esigenza di professionalità nel settore, è possibile pensare alla previsione di sistemi certificati di pesatura per tutti gli impianti di trattamento che gestiscono i veicoli fuori uso e i rifiuti derivanti dal loro trattamento, la presentazione da parte dell'impianto di trattamento all'ente preposto a rilasciare l'autorizzazione all'esercizio di un'asseverazione che garantisca la presenza dei requisiti minimi di cui all'Allegato 1 del decreto legislativo n. 209 del 2003, e che la frantumazione avvenga in impianti dotati delle migliori tecniche disponibili (BAT).

5.4 Tessile

Un'altra forma illecita assunta dal commercio di rifiuti è quella dell'importazione ed esportazione di rifiuti speciali costituiti da abbigliamento (CER 200110) e derivanti dai circuiti di raccolta differenziata

Sulla questione la Commissione ha acquisito informazioni dall'ARPA Toscana⁵⁴, che ha riferito della situazione specifica del territorio di Prato, nel quale insistono – in particolare nei comuni di Prato e Montemurlo, diverse decine di impianti di selezione e recupero.

I rifiuti in questione arrivano nel territorio pratese anche da Paesi UE ed extra UE (prevalentemente Paesi OCSE).

Gli impianti sono in possesso di autorizzazioni sia in procedura semplificata, in prevalenza (articolo 216 del decreto legislativo n. 152 del 2006), sia in procedura ordinaria (articolo 208 del decreto legislativo n. 152 del 2006).

Secondo quanto riferito da rappresentanti di ARPAT alla Commissione, presso tali impianti i rifiuti in questione subiscono minime operazioni di trattamento che consistono prevalentemente in operazioni di riconfezionamento (talvolta senza aprire i cosiddetti sacchetti originali), per essere poi destinati prevalentemente in Tunisia, dove subiscono l'effettivo trattamento di recupero e selezione finalizzato ad ottenere indumenti usati ed altri accessori di abbigliamento da destinare ai cicli di post consumo (sulla base di standard di efficacia peraltro non verificabili).

L'ARPAT (il dipartimento di Prato), nel corso degli ultimi anni, ha collaborato con l'Agenzia delle dogane di Livorno, che è uno dei principali luoghi di imbarco di detti

⁵² Sono stati acquisiti, dall'associazione nazionale demolitori autoveicoli, il doc. n. 2439/1 e, dalla confederazione autodemolitori riuniti, il doc. n. 2438/1.

⁵³ La Commissione ha affrontato nella "Relazione sul ciclo dei rifiuti di Roma Capitale e fenomeni illeciti nel territorio del Lazio" (Doc. XXIII, n. 32) approvata il 20 dicembre 2017 (in particolare: pag. 206 ss.) una particolare questione di legalità in questo settore, quella degli autodemolitori di Roma Capitale, dove tali attività sono svolte sulla base di autorizzazioni "provvisorie", una tipologia di atto non previsto dal decreto legislativo n. 152 del 2006 che prevede semmai, per situazioni di emergenza, il ricorso a ordinanze contingibili e urgenti per altro con limiti di reiterabilità; tema che dal punto di vista della gestione amministrativa si lega a quello della scarsa efficacia degli ordinari controlli.

⁵⁴ Doc. n. 2531/1, consegnato il 29 novembre 2017

rifiuti verso la Tunisia. A seguito di tali verifiche è stato accertato che i rifiuti costituiti da sacchetti originali hanno una composizione merceologica variabile nella percentuale di materiali npn tessili. Si tratta prevalentemente di scarpe, borse, cinture e similari, ma anche di altre tipologie di materiali che vengono raccolti con varie modalità operative dai sistemi di raccolta differenziata urbana dei rifiuti di abbigliamento in genere.

E' stato riscontrato che le percentuali di materiali diversi dagli indumenti usati e dai materiali tessili possono raggiungere anche il 30 per cento in peso.

L'importazione avviene con la documentazione di cui all'allegato VII del Regolamento CE 1013/2006: successivamente, senza che su questi rifiuti vengano eseguite operazioni finalizzate a farne cessare la qualifica di rifiuti mediante operazioni di selezione ed igienizzazione degli abiti usati e degli altri accessori di abbigliamento tessile, gli stessi rifiuti vengono spediti in Tunisia con le medesime modalità, talvolta accompagnati dalla sola documentazione fiscale.

In pratica, come riferito dall'agenzia "viene compilato un nuovo allegato VII, dove il generatore del rifiuto è l'impianto italiano (pratese), ma in realtà il rifiuto spedito è quello originario e che doveva essere trattato e recuperato dallo stesso impianto. Considerato che trattasi di rifiuti che per composizione non possono essere classificati con il codice B3030 dell'allegato IX della Convenzione di Basilea, ovvero il cosiddetto Elenco Verde di cui all'allegato III del Reg. CE 1013/2006, nel caso di spedizione transfrontaliera finalizzata al loro recupero, il trasporto non potrebbe essere accompagnato dal documento di cui all'allegato VII del medesimo Regolamento. Di fatto la norma in questione prevede che ai rifiuti costituiti dai cosiddetti sacchetti originali debba essere applicata la modalità di spedizione prevista dall'articolo 4, ovvero notifica preventiva ed autorizzazione scritta. Quello che è stato accertato è il fatto che il flusso di rifiuti provenienti dai Paesi UO o Extra UE è accompagnato dal solo allegato VII del Reg. CE 1013/06, ma il recupero non viene eseguito presso gli impianti ubicati nel territorio pratese, ma da questi, attraverso la compilazione di nuovi Allegati VII (anche se non nella totalità dei casi), vengono inviati all'effettivo recupero presso impianti e/o aziende prevalentemente tunisine"⁵⁵.

Come osserva ancora l'agenzia "...oltre che non avere la corretta tracciabilità del rifiuto, dalla sua origine fino all'effettivo luogo di recupero, prerogativa obbligatoria della normativa comunitaria e nazionale, i soggetti che ricevono i rifiuti per poi riesportarli in Tunisia senza eseguire nessuna operazione di trattamento, applicano costi di ricarico sulle fatture di acquisto. In pratica in Tunisia vengono trasferiti ingenti quantitativi di rifiuti (cosiddetti sacchetti originali) che in minima parte vengono recuperati per essere destinati a cicli di post consumo. Si perde la tracciabilità del rifiuto e non si hanno notizie sull'effettivo destino degli scarti della cernita che rappresentano un'ingente quantità di rifiuti.

E' molto probabile che il loro destino siano discariche abusive in Tunisia".

In tal modo si completa l'effetto negativo delle condotte illecite sul piano economico e ambientale.

Si è dunque in presenza di una modalità di gestione che costituisce spedizione illegale di rifiuti, sanzionata penalmente dall'articolo 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006; peraltro, condotte sistematiche e ripetute da parte di più soggetti coinvolti nelle spedizioni, al fine di conseguire un ingiusto profitto, ben possono integrare il delitto di traffico illecito di rifiuti di cui all'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006: in tal senso si è orientata la DDA di Firenze.

La Commissione, nell'ambito della relazione, approvata il 20 dicembre 2017, sul ciclo dei rifiuti di Roma Capitale e fenomeni illeciti nel territorio del Lazio, si è occupata

⁵⁵ Doc. n. 2531/1.

della vicenda “Mondo di Mezzo”, rilevando come, ben al di là dei singoli fatti di rilevanza penale, sia apparsa significativa la ricostruzione dei rapporti, collocati nel contesto associativo in una “struttura organizzativa a reticolo o a raggiera”, con riflessi anche sulla gestione del ciclo dei rifiuti.

La capacità multiforme della realtà criminale di “manifestare interesse” in più settori, ivi compreso quello delle filiere improprie di gestione dei rifiuti – in questo caso di origine tessile - è palesata da un ulteriore procedimento penale, derivato da quello principale, di cui ha riferito alla Commissione, nel corso dell’audizione svolta il 30 maggio 2017, il procuratore aggiunto della Repubblica di Roma, Michele Prestipino Giarritta:

“il [...] procedimento che intendo segnalare è collegato, da un punto di vista di contesto investigativo, all’indagine «Mondo di mezzo». È un’indagine che ha avuto due momenti fin qui. È dell’8 gennaio 2015 un sequestro preventivo di beni e di somme di denaro anche per equivalente, cospicue (parliamo di oltre 1.600.000 euro), che ha riguardato un traffico illecito di rifiuti speciali, tra le province di Roma e di Latina in particolare, e ha visto il coinvolgimento di un paio di cooperative collegate – per questo dicevo del collegamento con il contesto investigativo di «Mondo di mezzo» – al mondo cooperativo, alle cooperative di Salvatore Buzzi. Quest’attività illecita si è concretizzata in un’attività di tipo organizzato, di tipo seriale, di raccolta di rifiuti costituiti da indumenti, prodotti tessili, accessori di abbigliamento, ovviamente post-consumo, già utilizzati che sono stati oggetto di commercializzazione senza che fossero effettuate tutte quelle attività prescritte dalla legge di carattere preventivo e che riguardano diverse fasi di trattamento e recupero, tra cui l’igienizzazione degli ambienti e così via. Abbiamo scoperto questo commercio assai lucroso, fatto appunto in violazione delle norme sul trattamento di questo tipo di rifiuto speciale. Abbiamo provveduto al sequestro di società, di aziende, di plessi aziendali e, come dicevo, di somme di denaro anche per equivalente, per un ammontare di oltre 1.600.000 euro. A questo procedimento ha fatto seguito la richiesta di rinvio a giudizio, intervenuta [...] il 24 marzo 2016”⁵⁶

⁵⁶ La Commissione ha acquisito atti dei procedimenti penali n. 24461/12 r.g.n.r. e n. 8398/15 r.g.n.r. (Doc. n. 2241/1-2); nella richiesta di rinvio a giudizio le imputazioni principali sono articolate come segue:

“A) del reato di cui all’articolo 416 co. 1, 2, 3 e 5 del codice penale perché [...] si associavano tra loro allo scopo di commettere una serie indeterminata di delitti concernenti spedizioni trasformaliere e traffico illecito di rifiuti speciali, nella specie indumenti usati, prodotti tessili ed accessori di abbigliamento post-consumo aventi codice CER 200110 -200111. Ed invero, provvedevano alla raccolta dei suddetti rifiuti in svariati comuni delle Province di Roma e Latina, trasportandoli e conferendoli presso impianti di recupero gestiti dalle seguenti cooperative: 1) “Coop. Soc. a.r.l. Lapemaia Onlus”, la quale non effettuava le prescritte operazioni di recupero denominate R3 (igienizzazione), solo in esito alle quali il rifiuto cessa di essere tale per divenire materia prima secondaria, procedendo direttamente alla vendita dei rifiuti tessili a società operanti nel settore della commercializzazione di indumenti usati e materie tessili in genere, il tutto in violazione del dettato del D.M. 5.2.1998 che prescrive, in particolare per detti rifiuti, un processo di effettivo ed oggettivo recupero ai fini della commercializzazione come MPS (materie prime secondarie), consistente necessariamente nella selezione, separazione ed igienizzazione di detti rifiuti. 2) “Coop. Soc. a.r.l. New Horizons Onlus”, la quale non effettuava le prescritte operazioni di recupero denominate R3 (igienizzazione), solo in esito alle quali il rifiuto cessa di essere tale per divenire materia prima secondaria, e successivamente consistenti nella vendita dei rifiuti tessili a società operanti nel settore della commercializzazione di indumenti usati e materie tessili in genere, nonché nell’esportazione di detti rifiuti all’estero (Tunisia ed altri luoghi, attraverso l’interposizione della “B&D Ecology srl”), il tutto in violazione del dettato del D.M. 5.2.1998 che prescrive, in particolare per detti rifiuti, un processo di effettivo ed oggettivo recupero ai fini della commercializzazione come materie prime secondarie consistente nella selezione, separazione ed igienizzazione di detti rifiuti.

Reato commesso in Roma ed altri luoghi, accertato in permanenza sino alla data di esecuzione

Sempre nel campo della gestione illecita di rifiuti di origine tessile, la Commissione ha acquisito notizie relative al procedimento penale n. 18008/15 rgnr della procura della Repubblica di Milano, nel quale, a carico di dodici persone, indagate per i reati di cui agli articoli 256, 259 e 260 (decreto legislativo n. 152 del 2006), 483 del codice penale e 479 del codice penale, sono state applicate misure cautelari personali con ordinanza 15 novembre 2017 del giudice per le indagini preliminari; sono state altresì sequestrati illeciti profitti per oltre 2.370.000 euro e tre mezzi di trasporto.

dell'ordinanza del G.I.P. che ha disposto le misure cautelari, il 15.01.2015.

B) del delitto p. e p. dagli artt. 110 del codice penale, 260 decreto legislativo n. 152 del 2006 perché, nelle qualità sopra indicate, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, al fine di conseguire un ingiusto profitto consistente, da un lato, nel ritorno economico di non sopportare i maggiori costi e maggiori tempi dovuti ordinariamente per un effettivo processo di recupero dei rifiuti e, dall'altro, nei ricavi ottenuti commerciando detti rifiuti come materie prime secondarie, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi ed attività continuative organizzate, ricevevano, trasportavano, cedevano e comunque gestivano abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti speciali aventi codici CER 200110 200111.

In particolare, le aziende indicate al capo A) ricevevano da numerosi comuni del Lazio ingenti quantitativi di rifiuti costituiti da indumenti usati, prodotti tessili ed accessori di abbigliamento post-consumo e senza averli sottoposti preventivamente ad un effettivo processo di trattamento e recupero (secondo il dettato del D.M. 5.2.1998 punti 8.4 e 8.9 che prescrive, in particolare, necessariamente la selezione, separazione ed igienizzazione di detti rifiuti) e violando le prescrizioni contenute nell'autorizzazione (concessa alla Apemaia Onlus con DDRU 9554 del 19.12.2011 e alla New Horizons con DDRU n. 7584 del 26.10.2011) li avviavano - con documentazione accompagnatoria falsa, in quanto nei d.d.t. (documenti di trasporto) venivano falsamente indicati detti rifiuti come M.P.S. (materie prime secondarie) - mediante società di autotrasporto, presso aziende campane dove venivano detti rifiuti commercializzati come M.P.S. sia in Italia che all'estero. La New Horizons, inoltre, mediante un articolato ricorso al cosiddetto "giro bolla", ossia l'interposizione di altra società riconducibile al sodalizio, la B.&D. Ecologies, che riceveva con fattura accompagnatoria il materiale tessile in uscita dalla New Horizons e quindi lo cedeva a terzi senza che fossero compiute le prescritte operazioni di igienizzazione. E ciò con il flusso complessivo di rifiuti ceduti per la commercializzazione [...] per un volume di affari complessivo di circa euro € 1.225.208,08 per la B. & D. Ecologies (e la New Horizons, società che costituiscono di fatto una unica realtà) e di circa € 415.290,27 per l'Apemaia Onlus.”;

“C) del reato di cui agli artt. 110, 81 del codice penale, 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006 perché [...] con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, anche in tempi diversi effettuavano spedizioni di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell'articolo 2 del regolamento (CEE) IO febbraio 1993, n. 259 (ora sostituito dal regolamento (CE) del 24 giugno 2006, n.1013), in particolare organizzando numerose spedizioni di rifiuti tessili contraddistinti al codice CER 200110 200111 verso Paesi non appartenenti all'Unione europea (Tunisia), accompagnati da documenti di trasporto ideologicamente falsi. In particolare quanto agli impianti di recupero gestiti dalle società Coop. a.r.l. Lapemaia Onlus, Coop. a.r.l. New Horizons e B.F.L. in the World srl (quest'ultima in triangolazione con la B.&D. Ecologies srl) si accertava: 1. l'esistenza di illecite spedizioni di rifiuti urbani non pericolosi costituiti dalla frazione tessile differenziata dal porto di Civitavecchia e da altri scali marittimi nazionali verso i paesi africani non appartenenti all'OCSE (Tunisia) quantificati, nel solo anno 2012, in complessivi chilogrammi 3.332.000 circa a mezzo di n. 184 containers; 2. l'esistenza di un'articolata organizzazione, connotata da logistica internazionale, basata su un accordo, generale e continuativo, a monte (aziende operanti quali recuperatori di rifiuti) ed a valle (intermediari/commercianti senza detenzione dei rifiuti) della filiera dei rifiuti, volto all'attuazione di un programma criminoso destinato a permanere anche dopo la consumazione dei singoli delitti di «attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti» e «falsità ideologica in atti pubblici»; 3. la volontà di predisporre artatamente la dichiarazione doganale di esportazione con dati falsi in ordine alla dichiarazione di normali beni di consumo anziché dei codici identificativi CER dei rifiuti tessili differenziati, con l'intento di superare senza problemi eventuali controlli doganali. Le illecite esportazioni di rifiuti sono avvenute attraverso i porti di Salerno e Civitavecchia.”

Le ulteriori contestazioni riguardano i reati di cui agli artt. 476, 479, 483 del codice penale, 256 decreto legislativo n. 152 del 2006.

Vicenda per alcuni versi analoga è quella nell'ambito della quale il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano ha emesso, il 15 novembre 2017, un'ordinanza applicativa di misure cautelari personali a carico di sei persone e ha sequestrato somme ammontanti a oltre 2.370.000 euro. I reati contestati sono quelli di cui agli articoli 259 e 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006, oltre a reati connessi di falso. In sostanza, mediante lo schermo di alcune ONLUS, gli indagati raccoglievano nel Nord Italia ingenti quantitativi di indumenti usati, prodotti tessili e accessori di abbigliamento post consumo, che, senza essere sottoposti a processo di trattamento e recupero venivano falsamente indicati come materie prime seconde ed avviati in parte al mercato nazionale dell'usato e in parte prevalente in Tunisia (gli inquirenti hanno accertata la spedizione all'estero di 382 *containers* di materiale tessile).

6. Conclusioni

I consorzi di filiera non costituiscono un modello esclusivo di gestione efficace del riciclo ma sono storicamente legati a un'evoluzione che ha richiesto un sostegno, mediante figure di questa natura, alle insufficienze del mercato.

Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, non si tratta di consorzi obbligatori ai sensi degli articoli 2616 e seguenti del codice civile, nemmeno in forza del fatto che siano costituiti mediante provvedimenti legislativi; essi sono espressamente qualificati come soggetti muniti di personalità giuridica di diritto privato e la coesistenza di operatori privati che organizzano sistemi autonomi di gestione, comporta l'inapplicabilità dei principi in tema di consorzi obbligatori, con conseguente applicazione ai consorzi in esame della disciplina codicistica dei consorzi volontari; l'attività posta in essere dai consorzi di filiera, non è un servizio pubblico in senso stretto, bensì un'attività di pubblico interesse. Ne deriva l'apertura a un sistema tendenzialmente concorrenziale, rispetto al quale sono da tenere sotto osservazione prassi e comportamenti ostativi.

Nell'ambito dei consorzi vi sono diversi modelli organizzativi per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa (o condivisa) del produttore. L'eterogeneità dei modelli di per sé non costituisce un limite del sistema poiché il modello organizzativo necessita di conformarsi al mercato di riferimento, e i mercati dei rifiuti e dei materiali in cui si inserisce l'attività di tali soggetti non sono certamente omogenei. Tuttavia, pur ammettendo che non si ravvisi la necessità di individuare un unico modello cui uniformare le diverse figure, il grado di diversità riscontrato appare eccessivo. In particolare, a fronte di un medesimo principio di base, che impone di creare un meccanismo che copra i costi di raccolta e recupero dei rifiuti su tutto il territorio nazionale, le configurazioni organizzative presentano modelli in cui diverso è il peso dei produttori del prodotto, in taluni schemi unici soggetti legittimati a consorzarsi, in altri nei quali la partecipazione al consorzio si configura come "eventuale"; modelli in cui si è in presenza di un unico consorzio obbligatorio e sistemi in cui i consorzi sono in concorrenza tra di loro; tra questi ultimi taluni hanno meccanismi di coordinamento, altri no.

La frammentazione normativa rende scarsamente leggibile la disciplina dei consorzi ed è parallela a una disomogeneità che si estende dagli aspetti organizzativi a quelli di gestione economico-finanziaria.

Appare auspicabile che il legislatore intervenga per garantire una uniformazione dei criteri minimi cui devono conformarsi i sistemi collettivi, in una logica di efficienza e

trasparenza del sistema e nel rispetto dei principi previsti a livello europeo con riferimento alla responsabilità estesa del produttore.

E' emerso un *deficit* di effettività della disciplina dei consorzi derivante dall'assenza, o grave insufficienza, dei controlli sui sistemi collettivi e sulla loro attività. I controlli possono in astratto essere considerati in almeno due fasi: una preventiva, al momento di attività di riconoscimento o approvazione di atti da parte dell'amministrazione pubblica, e una successiva, sulla corrispondenza tra i dati e le informazioni rese da tali soggetti e l'attività effettivamente svolta. In entrambe tali accezioni il sistema dei controlli appare gravemente carente. In particolare, sia dalle amministrazioni competenti ascoltate sul punto, che dagli stessi consorzi, è stato riferito di un'attività che in alcuni casi non viene svolta del tutto, per strutturali inefficienze dell'amministrazione, come ad esempio sulla verifica del funzionamento dei sistemi collettivi, della determinazione del contributo ambientale, dell'attuazione dei programmi di prevenzione della produzione di rifiuti.

Non sono emersi controlli effettuati dal sistema delle agenzie ambientali sul trattamento di tali rifiuti e sulla corrispondenza a *standard* qualitativi minimi cui dovrebbe essere informata l'attività dei consorzi.

Infine non sono state individuate prassi di controllo dei dati forniti dai produttori con riferimento all'immesso sul mercato.

Una carenza normativa specifica potrebbe essere considerata causa concorrente dell'inefficienza dei controlli. Non sono infatti adeguatamente definiti dal legislatore i poteri di controllo e vigilanza da parte delle amministrazioni competenti e i relativi poteri sanzionatori. In particolare non sono adeguatamente indicati gli atti in cui dovrebbe concretarsi l'attività di verifica e i soggetti competenti. In presenza di un bilancio non congruo che imputasse al contributo ambientale costi non connessi all'attività di gestione dei rifiuti, ad esempio, non appare affatto chiaro quali siano i poteri del Ministero dell'ambiente - se di tipo meramente dichiarativo, sanzionatorio o anche inibitorio dell'attività - che ravvisasse tali irregolarità.

Una revisione delle norme riguardanti il potere di vigilanza su tali profili dovrebbe dunque individuare, in modo omogeneo per tutte le filiere, quali siano i poteri di vigilanza, che dovrebbero auspicabilmente essere declinati, in ossequio alla tipicità dell'azione amministrativa, in modo puntuale, prevedendo una gradualità delle fattispecie sanzionate e delle sanzioni, tipizzate e tali che possano condurre all'inibizione dell'attività, ovvero della possibilità di percepire il contributo ambientale, in caso di violazioni reiterate o di inadempimenti alle richieste di informazione provenienti dalle amministrazioni competenti o dagli organi di controllo.

I bilanci dei consorzi rivelano anch'essi una difformità gestionale non del tutto giustificata alla luce della diversità delle materie trattate; in particolare l'imputazione di fondi a riserve, risolvendosi di fatto in una "stanza di compensazione" rispetto a oscillazioni economiche di mercato, rischia di contraddire la *ratio* dell'istituto; vi è poi da considerare che, in carenza di controlli specifici, non vi è verifica della coerenza di talune voci di bilancio, in particolare per quanto riguarda i costi di struttura.

La funzione pubblica di controllo ambientale e l'attività giudiziaria devono riservare un interesse specifico alla fuoriuscita illecita di materia dal circuito del riciclo, che si manifesta su più fronti e produce un significativo danno ambientale ed un altrettanto significativo danno all'economia, a cui vengono sottratte rilevanti quantità di materia che potrebbe essere riciclata in maniera economicamente vantaggiosa e ambientalmente corretta.