

**Osservazioni
sullo schema di decreto legislativo recante
disposizioni integrative e correttive al
decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116**

Nel presente documento sono riportate alcune osservazioni relative al testo di schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, di recepimento della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

Lo schema di decreto (cd. Correttivo) interviene su diverse disposizioni normative interessate dal D.lgs. 116 del 2020 e intende, per lo più, perfezionare il recepimento delle Direttive comunitarie nell'ordinamento interno, uniformando e apportando alcune correzioni in relazione a talune disposizioni della Parte IV che nel corso degli ultimi due anni hanno subito modifiche e abrogazioni.

CONAI ritiene che le correzioni che lo schema di decreto legislativo si propone di attuare risultino in linea generale oltre che condivisibili anche necessarie per un maggiore coordinamento e una più efficace applicazione delle norme della Parte IV del Codice Ambientale.

Dalla lettura dello schema in oggetto emergono comunque alcune considerazioni che CONAI intende evidenziare anche alla luce dell'evoluzione del contesto normativo e operativo in cui agiscono i principali stakeholders per la gestione degli imballaggi e rifiuti di imballaggio.

Per una maggiore chiarezza si ritiene opportuno fornire una breve introduzione sul CONAI e il ruolo che tale Consorzio ha nel sistema Italia per la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

Il Consorzio Nazionale Imballaggi, in breve CONAI, è stato costituito sulla base delle disposizioni del Decreto Legislativo 22/97 (c.d. Decreto Ronchi) il 30 ottobre 1997 dalle imprese produttrici e utilizzatrici di imballaggi e si configura come ente di diritto privato di natura imprenditoriale che agisce senza fini di lucro sulla base di regole di tipo privatistico al fine di perseguire, attraverso un sistema integrato, gli obiettivi di riciclo previsti dalla legislazione europea.

Il ruolo e le funzioni del CONAI sono attualmente disciplinati dal D.lgs. 152/2006 (c.d. Testo Unico Ambientale, in breve TUA) per favorire a livello nazionale *“il raggiungimento degli obiettivi globali di recupero e di riciclaggio”* e *“il necessario coordinamento dell’attività di raccolta differenziata”* nonché per esercitare funzioni di *“indirizzo e garanzia del necessario raccordo tra le amministrazioni pubbliche, i consorzi di filiera e gli altri operatori economici”* (art. 224).

Più in particolare, CONAI ha funzioni di coordinamento dell’attività degli operatori privati con quelle delle pubbliche amministrazioni; di raccolta e pubblicazione dei dati e delle informazioni del settore degli imballaggi e relativi rifiuti, anche attraverso l’elaborazione e l’aggiornamento del Programma generale di prevenzione e gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio;

Nella fase di start-up il sistema si è caratterizzato per uno stretto rapporto tra il CONAI e i Consorzi di filiera, che si occupano della fase operativa del ritiro e avvio a riciclo, in termini a lungo pressoché esclusivi con riguardo ai rifiuti di imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata dei Comuni.

Il CONAI, in particolare, indirizza e coordina le attività di sette Consorzi di filiera, ognuno di essi rappresentativo delle imprese che producono imballaggi rispettivamente in acciaio (RICREA), in alluminio (CIAL), in carta (COMIECO), in legno (RILEGNO), in plastica (COREPLA) in vetro (COREVE) e, da ultimo, in plastica biodegradabile e compostabile (BIOREPACK).

Negli ultimi anni il sistema imprenditoriale si è aperto anche a nuovi soggetti che autonomamente si occupano della fase operativa di gestione degli imballaggi (in breve Sistemi Autonomi) come previsto dall'art. 221 e dall'art. 221-bis del D.lgs. 152/2006, in coerenza con le direttive europee sull'economia circolare.

Da qui l'impegno del CONAI a svolgere il proprio ruolo guardando sempre più all'insieme dei sistemi di EPR, promuovendo la cooperazione dei Consorzi di filiera e dei Sistemi Autonomi per assicurare il funzionamento e la tenuta dell'intero sistema nazionale di gestione degli imballaggi per la realizzazione delle finalità ambientali nel rispetto delle leggi vigenti.

Alcune degli interventi del Correttivo riguardano specificamente i sistemi di EPR per la gestione dei rifiuti di imballaggi, con uniformità delle regole e dei principi generali che sono necessari ad assicurare la conformità all'assetto normativo tanto dei Consorzi di filiera quanto dei Sistemi Autonomi e ad allineare obblighi e scadenze di rendicontazione.

L'allineamento riguarda anche alcune disposizioni che disciplinano il ruolo del CONAI, segnatamente per quanto attiene alle funzioni di coordinamento e programmazione.

Tali interventi sono da accogliere positivamente, perché il coordinamento e la programmazione in capo al CONAI sono funzioni fondamentali che hanno consentito all'Italia di porsi al secondo posto dopo il Belgio per il riciclo percentuale degli imballaggi immessi al consumo nel 2020 e, in termini pro-capite, al primo posto per il riciclo degli imballaggi immessi al consumo nel 2020, davanti a Lussemburgo e Olanda.

Un modello, quindi, quello di CONAI, che sta efficacemente contribuendo al perseguimento degli obiettivi di economia circolare.

Funzioni che diventano ancora più indispensabili ora che è radicalmente mutato l'assetto degli obblighi e delle responsabilità che gravano sulla gestione degli imballaggi in plastica che rientrano nel perimetro della Direttiva 2019/904 sulla riduzione dell'incidenza sull'ambiente dei prodotti in plastica monouso.

CONAI dovrà quindi svolgere un ruolo di programmazione e coordinamento sempre più importante per il raggiungimento degli sfidanti obiettivi previsti dalla legge ed evitare al Paese infrazioni a livello comunitario.

In ragione di ciò, si ritiene che attraverso il Correttivo si possa rafforzare questo ruolo, intervenendo ulteriormente su alcune disposizioni della Parte IV del TUA per quanto qui di seguito illustrato.

Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio

Lo schema di decreto correttivo interviene sull'art. 225 del TUA che disciplina il Programma generale di prevenzione e gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (PGP), integrando nel comma 1 le misure di cui alle lett. a-bis) e a-ter) che il CONAI deve prevedere all'interno del Programma stesso.

Il PGP è il documento pubblicato annualmente dal CONAI in cui si dà conto delle attività e dei risultati conseguiti nell'anno precedente (Relazione generale consuntiva) e si delineano le misure per gli anni successivi (Programma Generale) necessarie al raggiungimento degli obiettivi e, per questo, è auspicabile che il Correttivo possa ulteriormente intervenire a garantire la valenza e la coerenza del PGP stesso.

Se è pur vero infatti che il PGP è predisposto dal CONAI sulla base dei Programmi Specifici di prevenzione e gestione realizzati dai Consorzi di filiera e dai Sistemi Autonomi, è altrettanto vero che ogni Programma Specifico è redatto in riferimento ai dati esclusivamente concernenti l'attività specifica di tali soggetti e ai valori dell'immesso a consumo delle imprese che ne fanno parte.

Ne discende che, per quanto il PGP debba tener conto di tali Programmi Specifici, ciò non possa equivalere ad un mero recepimento da parte del CONAI delle indicazioni contenute negli stessi Programmi, che potrebbero di fatto non garantire il raggiungimento degli obiettivi complessivi o per singoli materiali.

Occorre quindi che sia chiarito che spetta al PGP (i) la valutazione della congruità di quanto indicato nei Programmi Specifici e (ii) la determinazione - anche in termini diversi da quelli da questi ultimi indicati - delle misure necessarie a consentire all'intero sistema nazionale di gestione degli imballaggi di raggiungere gli obiettivi di legge, giustificando oggettivamente dette variazioni.

Ferma naturalmente la prevista approvazione del PGP da parte dei Ministeri competenti che esplicita il controllo e la verifica della rispondenza delle misure individuate dal CONAI al perseguimento degli interessi pubblici connessi alla gestione dei rifiuti di imballaggio.

Diversi sono gli interventi che hanno riguardato l'art. 224 effettuati dapprima con il Dlgs 116/2020, poi con il DL 36/2022 (c.d. "decreto PNRR-bis") e da ultimo con il Correttivo in esame, che toccano temi sui quali è di interesse porre attenzione.

La copertura dei costi della raccolta differenziata

Il comma 5-ter dell'art. 224 è stato introdotto nel TUA dall'art. 25-bis, comma 1, del DL 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla Legge 29 giugno 2022, n. 79 e dunque non rientra tra quelle discendenti dal Dlgs 116/2020, né dall'odierno schema di decreto correttivo.

La disposizione interviene a chiarire il perimetro e il contenuto della responsabilità estesa del produttore di imballaggi, ovvero che i produttori e gli utilizzatori che aderiscono ad un Sistema Autonomo o ad uno dei Consorzi di filiera sono tenuti ad assicurare la copertura dei costi di raccolta e gestione dei rifiuti di imballaggio da loro prodotti e conferiti al servizio pubblico di raccolta differenziata anche quando gli obiettivi di recupero e riciclaggio possono essere conseguiti attraverso la raccolta su superfici private.

La condizione necessaria e sufficiente affinché un sistema di EPR sia chiamato a sostenere i costi in questione è che i produttori che vi aderiscono immettano al consumo imballaggi in grado di confluire nella raccolta da superficie pubblica, divenendo per ciò solo, a questi fini, irrilevante il raggiungimento degli obiettivi.

Per tale ragione, a fugare ogni possibile scappatoia da siffatta responsabilità, è auspicabile un intervento correttivo che chiami i Sistemi Autonomi di EPR agli oneri economici di cui all'art. 222, commi 1 e 2 relativi alla gestione dei rifiuti degli imballaggi immessi sul mercato e confluiti nella raccolta pubblica differenziata qualunque sia la percentuale di riciclo raggiunta da tali sistemi attraverso un canale diverso da quello della raccolta pubblica differenziata.

La terzietà delle analisi merceologiche sulla qualità della raccolta differenziata

L'Accordo di programma quadro nazionale è lo strumento, previsto dal comma 5 dell'art. 224, attraverso il quale viene garantito ai Comuni italiani la copertura degli oneri sostenuti per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggi. L'Accordo è costituito da una Parte Generale che riporta i principi e le modalità applicative generali, e dagli Allegati Tecnici, uno per ogni materiale da imballaggio, che disciplinano le convenzioni che ciascun Comune, direttamente o tramite un soggetto terzo, può sottoscrivere con i Consorzi di filiera e i Sistemi Autonomi firmatari dell'Accordo.

La copertura degli oneri della raccolta differenziata avviene con il riconoscimento di corrispettivi, variabili in funzione della quantità e della qualità del materiale conferito.

Secondo quanto da ultimo stabilito dal comma 5bis dell'art. 224, introdotto dal DLGS 116/2020, i corrispettivi spettanti ai gestori della raccolta differenziata devono essere calcolati secondo "fasce di qualità, tenendo conto delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari, che sono stabilite tramite analisi merceologiche effettuate da un soggetto terzo, individuato congiuntamente dai soggetti sottoscrittori, nominato dagli Enti di governo d'ambito territoriali ottimali, ove costituiti ed operanti, ovvero dai Comuni con oneri posti a carico dei sistemi collettivi."

Il metodo di individuazione e nomina del soggetto terzo appare però farraginoso, di difficile applicazione e con tempi certamente non brevi, stante anche il numero dei soggetti coinvolti.

Per tale ragione un intervento correttivo del comma 5-bis potrebbe mutuare la procedura di selezione del soggetto terzo da quella che ANCI e CONAI hanno già definito nell'ambito dell'Accordo Quadro 2020-2024, sempre a garanzia della trasparenza, oggettività e indipendenza delle analisi merceologiche.

CONAI e ANCI hanno infatti affidato ad un soggetto istituzionale l'individuazione del soggetto terzo incaricato di provvedere a sua volta alla selezione, mediante procedura competitiva, delle società qualificate ad eseguire le analisi merceologiche per i diversi materiali di imballaggio, con oneri a carico del sistema consortile.

Sistema di tracciabilità dei rifiuti

Lo schema di decreto correttivo integra l'art. 188-bis TUA – con il quale si regola il sistema di tracciabilità dei rifiuti tramite lo strumento introdotto da ultimo del "RENTRI" (Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti) – includendo, al comma 3 bis, tra i soggetti obbligati ad iscriversi al RENTRI, i Consorzi istituiti per la gestione di particolari tipologie di rifiuti.

Si ritiene che l'istituzione del RENTRI sia un significativo passo in avanti per il monitoraggio e la verifica della tracciabilità dei rifiuti.

Al contempo, è da rilevare che il Sistema CONAI/Consorzi:

- già acquisisce dagli operatori del settore, attraverso propri sistemi gestionali, le informazioni sulla tracciabilità dei flussi di rifiuti gestiti nell'ambito delle convenzioni attuative dell'Accordo Quadro (estremi del formulario; data della movimentazione del rifiuto; codice CER del rifiuto; destinazione del rifiuto; peso a destino del rifiuto; informazioni relative al produttore/detentore; informazioni relative al destinatario);

- trasmette ogni anno i dati e le informazioni dal CONAI, tramite il Modello Unico di Dichiarazione Ambientale (MUD), al Catasto Nazionale dei Rifiuti.

Per tale motivo il Legislatore ha esentato i Consorzi dalla tenuta del "Registro cronologico di carico e scarico" di cui all'art. 190, TUA, prevedendo che essi possano adempiere agli obblighi sulla tracciabilità mediante "analoghe evidenze documentali o gestionali".

Alla luce delle motivazioni sopra esposte si ritiene che l'iscrizione obbligatoria al RENTRI per i Consorzi non abbia ragione di sussistere e pertanto se ne chiede la cancellazione.

Il Correttivo rappresenta un'occasione fondamentale per sanare anche un'anomalia introdotta dal DLGS 116 all'art. 182 ter, comma 6, lett. c). Questo, infatti, ha previsto la raccolta e il riciclo congiunto delle bioplastiche assieme all'umido domestico, ma ne ha poi richiesto la tracciabilità in circuiti diversi dall'umido, anche se tanto l'art. 22 della direttiva 2008/98/CE, quanto l'art.16, lett. h) della L. 117/2019 (cd legge di delegazione 2018) richiedevano la solo tracciabilità nell'umido per il conteggio negli obiettivi di riciclo.