

AUDIZIONE PRESIDENTE CONAI
COMMISSIONE AMBIENTE E TERRITORIO SENATO
SUL DISEGNO DI LEGGE N° S 1676 (Collegato alla Legge di Stabilità 2014)

Roma, 12 gennaio 2015

PREMESSA

Il disegno di legge sembra continuare nella pratica di inserire modifiche al D.L. 152/06 in materia di gestione degli imballaggi che, pur apparendo marginali, cambiano in maniera sostanziale la ratio legis e rischiano di provocare (è già accaduto nel passato) danni al funzionamento del sistema basato sul Conai e alla salvaguardia dell'ambiente.

Un sistema, è bene ricordarlo, che, partendo praticamente da zero, oggi garantisce che in Italia:

- Vengano riciclati circa 3.5 milioni di tonnellate di rifiuti di imballaggio urbani;
- Vengano recuperati e sottratti alla discarica più di 3 imballaggi su 4 immessi al consumo;
- Venga garantito sull'intero territorio nazionale il ritiro e l'avvio a riciclo dei rifiuti di imballaggio raccolti dai Comuni.

Il nostro auspicio, a nome delle oltre un milione di imprese che Conai rappresenta, è che il Parlamento valuti modifiche alla legislazione all'interno di un disegno organico.

Nel merito, le modifiche al D.L. 152/06 approvate alla Camera, sembrano invece andare nella direzione opposta rispetto a quanto sopra auspicato.

In particolare il filo conduttore del provvedimento sembra essere un appesantimento di vincoli burocratici. Anziché limitarsi a controllare che il Conai persegua e raggiunga gli obiettivi di pubblico interesse previsti dalla legge, si pretende di imporgli ulteriori regole nel suo modus operandi e ulteriori compiti estranei al suo ruolo che mal si conciliano con la personalità privatistica del Consorzio.

Art. 21 (Modifiche al d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione degli imballaggi)

- il **comma 1 , lett. c)** che, modificando l'articolo 222, comma 2, del d.lgs. 152/2006, prevede non più la facoltà, bensì l'obbligo per il CONAI di sostituirsi ai Comuni inadempienti nella raccolta differenziata su superficie pubblica, entro tre mesi dalla relativa richiesta del Ministero dell'ambiente; esclude inoltre che il CONAI percepisca (come è attualmente previsto) il valore della tariffa applicata e incassata dal Comune inadempiente.

L'emendamento obbliga il CONAI a svolgere compiti operativi di raccolta differenziata estranei a quelli di coordinamento delle attività di ritiro e avvio a recupero e riciclo dei rifiuti di imballaggio, che rappresentano solo il 25 % circa dei rifiuti urbani. Per la realizzazione di questi compiti il CONAI è privo dei necessari strumenti operativi: ponendo un "obbligo" a riguardo, gli si impedisce ogni valutazione in merito a tempi, oneri ed efficacia della loro attivazione e alla conseguente effettiva fattibilità del suo intervento (come, invece, oggi ragionevolmente deriva dalla "facoltà" prevista dall'art. 222, comma 5, TUA). Il CONAI deve inoltre farsi carico (per un periodo fino a due anni) di tutti i relativi

costi di organizzazione e gestione, distraendo il contributo ambientale Conai dalla sua finalizzazione *ex lege* alla gestione dei rifiuti di imballaggio, che è così trasformato in un'imposta aggiuntiva a carico delle imprese.

- **il comma 1 lett. a)** che prevede, a carico dei produttori e degli utilizzatori, di conseguire obiettivi di raccolta differenziata.

La Legge impone al Conai il raggiungimento di obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio e non di raccolta differenziata. Questi ultimi sono infatti a carico dei Comuni che agiscono in regime di privativa.

- **il comma 1, lett. d)1) e lett. e)1)**, interviene sugli articoli 223, comma 2, e 224, comma 1, del d. lgs. 152/2006 per qualificare il CONAI e i Consorzi di filiera come "incaricati di pubblico servizio".

La qualificazione, rilevante anche in campo penale, appare incongrua nell'ambito della disciplina normativa della gestione degli imballaggi e in contrasto con le vigenti disposizioni del Testo Unico Ambientale. Queste, infatti, non indicano né direttamente, né indirettamente il CONAI e i Consorzi di filiera come concessionari o erogatori di servizi pubblici nella gestione dei rifiuti d'imballaggio, coerentemente con la circostanza che le rispettive attività non si rivolgono al pubblico degli utenti, ma sono rese in favore e nell'interesse delle sole imprese consorziate, e lo sono senza vincoli di esercizio qualitativi, quantitativi o tariffari.

La qualificazione di "incaricato di servizio pubblico" è inoltre in grado di aprire la strada a dubbi sostanziali in merito alla stessa natura di enti privati del CONAI e dei Consorzi di filiera, natura che si pone a fondamento del sistema di gestione dei rifiuti di imballaggio prefigurato dalla legge, sistema che ha assicurato il superamento di tutti gli obiettivi ambientali.

L'indubbio rilievo dell'attività consortile ai fini ambientali, ferma la natura privatistica e imprenditoriale dei Consorzi, è già sottolineato nel TUA dalla qualificazione delle attività svolte dal CONAI e dai Consorzi di filiera come "di pubblico interesse" (art. 117, comma 2, del d. lgs. n. 152/2006) e può, in ogni caso, essere ribadito sotto il profilo soggettivo chiarendo che questi sono imprese "incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale", secondo la formulazione dell'art. 106, comma 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea recentemente ripresa con riguardo al CONAI e ai Consorzi di filiera anche dal Presidente dell'Autorità Antitrust nel corso dell'audizione tenuta presso la Commissione Territorio del Senato (Audizione del prof. Giovanni Pitruzzella – 6 novembre 2014).

il comma 1 lett. e)2) che modifica l'articolo 224, comma 2, prevedendo l'obbligo per CONAI di modificare il proprio statuto entro il 30 giugno 2015, in sostituzione del termine del 30 giugno 2008. Tenuto conto che il CONAI ha già adeguato il proprio statuto ai principi contenuti nel d.lgs. 152/2006 entro il termine originario del 30 giugno 2008. Peraltro lo statuto non può non essere conforme alla legge, pena la sua nullità. Il Consorzio è dunque sempre obbligato ad uniformare il proprio statuto alla legge e a trasmetterlo al Ministro dell'ambiente per la relativa approvazione di concerto con il Ministro dello sviluppo economico. L'indicazione di un nuovo termine di adeguamento appare quindi priva di effettiva utilità, a meno di non voler aprire la strada a decreti ministeriali anche per altre imposizioni sulla governance e l'attività consortile.

- **il comma 1 lett. e)3)** che modifica l'articolo 224, comma 3, aggiungendo alla fine della lettera h)

l'obbligo di utilizzare il contributo ambientale Conai anche "per assicurare il trattamento e la selezione dei rifiuti di imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata al fine di favorirne il riciclaggio, incluso il materiale con specifiche caratteristiche di compostabilità".

Tale previsione appare forzata, se non addirittura errata:

a) perché nella stessa lettera h) è già stabilito l'obbligo di ripartire sui produttori e gli utilizzatori di imballaggi – attraverso il contributo ambientale – sia i maggiori oneri della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio sia gli oneri per il loro riciclaggio e recupero, attività quest'ultime che includono anche il trattamento e la selezione di detti rifiuti;

b) inoltre perché mal formulata con riguardo al materiale compostabile, non comprendendosi quale attività di riferimento debba includerlo.

Art. 32 (Iscrizione ai consorzi e ai sistemi per la raccolta dei rifiuti previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

- che introduce la possibilità per i produttori e gli utilizzatori di partecipare al CONAI tramite le proprie confederazioni o associazioni di categoria, pur restando singolarmente responsabili in solido con queste per l'adempimento dei relativi obblighi.

La norma rischia di snaturare un elemento caratterizzante il sistema di gestione dei rifiuti d'imballaggio in Italia, vale a dire che i consorzi sono a ogni effetto – formale e sostanziale – direttamente partecipati dalle imprese, senza intermediazione di alcun tipo, in modo da assicurare vicinanza tra consorzi e imprese.

L'adesione collettiva delle imprese al Conai attraverso le associazioni di categoria potrebbe inoltre rendere poco agevole, se non impossibile, dato il numero degli operatori interessati, individuare singolarmente i soggetti partecipanti, atteso che non sussiste alcun obbligo di indicazione nominativa di questi ultimi da parte delle associazioni che agiscono in loro nome e per loro conto ai fini dell'accesso al Consorzio.

La previsione rischia infine di sminuire la portata del principio "chi inquina paga" e di quello corrispondente della "responsabilità condivisa" in capo alle imprese, poiché questa deve essere chiaramente e incontestabilmente individuale delle imprese, anche per quanto concerne la partecipazione al sistema consortile di gestione dei rifiuti, al quale del resto si può preferire la realizzazione di sistemi autonomi, coerentemente con il disegno complessivo del sistema voluto dal testo unico ambientale e dalle norme comunitarie di riferimento.

L'ambito di applicazione della norma potrebbe essere circoscritto, in via di stretta eccezione, a quelle categorie di imprese – comunque diverse dai produttori di imballaggio – per le quali le piccole dimensioni giustificano meccanismi agevolati di adempimento degli obblighi previsti dal d. lgs. n. 152/2006.

È pertanto opportuno che la suddetta modalità agevolata di iscrizione al CONAI si applichi esclusivamente alle imprese utilizzatrici di imballaggi che rientrano nella tipologia delle microimprese.