

**MEMORIA**

**326/2019/I/RIF**

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA  
RETI E AMBIENTE NELL'AMBITO DELL'INDAGINE  
CONOSCITIVA SUI RAPPORTI CONVENZIONALI TRA IL  
CONSORZIO NAZIONALE IMBALLAGGI (CONAI) E  
L'ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI (ANCI), ALLA  
LUCE DELLA NUOVA NORMATIVA IN MATERIA DI RACCOLTA E  
GESTIONE DEI RIFIUTI DI IMBALLAGGIO**

Memoria per la VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera  
dei Deputati

23 luglio 2019

*Signor Presidente, Gentili Onorevoli,*

*desidero ringraziare, anche a nome del Collegio dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente che oggi rappresento, l'intera Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati, per aver voluto invitare l'Autorità nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui rapporti convenzionali tra il Consorzio nazionale imballaggi (CONAI) e l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), alla luce della nuova normativa in materia di raccolta e gestione dei rifiuti da imballaggio.*

*Con la presente memoria, l'Autorità intende, dunque, offrire un contributo ai lavori della Commissione, offrendo al contempo la piena disponibilità a fornire i dati e gli elementi che si ritenessero necessari, sia in forma scritta sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che vorrete formulare.*

La disciplina in materia di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio si inserisce in un quadro più generale che riguarda la politica ambientale dell'Unione europea, che si pone come obiettivi la tutela della salute umana e dell'ambiente e lo sviluppo di una "economia circolare", attraverso l'ottimizzazione dell'uso delle materie prime e il riciclo dei materiali da cui sono composti i rifiuti per trarne risorse nuovamente utilizzabili.

Il legislatore europeo ha, infatti, fissato alcuni principi fondamentali, che devono costituire una guida per tutti i soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti; tra questi, i più rilevanti sono: il principio "chi inquina paga" (o "*polluters pay principle*") e quello della responsabilità estesa del produttore (o "*extended producer responsibility*", EPR).

Nel recepire tali principi comunitari nell'ordinamento nazionale, il Legislatore ha introdotto diverse disposizioni contenute nella parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006 (TUA). In particolare, con riferimento alla materia della gestione degli imballaggi, l'art. 219 del TUA 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 disciplina nazionale, quindi, prevede che l'attività di gestione dei rifiuti di imballaggio deve essere attuata nel rispetto di alcuni criteri guida: la responsabilità estesa del produttore e la responsabilità condivisa.

Con riferimento alla responsabilità estesa del produttore, la normativa 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»*. Circa, poi, il principio enucleato come *“responsabilità condivisa”*, previsto espressamente per il settore degli imballaggi (art. 217, comma 2, TUA), è utile precisare che tale responsabilità grava sugli operatori delle filiere degli imballaggi, ovvero sui produttori e sugli utilizzatori, e, quindi, più in generale 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”*.

Più nel dettaglio, con specifico riguardo agli obblighi dei produttori e degli utilizzatori di imballaggi, essi *“devono conseguire gli obiettivi finali di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggio”* (art. 220, comma 1, TUA) e farsi carico sia dei costi inerenti al ritiro degli imballaggi usati (ed alla raccolta dei rifiuti di imballaggio) sia del corrispettivo per i maggiori oneri della raccolta differenziata dei rifiuti da imballaggio conferiti al servizio pubblico; gli stessi soggetti sono, altresì, tenuti a sostenere i costi relativi al riutilizzo, al riciclaggio, al recupero e allo smaltimento dei rifiuti da imballaggio (art. 221, comma 10, TUA).

Al fine di soddisfare tali obblighi ed in considerazione della difficoltà di farvi fronte singolarmente, i produttori di solito hanno scelto l'adesione ad un sistema collettivo, che la legge stabilisce debba essere un consorzio senza scopo di lucro. Pertanto, i produttori e gli utilizzatori partecipano al Consorzio nazionale imballaggi (CONAI), salvo che sia adottato uno dei sistemi alternativi di gestione (art. 221, comma 2, TUA).

Nel contesto delineato, il CONAI, consorzio con personalità giuridica di diritto privato e senza fini di lucro, oltre alle gestioni consortili, svolge compiti istituzionali tesi al raggiungimento degli obiettivi globali di recupero e di riciclaggio anche per le imprese che non sono tenute a parteciparvi. Inoltre, il CONAI raccoglie dai propri consorziati il cd. *“contributo ambientale Conai (CAC)”*, attraverso il quale ripartisce tra i produttori e gli utilizzatori i suddetti maggiori oneri della raccolta differenziata, nonché gli oneri per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio di raccolta differenziata.

Venendo al tema di specifico interesse per l'Autorità, vale evidenziare che l'indagine conoscitiva ha fra le sue diverse finalità quella di acquisire elementi informativi sugli stati di avanzamento delle trattative per il rinnovo dell'Accordo - quadro ANCI-CONAI e sui contenuti che esso assume nel corso del suo perfezionamento, anche al fine di operare una valutazione di compatibilità con il quadro normativo europeo (verificando anche se lo strumento dell'Accordo quadro sia in grado di assicurare l'adempimento degli obblighi inerenti alla responsabilità finanziaria del produttore) e quello nazionale.

Al riguardo, preme precisare, in via preliminare, che, ai sensi dell'art. 224, comma 5, del TUA, il contenuto necessario dell'Accordo che il CONAI può stipulare su base nazionale con l'ANCI, con l'Unione delle province italiane o con le autorità d'ambito, al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni, attiene alla definizione: a) dell'entità dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, di cui all'articolo 221, comma 10, lettera b), del citato decreto, 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'art. 238 del medesimo decreto; b) degli obblighi e delle sanzioni posti a carico delle parti contraenti; c) delle modalità di raccolta dei rifiuti da imballaggio in relazione alle esigenze delle attività di riciclaggio e di recupero.

Il tema dei corrispettivi e delle relative modalità di determinazione presente nell'Accordo quadro ANCI-CONAI rappresenta, dunque, l'aspetto che maggiormente rileva ai fini dello svolgimento dei compiti di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati, assegnati dal Legislatore a questa Autorità con la legge 27 dicembre 2017, n. 205/17. In particolare, emerge la questione del necessario coordinamento fra le citate disposizioni (con particolare riferimento alla definizione dell'entità dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio) e le disposizioni di cui all'art. 1, comma 527, lettera f), che prevede che l'Autorità eserciti funzioni di regolazione e di controllo in materia di *“predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio «chi inquina paga»”*.

Sul punto, giova rammentare che, con il documento per la consultazione 27 dicembre 2018, 713/2018, l'Autorità ha illustrato i propri orientamenti preliminari in merito ai criteri di determinazione dei corrispettivi del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, precisando che, ai fini dell'implementazione della nuova metodologia tariffaria, occorrerà tenere distinti i costi della raccolta differenziata dai ricavi derivanti dalla commercializzazione del materiale raccolto. Infatti, i primi sono coperti dal corrispettivo riconosciuto al gestore della raccolta e del trasporto, mentre i secondi costituiscono una partita riferibile al ciclo integrato nel suo complesso, destinata a coprire parte del costo della gestione della raccolta differenziata a beneficio delle tariffe finali pagate dagli utenti. Tali ricavi sono, infatti, costituiti sia dai corrispettivi riscossi dai gestori presso i consorzi della filiera della raccolta differenziata, attualmente stabiliti secondo le condizioni economiche definite

nell'Accordo quadro ANCI-CONAI, sia in base ad eventuali accordi con soggetti operanti sul libero mercato nel settore del riciclo.

L'Autorità, al fine sia di coniugare le proprie iniziative regolatorie con le tempistiche previste dalla normativa vigente in ordine al processo di valutazione e di determinazione delle modalità di prelievo, a partire da quelle riferite all'anno 2020, sia di accrescere l'efficacia della regolazione di settore, ha unificato, con la delibera 9 luglio 2019, 303/2019/R/rif, i procedimenti avviati con le precedenti delibere 225/2018/R/RIF e 715/2018/R/rif – rispettivamente volte alla regolazione e al monitoraggio delle tariffe in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati - prevedendone la conclusione entro il termine del 31 ottobre 2019.

Pertanto, si segnala l'esigenza di garantire la necessaria coerenza dei contenuti del prossimo Accordo quadro ANCI-CONAI con il quadro normativo e regolatorio vigente.

Più in dettaglio, l'Autorità dovrà verificare che i maggiori oneri della raccolta differenziata, attualmente individuati da ANCI e CONAI sulla base di accordi negoziali, siano determinati in maniera coerente ai criteri definiti dall'Autorità stessa, con particolare riguardo, da un lato, ai criteri per la determinazione dei costi efficienti dei singoli servizi che costituiscono il servizio integrato di gestione del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati - ivi inclusi il servizio di raccolta indifferenziata e quello di raccolta differenziata - e, dall'altro, alle regole per la separazione contabile, al fine di garantire la trasparenza nei costi del servizio.

In merito all'Accordo quadro in analisi, preme, altresì, evidenziare la necessità di prevedere sia un rafforzamento dei meccanismi di promozione di una raccolta di qualità compatibile con il successivo avvio a riciclo, a condizioni economicamente e ambientalmente sostenibili, in conformità con gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani, sia una penalizzazione dei conferimenti che contengano elevati livelli di scarto.

Con il documento per la consultazione 713/2018 (punto 10.36), l'Autorità ha, inoltre, sottolineato la propria intenzione di promuovere il miglioramento della qualità della raccolta differenziata, in modo compatibile con il successivo avvio a riciclo e a condizioni economicamente e ambientalmente sostenibili, attraverso meccanismi che prevedano incentivi/ penalità posti in capo ai gestori.

L'Autorità intende, pertanto, introdurre misure che rafforzino la coerenza e la corretta allocazione degli incentivi nelle diverse fasi della filiera.

Tuttavia, le predette esigenze di raccordo e di coordinamento non si esauriscono rispetto alle previsioni dell'ordinamento nazionale, venendo in rilievo, altresì, le previsioni di cui alla direttiva 30 maggio 2018, n. 2018/851/UE. In particolare, l'art. 8-bis (*Requisiti*

*generalis minimi in materia di responsabilità estesa del produttore*) impegna gli Stati membri a definire in maniera chiara i ruoli e le responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nei regimi di responsabilità estesa (produttori e loro organizzazioni, gestori pubblici o privati di rifiuti, autorità locali, operatori per il riutilizzo e imprese dell'economia sociale), a definire gli obiettivi quantitativi e/o qualitativi rilevanti per il suddetto regime, a garantire la presenza di un sistema di comunicazione delle informazioni per raccogliere i dati sui prodotti e sulla raccolta e trattamento dei rifiuti risultanti da tali prodotti e ad assicurare un trattamento equo dei produttori, indipendentemente dalla loro origine o dimensione.

Con specifico riferimento, poi, alla copertura dei costi di gestione dei rifiuti, si evidenzia il comma 4, lettera a), dell'art. 8-*bis*, che impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per assicurare che i contributi finanziari versati dai produttori di prodotti, in adempimento ai propri obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore coprano i seguenti costi: i) i costi della raccolta differenziata di rifiuti e del loro successivo trasporto, compreso il trattamento necessario per raggiungere gli obiettivi dell'Unione in materia di gestione dei rifiuti, tenendo conto degli introiti ricavati dal riutilizzo, dalla vendita delle materie prime secondarie ottenute dai propri prodotti e da cauzioni di deposito non reclamate; ii) i costi di una congrua informazione ai detentori di rifiuti; iii) i costi della raccolta e della comunicazione dei dati.

La direttiva prevede, infine, la possibilità per gli Stati membri di discostarsi dalla ripartizione di cui alla citata lettera a) circa la responsabilità finanziaria per la copertura dei costi di gestione dei rifiuti, dei costi di informazione e di quelli di raccolta e di comunicazione dati, ove ciò sia giustificato dalla necessità di garantire una corretta gestione dei rifiuti e la redditività economica del regime di responsabilità estesa del produttore. Ciò a condizione che, nel caso di regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti per raggiungere gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti e quelli stabiliti a norma degli atti legislativi dell'Unione, i produttori di prodotti sostengano almeno l'80% dei costi necessari.

L'essenziale esigenza di coordinamento del contenuto del prossimo Accordo quadro ANCI-CONAI con le richiamate disposizioni comunitarie assume maggior rilievo anche alla luce del fatto che i livelli di copertura dei costi sostenuti dai Comuni per la raccolta differenziata risultano essere molto bassi (con riferimento agli imballaggi il dato emerso sarebbe pari a circa il 20%), come evidenziato anche nella *Relazione sui consorzi ed il mercato del riciclo da parte della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati* della XVII legislatura. Conseguentemente, l'insufficiente copertura dei costi implica che, in forza del principio di responsabilità estesa del produttore applicato in Italia alla filiera degli

imballaggi, quale responsabilità condivisa tra i produttori e gli utilizzatori finali degli imballaggi, i costi incidano fortemente sul consumatore/utente finale.