

**INDAGINE CONOSCITIVA RIGUARDANTE IL  
SETTORE DEI RIFIUTI DA IMBALLAGGIO**

**(IC 26)**

## INDICE

INDICE.....	2
PREMESSA: L'AVVIO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA E LE MODIFICHE INTERVENUTE NELLA NORMATIVA DEL SETTORE DI RIFERIMENTO .....	3
I. IL QUADRO NORMATIVO.....	5
I.1 Politica ambientale comunitaria e rifiuti da imballaggio.....	5
I.1.1 La gestione dei rifiuti di imballaggio .....	8
I.2 La disciplina nazionale .....	12
I.2.1 Modalità di gestione dei rifiuti urbani, rilevanza degli ATO e scelta del gestore .....	17
I.2.2 L'assimilazione di rifiuti speciali a quelli urbani .....	22
I.2.3 La gestione dei rifiuti di imballaggio .....	24
II. MERCATI RILEVANTI E GRANDEZZE DI RIFERIMENTO .....	29
II.1 Produzione e raccolta dei rifiuti in Italia .....	33
II.1.1 Principali grandezze del mercato .....	33
II.2 I rifiuti di imballaggi .....	35
III. IL SISTEMA CONAI E I CONSORZI DI FILIERA .....	40
III.1 Il Consorzio Nazionale Imballaggi .....	40
III.1.1 La contribuzione delle imprese consorziate.....	41
III.1.2 L'accordo quadro ANCI-CONAI .....	43
III.2 Tipologie di filiere industriali e consorzi di filiera.....	44
III.2.1 Consorzio Nazionale Acciaio - CNA .....	50
III.2.2 Consorzio Nazionale Imballaggi Alluminio - CIAL.....	54
III.2.3 Consorzio Nazionale Recupero e Riciclo degli Imballaggi a base Cellulosica - COMIECO .....	59
III.2.4 Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclaggio e il Recupero degli Imballaggi in Vetro - COREVE.....	64
III.2.5 Consorzio Nazionale per la Raccolta degli imballaggi plastici – COREPLA.....	67
III.2.6 Consorzio per la Raccolta, riciclaggio e recupero di rifiuti dli imballaggi in legno – RILEGNO.....	70
IV. VALUTAZIONI E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	73
IV.1 Gestione pubblica dei servizi di raccolta, assimilazione e concorrenza .....	74
IV.1.1 Ritardi e rigidità dell'organizzazione sul territorio.....	74
IV.1.2 Le questioni della privativa comunale e della c.d. assimilazione .....	76
IV.1.3 Costituzione di piattaforme ed impianti di recupero da parte di enti pubblici locali..	78
IV.2 Il sistema consortile CONAI: considerazioni e proposte di revisione.....	80
IV.2.1 Natura e gestione dei dati relativi ai flussi dei rifiuti da imballaggi.....	80
IV.2.2 Flessibilità nelle soglie di raccolta e recupero dei rifiuti da imballaggi.....	81
IV.2.3 Modalità di definizione del CAC e sua destinazione d'uso .....	84
IV.2.4 Modifica delle rappresentanze di categoria nel CONAI e nei consorzi di filiera .....	87
IV.2.5 Regime di incompatibilità con cariche consortili .....	87
IV.3 I consorzi di filiera: considerazioni generali e proposte di revisione.....	88
IV.3.1 Sulla concorrenza tra consorzi relativi a una medesima filiera .....	88
IV.3.2 Proprietà dei rifiuti da imballaggio a valle delle attività di raccolta .....	91
IV.3.3 Modalità di assegnazione dei rifiuti da imballaggio .....	94

**PREMESSA: L'AVVIO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA E LE MODIFICHE INTERVENUTE  
NELLA NORMATIVA DEL SETTORE DI RIFERIMENTO**

1. Il 22 marzo 2005 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito, "Autorità" o anche "AGCM") ha avviato un'indagine conoscitiva ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, volta ad approfondire la conoscenza del settore dei rifiuti da imballaggio.

2. Nel provvedimento di avvio, in particolare, venivano identificate alcune possibili distorsioni delle dinamiche concorrenziali esistenti nel citato settore, consistenti (i) in assegnazioni secondo modalità non trasparenti dei rifiuti da imballaggio recuperati nell'ambito delle attività di raccolta differenziata, con la conseguente costituzione di ingiustificate posizioni di vantaggio in capo ad alcuni dei soggetti operanti nella filiera della produzione e del recupero degli imballaggi; (ii) nei limiti riscontrati alla disponibilità dei rifiuti da imballaggio da parte degli enti locali, in quanto responsabili della gestione delle attività di raccolta differenziata, con strozzature nello sviluppo di un più ampio mercato dei medesimi; (iii) nell'impatto delle attività congiunte di enti locali e consorzi di filiera, anche attraverso la stipula di accordi e convenzioni a livello nazionale, su quelle dei c.d. riciclatori indipendenti.

3. Contestualmente all'avvio dell'indagine conoscitiva, la normativa in materia ambientale – in cui evidentemente rientra quella relativa ai rifiuti e, con ulteriore specificazione, ai rifiuti da imballaggio – veniva interessata da un processo di profonda riorganizzazione e riforma generale, culminato con l'adozione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale* (c.d. Testo Unico Ambientale, "TUA"), disciplinante l'intero complesso della tutela dell'ambiente dalle principali forme di inquinamento. Rispetto alla redazione della presente indagine conoscitiva, è derivata pertanto la necessità di attendere gli esiti di tale innovazione al fine di verificare il concreto impatto della nuova normativa sull'organizzazione delle diverse industrie legate ai rifiuti da imballaggio.

4. Come si vedrà nelle pagine seguenti, peraltro, il quadro normativo attuale continua a risultare caratterizzato da rilevanti incertezze circa l'applicabilità di numerose disposizioni di rilievo e, soprattutto, da interventi di revisione frammentari, almeno all'apparenza non organici. Ciò ha comportato una perdurante situazione di

disagio percepita da tutti gli operatori, sia istituzionali che imprenditoriali, interessati al settore dei servizi ambientali, come tra l'altro già anticipato dall'Autorità nell'ambito di un'audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse<sup>1</sup>. Di conseguenza, il contenuto dell'indagine conoscitiva va necessariamente letto alla luce di tali peculiari condizioni di fatto e di diritto.

**5.** Anche al fine di fornire un insieme di indici di riferimento – particolarmente opportuni in ragione della complessità tecnico-normativa del settore – nelle pagine seguenti si procederà in primo luogo alla ricostruzione del quadro normativo rilevante, colto sia nelle sue dipendenze dalla normazione comunitaria, sia nel transito dal vecchio al nuovo ma precario regime. Quest'ultimo, così come definito dal TUA adottato nel 2006, è in effetti già stato oggetto di una serie di complesse revisioni, contenute in particolare nel decreto legislativo 8 novembre 2006, n. 284 (c.d. primo correttivo TUA) e nel decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (c.d. secondo correttivo TUA).

**6.** Una volta provveduto a tale inquadramento sistematico, verranno tracciati i principali profili dell'organizzazione generale della gestione dei rifiuti, necessari alla comprensione di quella più settoriale degli imballaggi e direttamente condizionante quest'ultima sotto numerosi aspetti concorrenziali. Al riguardo, assolutamente fondamentale risulta la considerazione degli accordi relativi alla raccolta differenziata di imballaggi su superficie pubblica, stipulati tra il Consorzio Nazionale Imballaggi ("CONAI") e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani ("ANCI") sulla base di apposite previsioni normative della disciplina abrogata e di quella vigente.

**7.** Al termine di tale introduzione, si provvederà quindi ad un'analisi più puntuale delle principali caratteristiche del settore dei rifiuti da imballaggio, dei suoi soggetti e degli accordi istituzionali che incidono sui diversi mercati, per passare poi alla conclusiva considerazione delle principali problematiche del settore, nonché alla formulazione di alcune proposte di intervento sulle medesime in senso pro-concorrenziale.

---

<sup>1</sup> Il testo dell'audizione, tenutasi il 7 novembre 2007, è consultabile nel sito internet [http://www.parlamento.it/Bicamerale/ciclo\\_rifiuti/2952/3129/sommariostenograficibicamerale.htm](http://www.parlamento.it/Bicamerale/ciclo_rifiuti/2952/3129/sommariostenograficibicamerale.htm).

## I. IL QUADRO NORMATIVO

### 1.1 *Politica ambientale comunitaria e rifiuti da imballaggio*

8. La verifica della disciplina nazionale in materia di gestione dei rifiuti e, più nello specifico, dei rifiuti da imballaggio, richiede in primo luogo una disamina pur sommaria dei principi e degli obiettivi stabiliti sul piano comunitario, ai quali il legislatore italiano si è ispirato nel dettare le norme a tutela dell'ambiente: ciò anche in ragione della complessità della materia, caratterizzata da un intersecarsi di più piani normativi (comunitario, nazionale, regionale) e livelli operativi (a seconda dei diversi soggetti interessati, pubblici e privati), cui si è sommata una produzione normativa composita e, va pur detto, spesso gravemente disorganica.

9. Alla luce di un quadro per molti versi sconcertante sotto il profilo della chiarezza del diritto, è comunque da rilevarsi l'importante affermazione e sedimentazione a livello comunitario di principi posti a tutela dell'ambiente, divenuti ormai componente imprescindibile del c.d. *acquis* comunitario. Si ricorda al proposito come la normativa comunitaria in materia ambientale sia stata caratterizzata da una lenta evoluzione, la quale – dall'originaria mancanza nel Trattato di Roma di ogni riferimento all'ambiente e alla sua tutela – ha portato all'attuale considerazione primaria della necessità di “*un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo*”, nella prospettiva della promozione di uno “*sviluppo sostenibile*” (v. artt. 2 e 6 del Trattato dell'Unione Europea<sup>2</sup>).

10. In effetti, per lungo tempo – ufficialmente almeno fino al 1973, quando venne adottato il primo programma di azione in materia ambientale, seguito nel 1975 dall'importante direttiva 75/442/CEE sui rifiuti – la questione ambientale era stata percepita più come limite allo sviluppo economico e alla realizzazione di un mercato unico, che non come meritevole di considerazione in sé. Per l'assunzione di una specifica base normativa della tutela ambientale si è dovuti giungere all'Atto Unico Europeo del 1987, che ha stabilito per la prima volta una espressa competenza della CEE in materia ambientale con l'introduzione di una serie di disposizioni, le quali, pur modificate dai successivi trattati di Maastricht del 1993 e di Amsterdam del 1997, sono

---

<sup>2</sup> Secondo il preambolo e l'art. 2 della nuova versione consolidata del Trattato dell'Unione Europea sulla base del Trattato di Lisbona, rileva ora il perseguimento di “*un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*”, alla luce del “*principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente*”.

ancora a tutt'oggi il fondamento della politica ambientale comunitaria (v. titolo del Trattato CE, artt. 174, 175 e 176, corrispondenti agli artt. 191, 192 e 193 della versione consolidata del Trattato dell'Unione).

**11.** Secondo questa nuova concezione, l'ambiente costituisce un elemento propedeutico allo sviluppo economico e sociale complessivo, dal che consegue debba essere oggetto di specifica tutela. Tale tutela viene assunta nel Trattato sia come 'materia' che come 'valore', risultando nel primo caso oggetto di una specifica politica e, nel secondo, imponendosi come interesse trasversale che attraversa e condiziona il complesso delle altre politiche pubbliche<sup>3</sup>. Al riguardo, peraltro, merita ricordare come anche l'OECD abbia di recente sottolineato l'opportuna complementarità di tutela dell'ambiente e della concorrenza in vista della massimizzazione del *welfare* sociale<sup>4</sup>.

**12.** In sostanza, a principio ispiratore della politica ambientale comunitaria s'impone quello già accennato dello sviluppo sostenibile, tale da soddisfare i bisogni del presente senza compromettere le opportunità e le risorse delle generazioni future<sup>5</sup>. Per consentire ciò, viene proclamato il criterio d'integrazione delle esigenze ambientali con le altre politiche – in primo luogo agricole ed energetiche – che dette esigenze potrebbero compromettere. Discendono da tale impostazione i principi c.d. di prevenzione e di precauzione, per cui si cerca di anticipare la tutela nei confronti non solo di rischi ambientali scientificamente provati, ma anche rispetto a quelli che possono, secondo un giudizio prognostico, rappresentare un pericolo per l'ambiente<sup>6</sup>.

**13.** Principio di chiusura è, infine, quello della responsabilità del soggetto inquinante, (c.d. principio "*chi inquina paga*"), in base al quale l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile, in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale. Di fatto,

---

<sup>3</sup> Per maggiori approfondimenti sul punto, v. tra i molti, Francesco Fonderico, *La tutela dell'ambiente*, in Sabino Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. II, Milano 2003, pp. 2024 ss.. Per un documento ufficiale al riguardo, v. la comunicazione della Commissione del 27 maggio 1998, *Partnership for integration - A Strategy for Integrating Environment into EU Policies* (COM/98/0333).

<sup>4</sup> V. OECD, *Environmental Regulation and Competition*, pubblicato in *OECD Journal of Competition Law and Policy*, n. 2, 2007, pp. 170 ss..

<sup>5</sup> Sulla nozione di sviluppo sostenibile v. più ampiamente la comunicazione della Commissione del 13 dicembre 2005, *Risame della strategia per lo sviluppo sostenibile - Una piattaforma d'azione* (COM(2005) 658).

<sup>6</sup> V. al riguardo la comunicazione della Commissione del 2 febbraio 2000 sul principio precauzionale, volta a meglio specificare il riferimento di cui all'art. 174(2) del Trattato CE (COM(2001)1).

*“l'operatore che provoca un danno ambientale o è all'origine di una minaccia imminente di tale danno dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione”<sup>7</sup>.*

**14.** Scendendo nel più specifico ambito dei rifiuti, la precitata direttiva 75/442/CEE ha costituito uno snodo fondamentale nella definizione del relativo piano di interventi comunitari, in primo luogo stabilendo una nozione di rifiuto incentrata sull'atto del disfarsi che è stata mantenuta sino ad ora, pur se a fronte di non poche controversie interpretative<sup>8</sup>. A partire da tale termine, la Commissione UE si è impegnata nel perseguimento di politiche mirate a ridurre la produzione dei rifiuti, secondo un c.d. principio di *gerarchia dei rifiuti* per cui *“in primo luogo c'è la prevenzione e non si devono produrre rifiuti; qualora non sia possibile, i rifiuti devono essere riutilizzati, riciclati e recuperati, nell'ordine, ove ciò risulti fattibile, mentre lo smaltimento in discarica deve essere il più possibile limitato. Lo smaltimento in discarica è la soluzione peggiore per l'ambiente, perché rappresenta una perdita di risorse e in futuro potrebbe trasformarsi in una responsabilità ambientale”<sup>9</sup>*. Di conseguenza, un ruolo fondamentale è stato riconosciuto al recupero delle materie prime che compongono i prodotti e alla progressiva riduzione dei rifiuti smaltiti in discarica: in tale prospettiva, lo sviluppo della raccolta differenziata risulta assolutamente fondamentale.

**15.** Di recente la Commissione ha adottato una nuova direttiva relativa ai rifiuti in generale, la 2006/12/CE, la quale – nel ribadire il *favor* verso l'utilizzazione dei materiali di recupero come materie prime al fine di preservare le risorse naturali – ha fissato un nuovo elenco di definizioni, sostanzialmente conformi a quelle già stabilite nella

---

<sup>7</sup> V. direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e e riparazione del danno ambientale.

<sup>8</sup> Tenuto conto dell'importanza che tale nozione riveste anche ai fini della presente indagine, merita qui quantomeno rilevare come, alla luce delle indicazioni rese in materia dalla giurisprudenza comunitaria nel corso degli anni, sussiste un obbligo di interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuto (v. CGE, sent. 11 novembre 2004, *Niselli*). Di conseguenza, l'espressione *“disfarsi”* va interpretata tenendo debitamente a mente le finalità della normativa comunitaria (nello specifico la tutela della salute umana e dell'ambiente, v. CGE, sent. 18 aprile 2002, *Palin Granit*). Già da statuizioni ormai risalenti, peraltro, discende che la riutilizzabilità economica di una sostanza o un oggetto non esclude necessariamente la loro natura di rifiuto (CGE, sent. 28 marzo 1990, *Vezzoso*), né il fatto che una sostanza sia inserita, direttamente o indirettamente, in un processo di produzione industriale esclude di per sé che questa possa considerarsi rifiuto (CGE, sent. 18 dicembre 1997, *Wallonie*). Sull'argomento, con puntualità, v. Luca Ramacci, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Padova 2006, pp. 41 ss..

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione del 21 dicembre 2005, *Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse: una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti* (COM(2005) 666). La stessa Commissione, peraltro, nel medesimo documento rileva come, nonostante i progressi nelle pratiche di riciclaggio e incenerimento, non si sia ancora verificata una diminuzione dei rifiuti smaltiti in discarica, a causa del costante aumento della produzione totale. Allo stato, il 49% dei rifiuti urbani prodotti nella UE risulta smaltito in discarica, il 18% è incenerito e il 33% riciclato o utilizzato per la creazione di compost.

precedente normativa. Si riporta qui di seguito una selezione di tali definizioni, in quanto necessarie alla comprensione della successiva trattazione della materia.

Tab. I

RIFIUTO	Qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali vigenti.
PRODUTTORE	La persona la cui attività ha prodotto rifiuti (c.d. produttore iniziale) e/o la persona che ha effettuato operazioni di pretrattamento, di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione di detti rifiuti.
DETENTORE	Il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che li detiene
GESTIONE	La raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni nonché il controllo delle discariche dopo la loro chiusura.
RACCOLTA	L'operazione di prelievo, cernita e/o raggruppamento dei rifiuti per il loro trasporto.
RECUPERO	Le operazioni di riciclo, recupero, rigenerazione dei materiali contenuti nei rifiuti nonché il loro utilizzo come combustibile o altro mezzo per produrre energia, secondo le indicazioni contenute nell'allegato 2B della direttiva.
SMALTIMENTO	Deposito in discarica, incenerimento e tutte le altre operazioni espressamente indicate nell'allegato 2A della direttiva.

### 1.1.1 La gestione dei rifiuti di imballaggio

**16.** In un'ottica di gestione improntata al perseguimento di obiettivi di efficienza ambientale ed economica, all'inizio degli anni novanta la Commissione ha adottato una direttiva, la 94/62/CE, riguardante tutti gli imballaggi immessi sul mercato nella Comunità e tutti i relativi rifiuti utilizzati o scartati da industrie, esercizi commerciali, uffici, laboratori, servizi, nuclei domestici e a qualsiasi altro livello, indipendentemente dai materiali componenti.

**17.** In generale, per imballaggi s'intendono prodotti destinati a contenere e proteggere merci, funzionali al trasporto, manipolazione, utilizzazione e/o presentazione di queste. Unitamente a tali funzioni, e più specificamente in stretta connessione a quella di presentazione, il *packaging* delle merci è venuto assumendo un ruolo sempre più rilevante anche nella trasmissione di informazioni ai consumatori (c.d. *labelling*), in primo luogo in relazione al prodotto contenuto nell'imballaggio a fini pubblicitari, ma anche rispetto all'imballaggio stesso (es. per le sue modalità di recupero)<sup>10</sup>.

**18.** Sotto il profilo produttivo, la realizzazione dell'imballaggio può avvenire quale parte integrante del processo di sviluppo di un prodotto, oppure in maniera separata:

<sup>10</sup> La bibliografia sugli imballaggi è ormai vastissima. Per una prima introduzione generale, tra i molti v. Walter Soroka, *Fundamentals of Packaging Technology*, Chicago 2002.

merita anche rimarcare come, con l'affermarsi di una maggiore sensibilità verso le tematiche c.d. ambientaliste, progressiva importanza abbia acquisito una considerazione della produzione di imballaggi in termini di sostenibilità rispetto all'intera vita del prodotto (c.d. *life cycle assessment*)<sup>11</sup>.

**19.** Tenuto conto delle finalità della presente indagine conoscitiva, va considerato sin d'ora come caratteristica precipua degli imballaggi – e, di conseguenza, dei loro rifiuti – sia l'essere fabbricati con materiali diversi ma tutti, seppur in misura diversa, suscettibili di apprezzamento economico e redditività all'interno di dinamiche di mercato. La raccolta di rifiuti finalizzata al recupero dei materiali di produzione, del resto, ha costituito un'attività storicamente radicata<sup>12</sup> e organizzata imprenditorialmente seguendo l'andamento di specifici valori di mercato, con il conseguente assoggettamento dei materiali oggetto di processi di recupero al principio comunitario della libera circolazione delle merci.

**20.** Nella consapevolezza delle peculiarità economiche degli imballaggi e dei loro rifiuti, la precitata direttiva ha stabilito (art. 3) alcune definizioni fondamentali, poi recepite nell'ordinamento nazionale con alcune leggere differenze e variazioni, in modo particolare a seguito della recente adozione del TUA (*infra*, sez. 1.3). Al proposito, si riporta qui di seguito una tabella sinottica di definizioni per successiva facilità di lettura, con l'avvertenza che, nel caso specifico della nozione di imballaggio, questa è stata aggiornata alle aggiunte apportate dalla direttiva 2004/12/CE, la quale ha più di recente provveduto ad alcuni interventi sul testo della direttiva 94/62/CE (in modo particolare alla luce del processo di allargamento dell'Unione Europea), rivedendo altresì gli obiettivi di recupero e riciclaggio.

---

<sup>11</sup> Al proposito, più in generale, v. la comunicazione del Consiglio d'Europa 10117/06, *Renewed EU Sustainable Development Strategy*, Bruxelles, 9 giugno 2006 (il testo è disponibile in internet: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10117.en06.pdf>).

<sup>12</sup> Per alcune considerazioni riguardo le origini addirittura medievali di alcune industrie del recupero (in particolare, vetro, metalli e stracci), v. AA.VV., *Dal rifiuto al prodotto. Modelli europei di recupero degli imballaggi a confronto*, Milano 2002, pp. IV ss.. Più in generale sulla gestione dei rifiuti in età pre-industriale, v. Ercole Sori, *Il rovescio della produzione*, Bologna 1999.

Tab. II

IMBALLAGGIO	Sono tutti i prodotti composti di materiali di qualsiasi natura, adibiti a contenere e a proteggere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, nonché ad assicurare la loro presentazione. Sono inoltre da considerarsi imballaggio gli articoli progettati e destinati ad essere riempiti nel punto vendita, nonché gli elementi usa e getta venduti, riempiti o progettati e destinati ad essere riempiti nel punto vendita (c.d. articoli a perdere). I componenti dell'imballaggio e gli elementi accessori integrati nell'imballaggio sono considerati parti integranti dello stesso.
IMBALLAGGIO PER LA VENDITA O 'PRIMARIO'	E' l'imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o il consumatore.
IMBALLAGGIO MULTIPLO O 'SECONDARIO'	E' l'imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita indipendentemente dal fatto che sia venduto come tale all'utente finale o al consumatore, o che serva soltanto a facilitare il rifornimento degli scaffali nel punto vendita. Può rimuoversi dal prodotto senza alterarne le caratteristiche.
IMBALLAGGIO PER IL TRASPORTO O 'TERZIARIO'	E' l'imballaggio concepito in modo da facilitare la manipolazione e il trasporto di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione e i danni connessi al trasporto.
RIUTILIZZO O REIMPIEGO	E' qualsiasi operazione nella quale l'imballaggio, concepito e utilizzato per poter compiere, durante il suo ciclo di vita, un numero minimo di spostamenti o rotazioni, è riempito di nuovo o reimpiegato per un uso identico a quello per il quale è stato concepito, con o senza il supporto di prodotti ausiliari presenti sul mercato che consentano il riempimento dell'imballaggio stesso.
RICICLAGGIO	E' il trattamento in un processo di produzione dei materiali di rifiuti per la loro funzione originaria o per altri fini, compreso il riciclaggio organico (cioè compostaggio o biometanazione) ma con l'esclusione del recupero di energia.
RECUPERO ENERGETICO	E' l'utilizzazione di rifiuti di imballaggio quale mezzo per produrre energia mediante incenerimento diretto con o senza altri rifiuti, ma comunque con recupero di calore.
RECUPERO	V. Tab. I e (per la normativa nazionale) Tab. III
SMALTIMENTO	V. Tab. I e (per la normativa nazionale) Tab. III

**21.** Data la definizione di imballaggio adottata a livello comunitario – e recepita dall'ordinamento nazionale – va segnalato come, sotto il profilo merceologico, sia possibile individuare due macro-categorie di prodotto: (i) gli imballaggi domestici, ovvero tutti gli imballaggi provenienti dal consumatore finale (in prevalenza primari, con frazioni di secondari e terziari); (ii) gli imballaggi industriali, provenienti dal circuito di produzione e distribuzione dei prodotti. In genere, questi ultimi corrispondono a imballaggi secondari e terziari, ma possono essere anche primari, come nel caso dei c.d. vuoti a rendere. Tale distinzione, come si vedrà, rileva nella considerazione dei flussi di imballaggi intercettati in concreto dalle attività di raccolta dei rifiuti su suolo pubblico e privato.

**22.** Nell'ottica di incentivare il recupero e riciclaggio dei rifiuti da imballaggio, la direttiva 94/62/CE ha indicato, all'art. 6, precisi obiettivi per il raggiungimento dei quali gli Stati membri sono stati chiamati ad adottare all'interno del proprio territorio tutte le misure necessarie. Si riportano qui di seguito gli obiettivi prefissati dalla direttiva, originariamente da raggiungersi entro la data limite del 30 giugno 2001:

- (a) recupero o incenerimento, presso impianti di incenerimento dei rifiuti con recupero di energia, di una quantità compresa fra il 50 e il 65% in peso di rifiuti d'imballaggio;
- (b) riciclaggio (con un minimo del 15% per ogni materiale di imballaggio) di una quantità compresa fra il 25 e il 45% in peso di tutti i materiali di imballaggio contenuti nei rifiuti d'imballaggio;

**23.** A seguito degli aggiornamenti apportati dalla direttiva 2004/12/CE, gli obiettivi risultano essere i seguenti, da raggiungersi entro la data limite del 31 dicembre 2008:

- (a) recupero od incenerimento, presso impianti di incenerimento dei rifiuti con recupero di energia, di un minimo del 60% dei rifiuti d'imballaggio;
- (b) riciclaggio di una quantità compresa fra il 55% e l'80% dei rifiuti d'imballaggio;
- (c) per i materiali contenuti nei rifiuti d'imballaggio, raggiungimento delle specifiche percentuali di riciclaggio del 60% per il vetro, la carta e il cartone; 50% per i metalli; 22,5% per la plastica e 15% per il legno.

**24.** Prima di passare a considerare più da vicino la normativa italiana, merita rimarcare come la direttiva comunitaria, pur fissando gli obiettivi generali appena citati, abbia lasciato gli Stati membri liberi di perseguire gli stessi con le modalità e criteri organizzativi ritenuti più opportuni (c.d. *compliance scheme*). Ciò ha determinato l'affermarsi di logiche attuative tra loro anche assai diverse<sup>13</sup>, rispetto alle quali il

---

<sup>13</sup> Al proposito, la Commissione ha in particolare sottolineato che “gli obiettivi della direttiva di contribuire al funzionamento del mercato interno e di ridurre gli ostacoli agli scambi non sono stati ancora pienamente raggiunti per tutti i tipi di imballaggio. L'esperienza passata e gli esempi attuali dimostrano che le misure unilaterali adottate in vari Stati membri continuano a creare problemi, in quanto impongono agli operatori del mercato di adeguare i loro imballaggi ai requisiti di ogni singolo Stato membro, il che impedisce loro di trarre vantaggio dalle opportunità commerciali nel mercato interno tramite la vendita dello stesso prodotto nello stesso imballaggio su vari mercati. In particolare, le procedure di infrazione nel settore delle bevande dimostrano che le disposizioni nazionali possono comportare distorsioni della concorrenza e, in alcuni casi, la compartimentazione del mercato interno, in contrasto con gli obiettivi della direttiva” (così la Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 6 dicembre 2006, sull'attuazione della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio e sul suo impatto sull'ambiente e sul funzionamento del mercato interno, COM(2006)767 del 6 dicembre 2006, p. 7: <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l2/207.htm#AMENDINGACT>).

sistema italiano – basato, come si vedrà, su una struttura consortile – è solo una delle opzioni possibili<sup>14</sup>.

## **1.2 La disciplina nazionale**

**25.** La somma dei principi e definizioni sopra sommariamente esposta ha ispirato il legislatore italiano nel redigere il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, avente per obiettivo l'armonizzazione con la disciplina comunitaria della frammentaria e spesso desueta normativa nazionale allora vigente. Tale decreto, come già anticipato, è stato abrogato e sostituito nel 2006 dal TUA (più specificamente dalla parte IV di questo, *Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*: artt. 177-266), adottato anche nel tentativo di risolvere il cospicuo contenzioso esistente tra lo Stato italiano e la Commissione UE in materia ambientale<sup>15</sup>.

**26.** Il d.lgs. n. 22/1997 recepì a suo tempo tre direttive CEE<sup>16</sup>, in ossequio alle quali ha inteso essere la prima disciplina nazionale unitaria della gestione dei rifiuti, rifiuti pericolosi, imballaggi e rifiuti di imballaggi. Ciò, peraltro, nella sostanziale assenza di riferimenti costituzionali in materia, posto che solo a seguito della riforma avvenuta nel 2001 è stato inserito nella Costituzione italiana un riferimento alla “*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*”, nonché alla “*valorizzazione dei beni culturali e ambientali*” (art. 117, commi 2 e 3)<sup>17</sup>.

**27.** Dopo averla espressamente qualificata come attività di pubblico interesse (art. 2, comma 1), il d.lgs. n. 22/1997 indirizzava la gestione secondo una rigorosa gerarchia

---

<sup>14</sup> Per una prima rassegna delle soluzioni adottate nei diversi Stati membri, v. le relazioni commissionate da CONAI al Centro Studi Edizioni Ambiente, *I sistemi nazionali dell'Europa a 15*, Milano, settembre 2006, e *I sistemi nazionali dei paesi di nuovo accesso*, Milano, dicembre 2006.

<sup>15</sup> Secondo uno studio risalente a fine 2005, risultavano a quella data pendenti nei confronti l'Italia ben 72 procedure di infrazione (25 delle quali in relazione alla normativa europea sui rifiuti) su un totale di 557 e pari al 13% complessivo, la più alta percentuale tra tutti gli Stati dell'Unione Europea (<http://www.lanuovaecologia.it/ecosviluppo/politiche/4780.php>).

<sup>16</sup> Le già ricordate 91/156/CEE sui rifiuti e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, nonché la 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi.

<sup>17</sup> La nozione giuridica di ambiente, in ogni caso, nell'ordinamento nazionale era già stata stabilita dalla Corte Costituzionale attraverso alcune sentenze risalenti alla fine degli anni ottanta (v. ad esempio C. Cost., 30 dicembre 1987, n. 641, secondo cui per ambiente, “*bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme*”, deve intendersi un “*bene immateriale e unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela, ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità*”). Per un interessante contributo dottrinale in materia di costituzionalizzazione dei beni ambientali, v. Fabrizio Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il Diritto dell'economia*, n. 2, 2002, pp. 215 ss..

di obiettivi con il richiamo in primo luogo alla prevenzione<sup>18</sup>, riduzione della produzione e pericolosità dei rifiuti, quindi al recupero – inteso come reimpiego, riciclaggio e recupero in ogni forma per ottenere materia prima, nonché, in via subordinata, come utilizzazione dei rifiuti per combustibile o mezzi per produrre energia – e, solo in ultima istanza, allo smaltimento dei rifiuti tramite incenerimento o conferimento in discarica. Al riguardo, va sin d'ora rimarcato come il TUA abbia dal canto suo mantenuto nella sostanza tale gerarchia, sciogliendola nondimeno in una più distinta pluralità di iniziative e misure (v. artt. 178-180) e sottolineando in particolare la necessità che la gestione dei rifiuti sia improntata a criteri di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza.

**28.** Baricentro della ripartizione delle attività operative e delle responsabilità è la distinzione tra rifiuti urbani e rifiuti speciali, entrambi ulteriormente classificabili secondo le rispettive caratteristiche di pericolosità come pericolosi e non pericolosi. Per rifiuti urbani (anche indicati come rifiuti solidi urbani o RSU) s'intendono complessivamente (i) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione, (ii) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade e (iii) quelli di qualunque natura o provenienza giacenti su strade e aree pubbliche (ovvero su strade e aree private comunque soggette ad uso pubblico, nonché su spiagge marittime, lacuali e rive dei corsi d'acqua), (iv) i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali, (v) rifiuti provenienti da determinate attività cimiteriali, (vi) i rifiuti assimilati (su cui v. *infra*, §§ 47 ss.). Sono, invece, rifiuti speciali, tutti quelli provenienti da attività produttive, indipendentemente dalla loro pericolosità e qualità merceologica (al proposito v. meglio *infra*, Tab. III).

**29.** Rispetto alla raccolta dei rifiuti urbani è inoltre da tenere presente la modalità di esecuzione secondo il criterio della raccolta differenziata, da intendersi come sistema di raccolta dei rifiuti solidi urbani distinto per ogni tipologia di rifiuto, a partire dalla separazione tra frazione umida e secca. Simile attività riveste, con ogni evidenza, un ruolo fondamentale rispetto al raggiungimento degli obiettivi generali di recupero sopra richiamati, oltre a essere più direttamente essenziale nella concreta determinazione dei flussi di rifiuti da imballaggi intercettati dal sistema consortile

---

<sup>18</sup> Per una verifica più operativa delle strategie di prevenzione, v. il documento predisposto da Federambiente e Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, *Linee guida nazionali sulla prevenzione e minimizzazione dei rifiuti urbani*, Roma, novembre 2006 (il documento è disponibile in internet: <http://www.federambiente.it/dinamiche/study.aspx?ID=737041ED-50EF-49CE-9A70-53C8C938F2B3>).

CONAI, in vista della successiva valorizzazione delle materie prime secondarie dagli stessi ricavate (al proposito v. *infra*, §§ 89 ss.)<sup>19</sup>.

**30.** Alla luce di quanto sin qui considerato, la seguente tabella ricostruisce le principali distinzioni e le nozioni rilevanti ai sensi del TUA (v. in particolare artt. 183 e 184 TUA), tenuto conto delle modifiche da ultimo a questo apportate dal d.lgs. n. 4/2008:

---

<sup>19</sup> Posto che la raccolta differenziata può avvenire secondo modalità organizzative assai diverse, in estrema sintesi si può dire che le tre principali allo stato siano (i) la stradale, con contenitori stradali affiancati agli usuali cassonetti; (ii) quella c.d. porta a porta, con separazione nelle abitazioni dei vari materiali e raccolta per ogni abitazione delle frazioni separate, senza contenitori stradali; (iii) l'isola ecologica, con contenitori raccolti in una piazzola attrezzata, recintata e sorvegliata.

Tab. III

RIFIUTI URBANI	Rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di abitazione civile; rifiuti assimilati agli urbani per qualità e quantità ( <i>infra</i> , ___); rifiuti provenienti dallo spezzamento delle strade; rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti su strade, aree pubbliche, strade e aree private comunque soggette a uso pubblico, spiagge marittime e lacuali, rive dei corsi d'acqua; rifiuti vegetali provenienti da aree verdi; rifiuti provenienti da determinate attività cimiteriali.
RIFIUTI SPECIALI	Rifiuti da attività agricole e agro-industriali; rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 186; rifiuti da lavorazioni industriali; rifiuti da lavorazioni artigianali; i rifiuti da attività commerciali; i rifiuti da attività di servizio; rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi; rifiuti derivanti da attività sanitarie; i macchinari e le apparecchiature deteriorati ed obsoleti; i veicoli a motore, rimorchi e simili fuori uso e loro parti; il combustibile derivato da rifiuti.
PRODUTTORE	La persona la cui attività ha prodotto rifiuti, cioè il produttore iniziale e la persona che ha effettuato operazioni di pretrattamento, di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione di detti rifiuti.
DETENTORE	Il produttore dei rifiuti o il soggetto che li detiene.
RACCOLTA	V. retro, Tabella I.
RACCOLTA DIFFERENZIATA	La raccolta idonea a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee compresa la frazione organica umida, destinate al riutilizzo, al riciclo ed al recupero di materia. La frazione organica umida è raccolta separatamente o con contenitori a svuotamento riutilizzabili o con sacchetti biodegradabili certificati.
CENTRO DI RACCOLTA	Area presidiata ed allestita, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica, per l'attività di raccolta mediante raggruppamento differenziato dei rifiuti per frazioni omogenee conferiti dai detentori per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento.
GESTIONE	La raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche dopo la chiusura.
GESTIONE INTEGRATA	Il complesso delle attività volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti, compresa l'attività di spazzamento delle strade.
RECUPERO	Nella definizione originaria del TUA, ogni operazione che utilizza rifiuti per generare materie prime secondarie, combustibili o prodotti, attraverso trattamenti meccanici, termici, chimici o biologici, incluse la cernita e la selezione. Allo stato attuale, le operazioni rilevanti sono elencate nell'allegato C della parte IV e corrispondono in particolare a: utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia; rigenerazione/recupero di solventi; riciclo/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi (comprese le operazioni di compostaggio e altre trasformazioni biologiche); riciclo/recupero dei metalli e dei composti metallici; riciclo/recupero di altre sostanze inorganiche; rigenerazione degli acidi o delle basi; recupero dei prodotti che servono a captare gli inquinanti; recupero dei prodotti provenienti dai catalizzatori; rigenerazione o altri reimpieghi degli oli; spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia; utilizzazione di rifiuti ottenuti da una delle operazioni di recupero precedenti; scambio di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni di recupero precedenti; messa in riserva di rifiuti per

	sottoporli a una delle operazioni di recupero precedenti (escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti).
SMALTIMENTO	Nella definizione originaria del TUA, ogni operazione finalizzata a sottrarre definitivamente una sostanza, un materiale o un oggetto dal circuito economico e/o di raccolta. Allo stato attuale, le operazioni rilevanti sono elencate nell'allegato B della parte IV, e corrispondono in particolare a: deposito sul o nel suolo (es. discarica); trattamento in ambiente terrestre (es. biodegradazione di rifiuti liquidi o fanghi nei suoli); iniezioni in profondità (es. iniezioni dei rifiuti pompabili in pozzi, cupole saline o faglie geologiche naturali); lagunaggio (es. scarico di rifiuti liquidi o di fanghi in pozzi, stagni o lagune, ecc.); messa in discarica specialmente allestita (es. sistemizzazione in alveoli stagni separati, ricoperti o isolati gli uni dagli altri e dall'ambiente); scarico dei rifiuti solidi nell'ambiente idrico eccetto l'immersione; immersione, compreso il seppellimento nel sottosuolo marino; trattamento biologico che dia origine a composti o a miscugli soggetti a smaltimento; trattamento fisico-chimico che dia origine a composti o a miscugli soggetti a smaltimento; incenerimento a terra; incenerimento in mare; deposito permanente (es. sistemazione di contenitori in una miniera, ecc.).

**31.** Per quanto la nuova disciplina non abbia apportato sostanziali stravolgimenti all'impianto definitivo stabilito dal previgente d.lgs. n. 22/1997, alcune innovazioni vanno tenute in conto ai fini del presente discorso, sia per la parte riguardante la disciplina generale dei rifiuti, che per quella più specifica dei rifiuti da imballaggio. In primo luogo, infatti, il TUA è intervenuto sulla nozione di rifiuto, mantenendo il riferimento generale al principio comunitario del 'disfarsi', ma abrogando un controverso decreto ministeriale emanato nel 2002 al proposito<sup>20</sup>.

**32.** Al contempo, il TUA ha introdotto alcune nuove nozioni correlate, quali quelle di materia prima secondaria e sottoprodotto, la cui effettiva tenuta e utilità sarà da verificarsi nel prossimo futuro. Al proposito, si segnala peraltro come il precitato d.lgs. n. 4/2008 abbia stabilito la necessità di un apposito decreto ministeriale chiarificatore della materia. La tabella seguente riporta per comodità di lettura le nozioni appena citate e altre rilevanti contemplate nel TUA:

<sup>20</sup> Successivamente al d.lgs. n. 22/1997, il legislatore ha adottato numerosi provvedimenti tesi a specificare (e sostanzialmente delimitare) la nozione di rifiuto, escludendo di volta in volta particolari materiali, fino a formulare una vera e propria interpretazione autentica (v. decreto legge 8 luglio 2002, n. 138) che è stata oggetto di rilevanti censure comunitarie.

Tab. IV

MATERIE PRIME SECONDARIE	Le sostanze o materie che (i) siano prodotte da un'operazione di riutilizzo, di riciclo o di recupero di rifiuti; siano individuate la provenienza, la tipologia e le caratteristiche dei rifiuti dai quali si possono produrre; siano individuate le operazioni di riutilizzo, di riciclo o di recupero che le producono; (ii) per cui siano precisati i criteri di qualità ambientale, i requisiti merceologici e le altre condizioni necessarie per l'immissione in commercio; (iii) abbiano un effettivo valore economico di scambio sul mercato (v. articolo 181-bis)
SOTTOPRODOTTI	le sostanze ed i materiali dei quali il produttore non intende disfarsi e che (1) siano originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione; (2) il loro impiego sia certo, sin dalla fase della produzione, integrale e avvenga direttamente nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito; (3) soddisfino requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati; (4) non debbano essere sottoposti a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale di cui al punto 3), ma posseggano tali requisiti sin dalla fase della produzione; (5) abbiano un valore economico di mercato.

### 1.2.1 Modalità di gestione dei rifiuti urbani, rilevanza degli ATO e scelta del gestore

**33.** Stabilita la base della distinzione tra rifiuti urbani e speciali (*supra*, § 28), il d.lgs. n. 22/1997 (con una scelta confermata anche nel successivo TUA: v. art. 200) ha assegnato la titolarità della gestione dei primi in esclusiva ai Comuni<sup>21</sup>. Ai fini più propriamente rilevanti per la presente indagine, merita ricordare che anche la raccolta differenziata resta di conseguenza nella competenza comunale esclusiva.

**34.** Sotto il profilo più propriamente operativo della gestione complessiva dei rifiuti urbani, i Comuni provvedono ricorrendo alle forme previste dalla normativa vigente in materia di servizi pubblici locali, ovvero l'art. 113 del decreto legislativo 18 ottobre 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* ("TUEL"). Il TUA, peraltro, ha apportato rilevanti innovazioni in materia, di cui si dirà più avanti (v. *infra*, § 44).

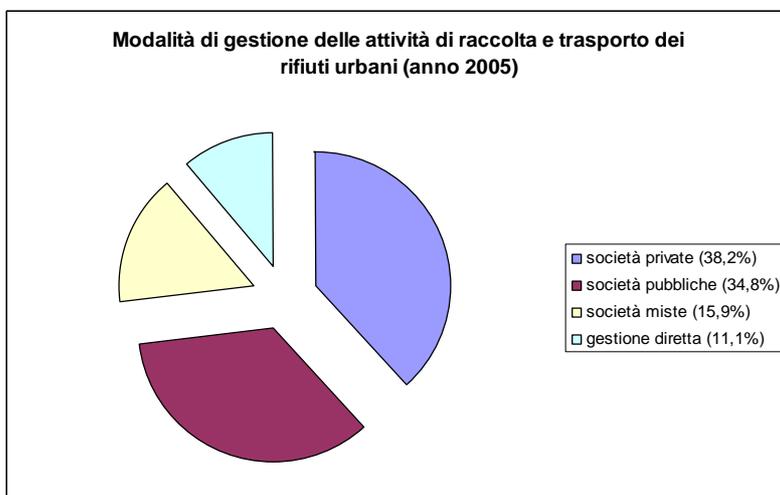
**35.** In base al richiamato art. 113 TUEL, la gestione può avvenire con conferimento della titolarità del servizio (a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; (b) a società a capitale misto pubblico-

<sup>21</sup> Sul punto, tra gli altri, v. Riccardo Montanaro, *La gestione dei rifiuti urbani: una difficile svolta*, in *Il Diritto dell'economia*, n. 2, 2005, pp. 263 ss..

privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; (c) a società a capitale interamente pubblico, a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (c.d. gestione *in house*).

**36.** Secondo quanto accertato da un recente studio<sup>22</sup> riportante dati aggiornati all'anno 2005, il 38,2% del campione di Comuni interpellati (complessivamente rappresentativo di 45.876.315 abitanti) ha provveduto alle attività di raccolta e trasporto a mezzo di società private, il 34,8% a mezzo di società interamente pubbliche, il 15,9% a mezzo di società c.d. miste e il restante 11,1% secondo le modalità della gestione diretta. Tali dati, ove considerati in confronto all'arco temporale dei sette anni precedenti, svelano una predilezione crescente delle amministrazioni locali per le forme di gestione a mezzo di società pubbliche, a scapito di quelle con imprese private: la percentuale delle prime è aumentata infatti di 7,5 punti percentuali rispetto al 27,3% del 1998, mentre quella delle seconde è scesa di 7,7 punti percentuali rispetto al 45,9% del 1998.

Grafico I



**37.** Posto che le percentuali appena richiamate presentano notevoli variazioni a livello locale<sup>23</sup>, ai fini della presente indagine è interessante considerare l'andamento più

<sup>22</sup> FISE-ASSOAMBIENTE, *Le forme di gestione dei rifiuti urbani. Terzo rapporto*, Roma, marzo 2006 ([http://www.fise.org/areapubblica/studi\\_ricerche/index.php?we\\_objectID=14663&we\\_objectTID=425#](http://www.fise.org/areapubblica/studi_ricerche/index.php?we_objectID=14663&we_objectTID=425#)).

<sup>23</sup> Secondo lo studio precitato, in effetti, la gestione diretta viene ancora applicata nel 58,3% dei Comuni della Regione Campania, la gestione a mezzo di società pubbliche raggiunge il 60,3% in Piemonte, quella a

generale come esemplificativo di un fenomeno verificatosi negli ultimi anni e per il quale è stata adottata l'efficace denominazione di 'capitalismo comunale'<sup>24</sup>, ovvero l'emergere di imprese a prevalente proprietà pubblica, maggiormente strutturate rispetto alle imprese c.d. municipalizzate da cui sono derivate. Tali soggetti si presentano radicati sul territorio e, al contempo, attivi concorrenti delle imprese private entro ambiti operativi sempre più ampi, anche attraverso la partecipazione a procedure di selezione competitiva del soggetto gestore di un'ampia gamma di servizi.

**38.** Tale trasformazione strutturale dell'offerta e delle caratteristiche gestionali dei servizi risulta di assoluto rilievo nelle prospettive di evoluzione del settore dei servizi pubblici locali in generale e di quelli c.d. ambientali più nello specifico. Secondo quanto più volte già richiamato dall'Autorità nei propri interventi di segnalazione, si ritiene che simile evoluzione vada considerata in funzione di un opportuno sviluppo della c.d. concorrenza per il mercato, da ottenersi a mezzo dell'espletamento di procedure a evidenza pubblica che garantiscano la selezione dei soggetti gestori secondo i fondamentali principi di efficienza e trasparenza.

**39.** Tanto rilevato in relazione alla parte d'immediata ed esclusiva competenza pubblica nella gestione dei rifiuti urbani, va ora considerato come la legge (v. da ultimo l'art. 188 TUA) abbia invece lasciato le attività di gestione dei rifiuti speciali nella disponibilità del mercato, a fronte di specifiche assegnazioni di responsabilità. Gli oneri delle attività di smaltimento sono infatti a carico del detentore o del produttore, i quali devono assolverli secondo la seguente scala di priorità: (a) autosmaltimento dei rifiuti; (b) conferimento dei rifiuti a terzi autorizzati; (c) conferimento dei rifiuti ai soggetti che gestiscono il servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani sulla base di un'apposita convenzione. L'esportazione dei rifiuti, infine, è soggetta a specifiche prescrizioni in materia di spedizioni transfrontaliere (v. art. 194 TUA).

**40.** A partire da tale disegno generale, la legge ha stabilito così un sistema di cooperazione pubblico-privato nel raggiungimento degli obiettivi ambientali indicati a livello comunitario: tale sistema, come si vedrà (*infra*, § 57), trova uno dei suoi pilastri fondamentali nelle dirette responsabilità riconosciute in capo ai produttori e

---

mezzo di società miste arriva al 68,6% in Umbria, mentre la gestione da parte di imprese interamente private si attesta al 78,4% in Sardegna.

<sup>24</sup> Per una prima considerazione della tematica, v. Andrea Boitani, *Il nuovo capitalismo comunale e i tentativi di riforma dei servizi pubblici locali*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, n. 2, 2006, pp. 109 ss..

utilizzatori di imballaggi per il sostegno dei costi di raccolta dei rifiuti dei propri prodotti.

**41.** Al proposito, è importante considerare come, sin dal d.lgs. n. 22/1997, sia stato perseguito il superamento della frammentazione localistica che storicamente ha condizionato le attività di gestione dei rifiuti urbani, nell'intento di pervenire a gestioni più ampie e integrate, sostenute da opportune economie di scala. A tale fine è stata mutuata dalla normativa relativa alla gestione dei servizi idrici la nozione di ambito territoriale ottimale ("ATO") per stabilire un numero circoscritto di bacini geografici. Tali bacini, solitamente corrispondenti al territorio di una provincia, risultano comprensivi di più amministrazioni comunali, chiamate a coordinare funzioni e competenze secondo le forme associative disciplinate dal TUEL (ovvero le convenzioni, i consorzi, le unioni di Comuni, gli accordi di programma).

**42.** Tra i principi fondamentali alla base dell'attività organizzativa degli ATO, la normativa (v. già art. 5 del d.lgs. n. 22/1997 e, ora, l'art. 182 del TUA) ha stabilito quello di autosufficienza impiantistica, di fatto corrispondente a un divieto di smaltimento dei rifiuti al di fuori dell'ambito di produzione, con l'ulteriore previsione (salvo rigorose eccezioni) di un divieto di smaltimento al di fuori della Regione di produzione. Tali limiti, peraltro, vigono solo per i rifiuti urbani non pericolosi, mentre corrispondenti limitazioni alla circolazione non sono state disposte per i rifiuti speciali e più in generale pericolosi, per i quali viene piuttosto raccomandato – in virtù del principio c.d. di prossimità – lo smaltimento in uno degli impianti appropriati più vicini ai luoghi di produzione e raccolta. Ciò al fine di ridurre la loro movimentazione, *"tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti"*.

**43.** Le disposizioni da ultimo richiamate comportano, con ogni evidenza, una compressione della libertà di iniziativa economica e un'alterazione del regime di libera concorrenza. Per quanto tali limitazioni discendano da specifiche necessità di tutela del bene giuridico dell'ambiente espresse in maniera ormai risalente anche a livello comunitario, va tuttavia rimarcato come esse siano da ritenersi eccezionali e, soprattutto, da applicarsi con estrema cautela, così come del resto l'Autorità ha già avuto modo a suo tempo di segnalare<sup>25</sup>. Ciò al fine di consentire una più proficua interazione tra i vari ATO, alla luce della progressiva industrializzazione e complessità

---

<sup>25</sup> V. AGCM, segnalazione ASI86 del 19 novembre 1999, *Smaltimento rifiuti provincia di Parma*.

infrastrutturale che hanno caratterizzato il settore, nonché dell'insorgenza di situazioni di emergenza in determinate aree del paese (sul punto v. poi *infra*, § 188).

**44.** Per tornare alle attività relative ai rifiuti urbani, occorre ora considerare come il TUA ne abbia prescritto all'interno di ciascun ATO la gestione integrata (v. art. 200, comma 1, lett. a)). Con tale espressione la legge intende che l'insieme delle attività, compresa quella di realizzazione e gestione degli impianti (art. 201, comma 4, lett. a)), sia affidato a un unico soggetto, da scegliersi mediante gara. Più in particolare, l'art. 202, comma 1, stabilisce che l'Autorità d'Ambito (c.d. AATO, ovvero il soggetto cui spetta l'attività di controllo sulla gestione all'interno di un singolo ATO) aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7 del TUEL. Tale disposizione si combina all'art. 204, in base al quale i gestori attuali – compresi quelli in economia – esercitano il servizio fino all'istituzione e organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte dell'AATO.

**45.** Tali innovazioni introdotte dal TUA, peraltro, paiono allo stato vanificate dai rilevanti ritardi e disparità applicative riscontrate a livello nazionale nella costituzione degli ATO e l'effettiva attribuzione delle necessarie competenze, primo passaggio necessario nella definizione di un sistema meglio coordinato in materia di gestione dei rifiuti<sup>26</sup>. A ciò va poi aggiunto quanto da ultimo stabilito all'art. 2, comma 38, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (c.d. Finanziaria 2008), che affida alle Regioni il compito di procedere entro il 1 luglio 2008 alla totale rideterminazione degli ATO con l'indicazione del criterio della *“valutazione prioritaria dei territori provinciali quali ambiti territoriali ottimali ai fini dell'attribuzione delle funzioni in materia di rifiuti alle province [...] fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere”*.

**46.** Posto che, al momento, non si è in grado di valutare la reale portata e l'impatto di simile disposizione, essa pare comunque determinare un'ulteriore revisione della gestione integrata, con conseguenti procrastinamenti dell'entrata a regime di un

---

<sup>26</sup> Per una rassegna generale dei processi organizzativi avviati a livello nazionale per la definizione degli ATO, v. lo studio dell'Osservatorio Servizi Igiene Urbana, *Rapporto Ambito Territoriale Ottimale: analisi, attuazione e prospettive*, Roma 2004. Di estremo interesse, riguardo la situazione più specificamente esistente all'interno della Regione Sicilia, è poi il più recente atto della Corte dei Conti - Sezione del controllo per la Regione siciliana, *Indagine sul funzionamento degli Ambiti Territoriali Ottimali (A.T.O.) limitatamente alla gestione dei rifiuti, e disamina dei correlati profili finanziari*, adottato con delibera n. 32/2008 del 13 maggio 2008, da cui è emerso in modo particolare come le principali criticità nella gestione dei servizi siano riconducibili alla corretta ripartizione di attività operative e competenze di controllo (il documento risulta consultabile nel sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)).

sistema compiuto e – per quanto qui più interessa – effettivamente improntato a principi di efficienza e concorrenza<sup>27</sup>.

### 1.2.2 L'assimilazione di rifiuti speciali a quelli urbani

**47.** Salvo quanto sopra considerato in relazione alla gestione più generale dei servizi, con riferimento ai rifiuti urbani va ancora rilevato come il D.lgs. n. 22/1997, in sostanziale continuità con il D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, avesse riconosciuto in capo ai Comuni una privativa anche per le attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti c.d. 'assimilati', tematica che richiede un'opportuna precisazione. Premesso che la fondamentale nozione di 'rifiuto', in ossequio alle indicazioni comunitarie, è stata stabilita in termini tendenzialmente oggettivi a partire dall'atto o l'obbligazione del disfarsi di una sostanza o prodotto, come già visto la normativa ha proceduto a una distinzione tra rifiuti urbani e speciali (*supra*, § Tabb. I e III).

**48.** Ai sensi di tale classificazione, nei rifiuti urbani rientrano sia i rifiuti domestici provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione (c.d. *household waste*), che quelli non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi dalle abitazioni civili, ma “*assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità*” ai sensi di un complesso combinato disposto che, nei fatti, ha conferito ai Comuni ampia potestà anche nello stabilire i criteri per tale assimilazione.

**49.** Con riserva di ritornare sull'argomento per ulteriori considerazioni (*infra*, §§ 197 ss.), va rilevato sin d'ora come la questione dell'assimilazione dei rifiuti speciali provenienti da attività industriali/artigianali/commerciali abbia determinato rilevanti squilibri concorrenziali. Infatti, in assenza di una specifica regolamentazione dei criteri volti a stabilire tale assimilazione – regolamentazione che il d.lgs. n. 22/1997 aveva demandato a un apposito decreto ministeriale, poi mai approvato – le amministrazioni comunali sono state indotte ad assimilare il più possibile, al fine di ampliare l'imponibilità della tassa/tariffa per la gestione dei rifiuti urbani. Conseguenza di tale processo è stata l'erosione degli spazi operativi lasciati agli operatori privati, attivi nella gestione dei rifiuti speciali sulla base di rapporti bilaterali con i produttori di questi.

---

<sup>27</sup> Si fa presente al riguardo come l'Autorità, seppur in relazione a una disposizione simile in materia di ATO per la gestione delle risorse idriche presente nel disegno di legge, abbia a suo tempo segnalato i possibili ostacoli derivanti dalla stessa allo sviluppo dell'industria di riferimento (v. AGCM, segnalazione AS430 del 22 novembre 2007, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*).

**50.** La problematica qui in discorso venne esplicitamente considerata dall’Autorità nell’ambito di un suo intervento di segnalazione riferito al disegno di legge che poi originò il d.lgs. n. 22/1997<sup>28</sup>. In particolare, l’Autorità paventò le conseguenze dell’estensione incontrollata della privativa comunale sulla raccolta dei rifiuti assimilati, con conseguente obbligo per l’imprenditore produttore di tali rifiuti di versare una tariffa al Comune e, soprattutto, la sottoposizione della libertà d’impresa nel settore dei servizi ambientali a una valutazione ampiamente discrezionale delle singole amministrazioni locali. Tale segnalazione, tuttavia, non venne tenuta in considerazione in sede di approvazione definitiva del testo normativo, e la denunciata problematica è rimasta perdurante.

**51.** Pur mantenendo la possibilità di assimilazione (art. 184, comma 2, lett. b)), nella sua versione originale il TUA ne ha disposto alcuni opportuni limiti (v. artt. 195 e 221). Tali limiti, sostanzialmente consistenti nella fissazione di una metratura massima delle aree su cui insistono enti e imprese i cui rifiuti sono assimilabili a quelli provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di abitazione civile<sup>29</sup>, sono stati tuttavia invalidati dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (c.d. Finanziaria 2007), la quale all’art. 1, comma 184, lett. b), ha previsto espressamente che “*in materia di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, continuano ad applicarsi le disposizioni degli articoli 18, comma, 2 lettera d) e dell’articolo 57, comma 1, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22*”.

**52.** Da ultimo, il d.lgs. n. 4/2008 è nuovamente intervenuto sulla materia, da un lato sostituendo l’art. 195 per la parte in cui prevedeva le modalità di determinazione dei criteri di assimilazione, dall’altro abrogando l’art. 221, comma 4, per la parte relativa alle metrature di riferimento nell’assimilazione dei rifiuti da imballaggi secondari e terziari provenienti da superfici private. In sostanza, in base all’ultima novella la soluzione (auspicabilmente definitiva) di tale rilevante aspetto della disciplina organizzativa dei rifiuti è stata riconosciuta di competenza statale, demandando a un apposito decreto ministeriale le più specifiche determinazioni al riguardo che dovrebbero fungere da criterio inderogabile per le apposite definizioni adottate dai Comuni al riguardo (v. art. 198, comma 2, lett. g)). Di fatto, in mancanza di tale decreto la situazione appare ancora lontana da una sua definizione.

---

<sup>28</sup> V. AGCM, segnalazione AS80 del 28 novembre 1996, *Recepimento direttive comunitarie in materia di rifiuti*.

<sup>29</sup> In attesa dell’adozione di più specifici criteri ai sensi dell’art. 195, comma 2, lett. e) del TUA, il successivo art. 221, comma 4, prevedeva per l’assimilazione dei rifiuti da imballaggi secondari e terziari un tetto dei 150/250 mq in Comuni con popolazione residente rispettivamente inferiore o superiore a 10.000 abitanti.

### 1.2.3 La gestione dei rifiuti di imballaggio

**53.** Alla considerazione generale della gestione dei rifiuti succede quella speciale relativa alla gestione degli imballaggi (v. artt. 34-43 del d.lgs. n. 22/1997 e, per la normativa vigente, artt. 217-226 del TUA). Tale disciplina risulta espressione di una opportuna tutela settoriale riguardante prodotti di consumo diffuso che, da un lato, confluiscono direttamente nel circuito della raccolta dei rifiuti urbani condizionandone pesantemente le modalità operative e i risultati gestionali, dall'altro rappresentano beni suscettibili di apprezzamento economico.

**54.** A questo proposito, si segnala come il TUA preveda espressamente quale fondamentale obiettivo l'incentivazione del riciclaggio e del recupero di materia prima, lo sviluppo della raccolta differenziata di rifiuti di imballaggio e la "*promozione di opportunità di mercato per incoraggiare l'utilizzazione dei materiali ottenuti da imballaggi riciclati e recuperati*" (così art. 219, comma 1, lett. b)). Tale attività s'ispira al fondamentale principio dell'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 in proporzione alle quantità di imballaggi immessi sul mercato nazionale.

**55.** Da un punto di vista generale, la disciplina dei rifiuti da imballaggio, a partire da quella stabilita dal d.lgs. n. 22/1997, risulta comprensiva di un ulteriore elenco di definizioni ricalcate su quelle sopra indicate di matrice comunitaria (*supra*, Tab. II), alle quali si aggiungono però alcune specificazioni in relazione ai soggetti – ovvero produttori, utilizzatori, pubbliche amministrazioni e consumatori – cui il decreto riconosce obblighi e responsabilità in materia di gestione dei rifiuti da imballaggio. Il TUA, pur avendo recepito nella sostanza le definizioni del d.lgs. n. 22/1997, ha tuttavia ulteriormente distinto tra utenti finali e consumatori (art. 218, comma 1, lett. u e v)). Al fine di fornire una tabella utile alla comprensione di tutto il discorso seguente, si procede qui a un elenco delle definizioni appena citate.

Tab. V

PRODUTTORI	I fornitori di materiali da imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali da imballaggio.
UTILIZZATORI	I commercianti, i distributori, gli addetti al riempimento, gli utenti di imballaggi e gli importatori di imballaggi pieni.
UTENTE FINALE	Il soggetto che nell'esercizio della sua attività professionale acquista, come beni strumentali, articoli o merci imballate.
CONSUMATORE	Il soggetto che fuori dall'esercizio di una attività professionale acquista o importa per proprio uso imballaggi, articoli o merci imballate.
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E GESTORI	I soggetti e gli enti che provvedono alla organizzazione, controllo e gestione del servizio di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento di rifiuti urbani, ovvero loro concessionari.

**56.** Così individuati i soggetti interessati e coinvolti nella gestione dei rifiuti da imballaggio, la legge ha tracciato un disegno di organizzazione del settore su base consortile in relazione alle diverse filiere produttive delle materie prime degli imballaggi, distinguendo tra flussi domestici-primari (confluenti nella raccolta soggetta a privativa comunale) e flussi non domestici secondari-terziari (destinati a essere gestiti direttamente da produttori e utilizzatori in un circuito esterno a quello soggetto a privativa comunale, ma che, come già visto, viene intercettato dalla raccolta su suolo pubblico a causa della prassi dell'assimilazione).

**57.** Tale disegno è stato sviluppato sulla base del principio di responsabilità dei produttori e utilizzatori per la corretta gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti, a suo tempo stabilito all'art. 38 del d.lgs. n. 22/1997, quindi ribadito all'art. 224 TUA con l'indicazione che, per l'adempimento degli obblighi di raccolta dei rifiuti di imballaggi, i produttori e gli utilizzatori sono tenuti a partecipare a un organismo di nuova costituzione, il Consorzio Nazionale Imballaggi-CONAI. A tale consorzio è stata sostanzialmente demandata l'organizzazione del settore del recupero e riciclo, sotto la supervisione di un ente per così dire di controllo generale costituito presso il Ministero dell'Ambiente, l'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti ("ONR").

**58.** Per adempiere agli obblighi di riciclaggio e recupero, nonché di ripresa di imballaggi usati e raccolta di rifiuti di imballaggio secondari e terziari su superfici private, ai produttori era stato invece dato di scegliere, entro sei mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 22/1997, alternativamente tra (i) organizzare autonomamente la raccolta, il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti da imballaggio; (ii) mettere in atto un sistema cauzionale; (iii) aderire a uno dei consorzi di filiera (relativi cioè a ciascuna tipologia di materiale da imballaggi) espressamente previsti dal medesimo decreto. Istituiti al fine di razionalizzare ed organizzare la ripresa degli imballaggi usati,

la raccolta dei rifiuti di imballaggi secondari e terziari su superfici private e il ritiro – su indicazione del CONAI – dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico, tali consorzi hanno anch'essi personalità giuridica di diritto privato e sono retti da statuti soggetti ad approvazione ministeriale (v. più diffusamente *infra*, sez. III).

**59.** Con riferimento ai produttori e utilizzatori, anche il TUA contiene una puntuale indicazione dei loro obblighi, mutuandoli dal previgente disposto dell'art. 38 del d.lgs. n. 22/1997. Nello specifico, ai sensi dell'art. 221, comma 10, TUA, sono a carico di questi:

- a) i costi per il ritiro degli imballaggi usati e la raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari;
- b) il corrispettivo per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico per i quali l'Autorità d'ambito richiede al CONAI, o per esso ai soggetti di cui al comma 3 dell'art. 221, di procedere al ritiro;
- c) i costi per il riutilizzo degli imballaggi usati;
- d) i costi per il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio;
- e) i costi per lo smaltimento dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari.

**60.** A questo proposito, la nuova legge ha – almeno originariamente – previsto una maggiore libertà organizzativa rispetto al sistema delineato a partire dal d.lgs. n. 22/1997. Ai sensi dell'appena richiamato art. 221, comma 3, TUA, infatti, per adempiere agli obblighi di riciclaggio e di recupero, nonché agli obblighi della ripresa degli imballaggi usati e della raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari su superfici private, e con riferimento all'obbligo del ritiro, su indicazione del CONAI, dei rifiuti di imballaggio conferiti dal servizio pubblico, ai produttori è consentito, in via alternativa:

- a) organizzare autonomamente, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale;
- b) aderire ad uno dei consorzi di cui all'articolo 223;
- c) attestare sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante idonea documentazione che dimostri l'autosufficienza del sistema.

**61.** In sostanza, con la citata disposizione il legislatore ha cercato di rafforzare l'opzione tra una responsabilità individuale – propria di produttori e utilizzatori – e una

collettiva rispetto al *compliance scheme* approvato dalle competenti autorità, al fine di gestire i rifiuti da imballaggio a livello nazionale. Peraltro, secondo la lettera originaria del TUA i produttori di imballaggi intenzionati a organizzare un sistema di gestione autonomo (e, dunque, alternativo ai consorzi di filiera) avevano la possibilità di non partecipare più al CONAI, potendo provvedere all'organizzazione autonoma “*anche in forma associata*” della gestione dei propri imballaggi (art. 221, comma 3, lett. a)).

**62.** La possibilità di costituire sistemi alternativi a quello attualmente esistente, rappresentati dalle previsioni di cui alle *lett. a)* e *c)*, è risultata nondimeno vanificata in prima battuta dall'abrogazione della neocostituita Autorità di Vigilanza sulle Risorse Idriche e i Rifiuti (“AVRIR”), operata dal d.lgs. n. 284/2006. Si ricorda come all'AVRIR, prevista dall'art. 207 del TUA, la nuova normativa (art. 221) avesse affidato tra l'altro il compito di riconoscere i precitati sistemi c.d. indipendenti, sulla base della dimostrazione da parte dei produttori dell'effettiva capacità di funzionamento e raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio degli stessi.

**63.** Con ogni evidenza, la repentina abrogazione di tale autorità (con conseguente ricostituzione dell'ONR) ha vanificato l'innovazione normativa originaria, oltre a determinare alcune controverse pendenze circa gli effetti degli atti autoritativi adottati nel frattempo. Da ultimo, il d.lgs. n. 4/2008 ha direttamente eliminato la possibilità per le imprese di procedere all'organizzazione di strutture associative tali da porsi in concorrenza con i consorzi di filiera attualmente esistenti all'interno del sistema CONAI, intervenendo direttamente sul disposto dell'art. 221, comma 3, lett. a) (sul punto, più diffusamente, v. *infra*, §§ 230 ss.).

**64.** Ciò detto, va ora considerato che il precitato sistema consortile costituisce il referente fondamentale delle amministrazioni territoriali nella gestione dei rifiuti da imballaggi. L'art. 222 del TUA stabilisce, infatti, che la pubblica amministrazione, nell'ambito delle proprie attività di competenza esclusiva in materia di rifiuti urbani, si faccia carico dell'organizzazione di sistemi adeguati di raccolta differenziata, in modo da permettere al consumatore di conferire al servizio pubblico rifiuti di imballaggi selezionati rispetto ai rifiuti domestici. In particolare, vanno garantite sia la copertura omogenea del territorio in ciascun ATO, tenuto conto del contesto geografico, che la gestione della raccolta differenziata secondo criteri improntati all'efficacia, l'efficienza e l'economicità del servizio, nonché al coordinamento con la gestione di altri rifiuti.

**65.** Rispetto ai rapporti di collaborazione tra il sistema CONAI e le pubbliche amministrazioni competenti per l'organizzazione della raccolta differenziata, snodo assolutamente fondamentale sono gli accordi che, ai sensi di legge (v. art. 224, comma 5, TUA) il Consorzio può stipulare con enti rappresentanti tali amministrazioni, in particolare l'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia-ANCI e l'Unione Province Italiane, oltre alle diverse autorità degli ATO. Salvo quanto si dirà più approfonditamente al riguardo (*infra*, §§ 97 ss.), si ricorda come ANCI e CONAI abbiano sottoscritto sin dal luglio 1999 un accordo di programma-quadro per la raccolta e il recupero dei rifiuti di imballaggio, sottoscritto dal Consorzio e dall'ANCI per la prima volta l'8 luglio 1999 con validità quinquennale. Tale accordo è stato rinnovato il 14 dicembre 2004, con scadenza a fine 2008 ("Accordo ANCI-CONAI").

## II. MERCATI RILEVANTI E GRANDEZZE DI RIFERIMENTO

**66.** Una verifica dell'efficienza e legittimità concorrenziale della gestione dei rifiuti da imballaggio – così come fino ad ora posta in essere in Italia attraverso il sistema consortile CONAI – non può prescindere da un pur sommario rilievo circa le connessioni esistenti con la pluralità delle attività industriali e dei mercati situati a monte e a valle di tale gestione. Ancora, va considerato come la produzione di imballaggi rappresenti per l'Italia un settore di assoluto rilievo, per un importo complessivo superiore ai 25 miliardi euro annui, così come risultante dai dati di seguito riportati:

Tab. VI

	2005		2006		2007	
	Mio. euro	Kton	Mio. euro	Kton	Mio. euro	Kton
imballaggi leggeri in acciaio	1.050	680	1.020	660	1.082	680
fusti in acciaio (da 50 a 200 l)	63	100	65	103	70	108
alluminio	1.740	97	1.810	99	1.921	102
imballaggi cellulosici	6.303	5.163	6.495	5.270	6.766	5.330
contenitori rigidi poliaccoppiati	345	125	365	129	385	132
legno	1.640	2.951	1.650	2.940	1.723	2.980
plastica (inclusi sacchi RSU)	9.682	3.340	9.972	3.383	10.475	3.450
imballaggi flex da converter	1.450	270	1.530	286	1.653	300
vetro	970	3.561	1.010	3.568	1.061	3.640
altro	40	30	40	30	41	30
<b>totale produzione</b>	//	<b>16.317</b>	//	<b>16.468</b>	//	<b>16.752</b>
<b>totale fatturato</b>	<b>23.284</b>	//	<b>23.957</b>	//	<b>25.177</b>	//

Fonte: elaborazioni fornite da CONAI su dati dell'Istituto Italiano Imballaggio

**67.** Nell'ambito dell'industria della gestione dei rifiuti, in cui a fine vita vengono a transitare i rifiuti degli imballaggi sopra rappresentati, in virtù della distinzione tra rifiuti urbani e speciali si verifica la già nota compartecipazione gestionale delle parti pubblica e privata: entrambe, da un lato, risultano responsabili di una pluralità di adempimenti

tra loro interconnessi, dall'altro sono interessate da notevoli attività aventi rilevanza economica.

**68.** Peraltro, la separazione tra i due flussi di rifiuti appare controversa, e proprio nella gestione degli imballaggi trova una delle sue principali e più problematiche sovrapposizioni, in primo luogo a causa dell'ormai nota prassi dell'assimilazione. Merita riportare al riguardo come l'ONR, in un suo recente rapporto, abbia considerato che *“mantenere separata l'analisi dei due flussi di rifiuti appare sempre più anacronistico. I rifiuti urbani sono circa un terzo del totale dei rifiuti prodotti annualmente nel nostro paese. Una parte di questi, dopo trattamenti di separazione, entrano nel flusso dei rifiuti speciali. Inoltre, non aver mai affrontato il tema della assimilabilità alla fonte crea una 'zona grigia' che non facilita il confronto fra dati territoriali”*.

**69.** Sempre secondo l'ONR *“oltre al recupero dei materiali da rifiuti che intersecano i due settori, in particolare imballaggi primari, secondari e terziari, vi sono altre fasi di gestione che intersecano i due comparti, dal riciclo dei materiali recuperati, allo smaltimento nelle discariche e all'uso di inceneritori”*. Infine, *“il sistema industriale affronta il tema impiantistico per il trattamento, recupero/riciclo e smaltimento finale dei rifiuti come un unicum fra RU [rifiuti urbani] e speciali al fine di ottenere migliori rendimenti di scala”*<sup>30</sup>.

**70.** Sotto un profilo più strettamente antitrust, nonostante nella sua prassi l'Autorità si sia occupata in prevalenza di pochi e ricorrenti mercati, perlopiù riconducibili alla sopra ricordata distinzione tradizionale tra rifiuti urbani e speciali<sup>31</sup>, appare evidente come nell'industria della gestione dei rifiuti sia possibile distinguere diversi mercati, spesso caratterizzati da rilevanti sovrapposizioni. Al proposito, merita segnalare come uno studio della Direzione Generale per la Concorrenza della Commissione UE, una volta rilevata le relative novità dei mercati in questione, abbia rimarcato la difficoltà nella definizione di mercati rilevanti sotto il profilo merceologico e geografico, con la conseguente avvertenza di dover procedere sempre a valutazioni di tipo casistico, tenuto conto delle specificità dei diversi ordinamenti nazionali<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> ONR, *Rapporto annuale sulla gestione dei rifiuti*, Roma, dicembre 2005, pp. IV e 3.

<sup>31</sup> Tra i casi più recenti, v. provv. n. 17723 del 13 dicembre 2007, C8835 - AEM/ASM Brescia; provv. n. 17786 del 27 dicembre 2007, C8774 - Hera-Comune di Pesaro/Aspes Multiservizi.

<sup>32</sup> V. il documento *DG Competition Paper Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems*, Bruxelles, 22 settembre 2005, p. 2 ([www.ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/waste.pdf](http://www.ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/waste.pdf)).

**71.** La particolare natura di beni c.d. di merito sociale<sup>33</sup> di gran parte dei servizi attinenti alla gestione dei rifiuti fa inoltre sì che, nel settore di riferimento, gli ordinari criteri di sostituibilità non possano essere impiegati *tout court*, ma abbisognino di correzioni dipendenti dall'interazione tra le ragioni della concorrenza e la doverosa tutela di specifici principi e beni, in primo luogo l'ambiente. In via esemplificativa, si può considerare la combinazione tra i servizi di raccolta differenziata e quelli di raccolta indifferenziata, i quali dal lato della domanda finale – così come espressa dai cittadini utenti – possono anche considerarsi perfettamente sostituibili, ma che in ragione del perseguimento di equilibri sociali ulteriori a quelli di mercato non vengono lasciati in autonoma competizione<sup>34</sup>.

**72.** Tanto premesso, in via schematica ed esemplificativa ai fini del presente discorso – e senza che ciò possa considerarsi in alcun modo vincolante rispetto alle future attività dell'Autorità – con specifico riferimento alla situazione italiana, all'interno del settore della gestione dei rifiuti è possibile individuare in primo luogo (i) il mercato delle attività di raccolta; (ii) il mercato delle attività di trattamento e recupero; (iii) il mercato delle attività di smaltimento.

**73.** Nel mercato delle attività di raccolta risultano ulteriormente distinguibili alcuni segmenti, a partire da quello relativo alla raccolta dei rifiuti urbani e assimilati (comunemente indicato come mercato dei servizi di igiene urbana), attualmente soggetto a regime di privativa comunale. Entro tale segmento è poi possibile distinguere il sotto-segmento costituito dalle attività di raccolta differenziata, interessante direttamente i rifiuti da imballaggi. Sottraendo il precitato segmento della raccolta di rifiuti urbani e assimilati dal totale del mercato rilevante, infine, si ricava il segmento relativo alla raccolta dei rifiuti speciali, ovvero la raccolta di cui si incaricano imprese operanti al di fuori della privativa comunale con interventi direttamente sul suolo privato interessato da attività industriali, artigianali e commerciali.

**74.** Le attività di trattamento e recupero risultano congiuntamente riconducibili, come già detto, a un mercato unitario sotto il profilo industriale, per quanto

---

<sup>33</sup> Secondo la teoria economica della *public choice*, per bene di merito sociale s'intende un bene il cui uso – grazie all'uso del bilancio pubblico – da un lato è garantito a tutti i cittadini in una certa misura, dall'altro risulta soggetto a controllo in quanto, se venisse consumato secondo meri criteri di razionalità economica individuale, i consumatori avrebbero la tendenza a non esprimere una domanda socialmente ottimale e a non tenere conto delle esternalità esistenti.

<sup>34</sup> Per interessanti considerazioni sulla definibilità di mercati rilevanti nel settore della gestione dei rifiuti, v. anche Osservatorio Servizi Igiene Urbana, *Rapporto Ambito Territoriale Ottimale* cit. (in particolare la sezione *Le problematiche di policy nella gestione dei rifiuti*, pp. 156 ss.).

caratterizzate da peculiari distinzioni di tipo tecnico a seconda della filiera di riferimento<sup>35</sup>. Esse interferiscono con i numerosi e distinti mercati dei prodotti in cui vengono a confluire le materie prime secondarie da tali attività derivate, ovvero i mercati della produzione dell'acciaio; della produzione dell'alluminio; della produzione della carta; del legno; della produzione di materie plastiche; della produzione del vetro.

**75.** Al riguardo va considerato infatti che, per quanto le materie prime secondarie possano presentare caratteristiche di purezza inferiore rispetto alle corrispondenti materie prime vergini, lo stato di avanzamento tecnologico delle attività riconducibili al mercato delle attività di trattamento e recupero induce a ritenere ormai stabilita da tempo una sostanziale sostituibilità tra materie, tale dunque da non rendere necessaria un'ulteriore distinzione di mercato, pur con le avvertenze che nel prosieguo dell'indagine saranno rese di volta in volta riguardo casi specifici<sup>36</sup>.

**76.** Sempre in relazione ai mercati del prodotto appena citati, va infine considerato come questi si pongano a monte dell'ampia serie di mercati relativi alle diverse tipologie di imballaggi, cui afferiscono specifiche filiere industriali<sup>37</sup> schematicamente distinguibili nei mercati degli imballaggi in acciaio, alluminio, carta, legno, materie plastiche, vetro.

---

<sup>35</sup> Per maggiori approfondimenti di tale industria, si rinvia al rapporto predisposto annualmente dalla principale associazione di categoria (v. *L'Italia del recupero. Rapporto FISE-UNIRE sul riciclo dei rifiuti*, Roma 2007. Il testo è disponibile in internet: [http://www.fise.org/areapubblica/studi\\_ricerche/index.php](http://www.fise.org/areapubblica/studi_ricerche/index.php)).

<sup>36</sup> Con riferimento al settore in esame e ai possibili mercati rilevanti individuabili all'interno, interessante e sostanzialmente in linea con quanto sopra esposto è la posizione espressa dal CONAI, il quale, nella sua risposta a una richiesta di informazioni inoltrata nell'ambito dell'indagine conoscitiva, ha comunicato quanto segue: *"l'industria del recupero può essere suddivisa in tre mercati: il primo, mercato della raccolta, ha per oggetto i materiali recuperati attraverso l'attività di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio primari, secondari e terziari, vale a dire la raccolta realizzata in privativa dai soggetti gestori e quella da superfici private. Con la raccolta si ottengono materiali che possono acquistare valore economico ed essere negoziati sul mercato o, se questa soluzione è preferita dai Comuni, trasferiti ai Consorzi di filiera che sono obbligati dalla legge a ritirarli a fronte di un corrispettivo determinato in funzione di parametri quali/quantitativi; il secondo, mercato del riciclo, individua quelle operazioni tecnologiche e logistiche che portano alla selezione e al primo trattamento delle materie prime secondarie. I materiali raccolti vanno separati in frazioni omogenee e depurati degli scarti affinché possano acquistare un valore di scambio definito dall'incontro tra domanda e offerta, in base alle tradizionali regole della negoziazione di mercato [...]; il terzo, mercato degli impieghi e delle applicazioni finali, è in realtà costituito da un insieme di mercati che a seconda della filiera analizzata assumono dimensioni e caratteristiche differenti"* (lettera di CONAI del 9 giugno 2005).

<sup>37</sup> V. sul punto Antonio Massarutto, *La gestione industriale dei rifiuti e il mercato: dall'igiene urbana alla politica ambientale*, in Paolo Polidori (a cura di), *I servizi pubblici locali in una prospettiva regionale*, Milano 2005.

## 11.1 Produzione e raccolta dei rifiuti in Italia

77. Prima di potersi occupare delle dinamiche riscontrate nelle attività del CONAI e dei diversi consorzi di filiera in relazione ad alcuni almeno dei mercati sopra richiamati, occorre dare quantomeno contezza delle principali grandezze economiche della raccolta dei rifiuti, nonché della sua struttura organizzativa, posto che queste evidentemente condizionano tutti i mercati correlati. Nel fare ciò, si prenderà a riferimento l'ultimo documento disponibile redatto dall'ONR in tema di rifiuti (aggiornato all'anno 2005), cui si rinvia anche per maggiori dati di dettaglio<sup>38</sup>.

### 11.1.1 Principali grandezze del mercato

78. Nel 2005 sono stati prodotti in Italia oltre 140 milioni di tonnellate di rifiuti, di cui 108,4 Mton di rifiuti speciali e i restanti 31,6 Mton di rifiuti urbani. Dei rifiuti speciali, oltre 46 Mton sono rifiuti da costruzioni e demolizioni, mentre 5,3 Mton sono pericolosi.

Grafico II



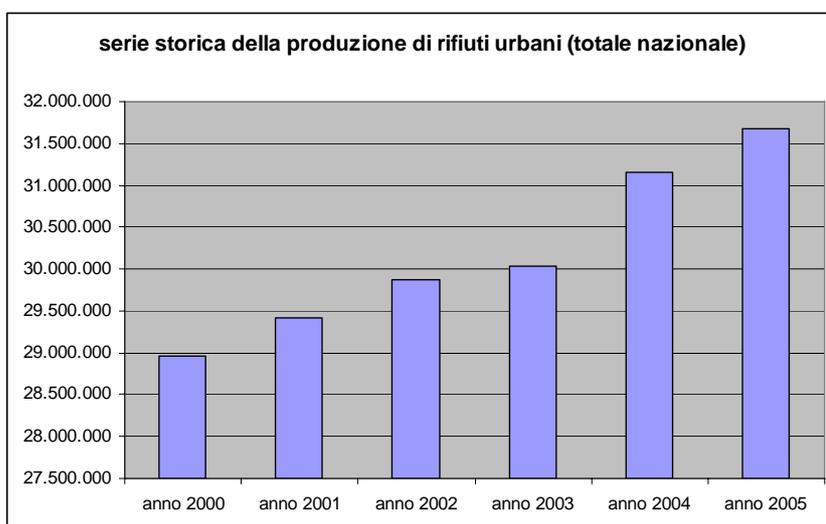
79. Data la sostanziale correlazione della produzione di rifiuti alla situazione produttiva e ai livelli di consumo presenti sul territorio nazionale, si verificano forti disparità nel rapporto tra popolazione e produzione di rifiuti a seconda delle aree prese in considerazione. In particolare, il Nord Italia produce il 59% del totale dei rifiuti, a fronte di una popolazione che rappresenta il 45% del totale del paese; il Centro produce il 19% del totale dei rifiuti, con una popolazione corrispondente al 19% del totale; il Sud produce il 22% del totale dei rifiuti, con una popolazione pari al

<sup>38</sup> ONR, *Rapporto annuale sulla gestione dei rifiuti. Il sistema integrato di gestione dei rifiuti in Italia: trasformazioni e tendenze*, Roma, dicembre 2006, pp. 9 ss. (il testo integrale è disponibile all'indirizzo internet <http://www.osservatorionazionaleirifiuti.it/RapRif2006.asp>).

35% del totale. Se si scompone ulteriormente l'analisi, le differenze tra macroaree risultano ancora più marcate nella produzione di rifiuti speciali, posto che al Nord si produce il 63% del totale nazionale, mentre da Centro e Sud provengono rispettivamente i restanti 18% e 19%. Sostanzialmente correlata alla percentuale di popolazione è, invece, la produzione di rifiuti urbani, con il Nord al 45%, il Centro al 22% e il Sud al 33%.

**80.** Con più specifico riferimento ai rifiuti urbani – cui le dinamiche di produzione degli imballaggi e di raccolta dei relativi rifiuti evidentemente afferiscono – il rapporto ONR riporta una costante crescita nella loro produzione, fino ad arrivare per l'anno 2005 al precitato ammontare di 31,6 Mton, come dimostra il grafico seguente.

Grafico III



**81.** La produzione di rifiuti urbani pro-capite<sup>39</sup> ha raggiunto nel 2005 i 539 kg/ab/anno, a fronte dei 501 kg/ab/anno del 2000. Anche in questo caso, l'esame di aree diverse del paese mostra un'estrema variazione nei dati di riferimento, con il Centro che raggiunge la più alta produzione media pro-capite (633 kg/ab con la punta massima di 697 kg/ab per la Regione Toscana), seguito dal Nord con 533 kg/ab (punta massima di 666 kg/ab per la Regione Emilia Romagna) e il Sud con 496 kg/ab (punta massima di 532 kg/ab per la Regione Abruzzo).

<sup>39</sup> Con riferimento a tale produzione, va peraltro specificato che essa non corrisponde all'effettiva produzione domiciliare del singolo cittadino, che dovrebbe variare secondo stime da 250 a 350 kg/anno, ma è il totale dei rifiuti raccolti a livello urbano per abitante residente e, quindi, somma ai rifiuti domestici anche quelli del commercio, del turismo e parte dei rifiuti speciali assimilati (v. sul punto ONR, *Rapporto cit.*, p. 13).

**82.** Stando al rapporto ONR, *“i livelli più alti pro-capite di produzione di rifiuto urbano vengono raggiunti nei sistemi in cui si raccoglie congiuntamente il rifiuto domestico con quello commerciale assimilato, mentre nei sistemi di raccolta porta a porta la produzione pro-capite di rifiuto urbano risulta essere molto più bassa, in quanto il rifiuto non domestico, quale quello commerciale, viene raccolto a parte”*<sup>40</sup>. A riprova di tale squilibrio, si riporta il fatto che il costo per abitante della gestione è stato nella media italiana di 86 euro/ab/anno, con un valore di 93/ab/anno al Centro, 87/ab/anno al Sud e 84/ab/anno al Nord, a fronte delle percentuali assai differenti di raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata nelle diverse aree.

**83.** Per quel che riguarda il costo totale diretto di gestione dei rifiuti urbani, nel 2005 è corrisposto a 5,071 miliardi di euro, con una crescita del 3% rispetto all'anno precedente. Con riferimento all'incidenza dei diversi fattori di costo, la raccolta indifferenziata ha rappresentato il 32% del totale, il conferimento in discarica il 26%, la raccolta differenziata il 18%, la biostabilizzazione dei rifiuti il 13%, l'incenerimento il 6% e il compostaggio il 5%. Sempre in base al rapporto ONR, peraltro, *“il livello del costo per abitante non risulta essere correlato alla complessità del sistema di gestione. Diverse situazioni con alta raccolta differenziata, trattamenti e incenerimento presentavano costi più bassi di situazioni con bassa raccolta differenziata e solo discarica”*.

### **11.11 I rifiuti di imballaggi**

**84.** Nei paragrafi seguenti, sulla base dei dati forniti da CONAI, verranno fornite le principali grandezze di riferimento rispetto ai rifiuti da imballaggio e alla loro gestione: elemento di partenza per ogni analisi del settore è il dato relativo agli imballaggi immessi al consumo (“IAC”), qui preso in considerazione sin dall'anno di costituzione del sistema consortile, da cui si evince una crescita complessiva costante in pressoché tutte le singole filiere, con la sola eccezione di quella degli imballaggi in acciaio.

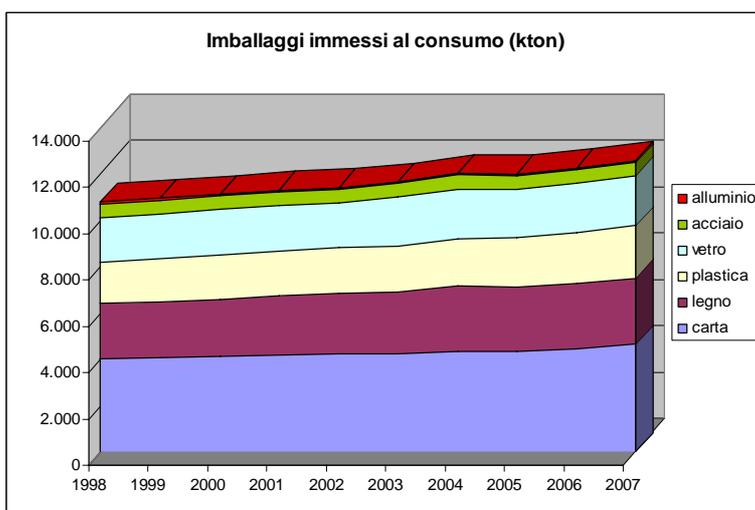
---

<sup>40</sup> ONR, *Rapporto cit.*, pp. 6 e 14.

Tab. VII. IAC (dati espressi in Kton)

materiale	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
acciaio	600	618	600	568	566	577	606	562	561	563
alluminio	57	58,3	59,2	58,8	60,2	66,1	68,4	69	72	74
carta	4.023	4.051	4.089	4.160	4.218	4.208	4.333	4.315	4.400	4.619
legno	2.360	2.396	2.479	2.532	2.603	2.663	2.787	2.788	2.852	2.860
plastica	1.800	1.850	1.900	1.950	1.951	2.000	2.054	2.100	2.202	2.270
vetro	1.905	1.934	1.963	1.993	1.970	2.107	2.141	2.117	2.133	2.157
<b>totale</b>	<b>10.745</b>	<b>10.907</b>	<b>11.090</b>	<b>11.262</b>	<b>11.368</b>	<b>11.621</b>	<b>11.989</b>	<b>11.951</b>	<b>12.220</b>	<b>12.543</b>

Grafico IV

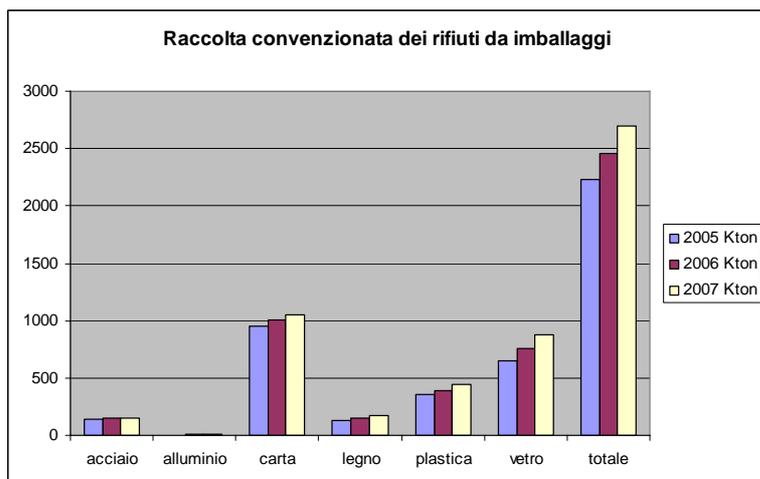


**85.** A fronte delle grandezze sopra riportate, si riporta qui di seguito l'andamento della raccolta dei rifiuti da imballaggi effettuata ai sensi dell'Accordo ANCI-CONAI per il triennio 2005-2007 considerato dalla presente indagine conoscitiva, suddiviso per tipologia d'imballaggi.

Tab. VIII. Raccolta dei rifiuti da imballaggi ai sensi dell'Accordo ANCI-CONAI

materiale	anno 2005		anno 2006		anno 2007	
	Kton	Kg/ab. conv.	Kton	Kg/ab. conv.	Kton	Kg/ab. conv.
acciaio	142	3,4	148	3,5	150	3,4
alluminio	4,9	0,18	5,8	0,18	7,1	0,2
carta	949	19,5	1.007	20,1	1.053	20,3
legno	126	4,8	150,7	4,4	169,2	4,3
plastica	360	6,2	393	6,8	444	7,7
vetro	652	21,2	755	22,2	876	22,5
<b>totale</b>	<b>2.234</b>	<b>55,3</b>	<b>2.460</b>	<b>57,2</b>	<b>2.699</b>	<b>58,4</b>

Grafico V

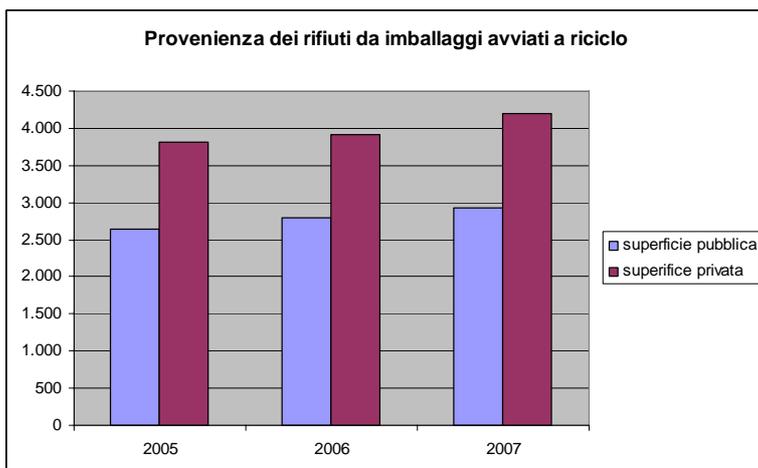


**86.** La seguente tabella illustra, dal canto suo, l'andamento dell'avvio al riciclo degli imballaggi a valle delle attività di raccolta differenziata nel triennio considerato dalla presente indagine conoscitiva. Dai dati riportati emerge un contenuto ma costante incremento nel riciclo, con una sostanziale omogeneità nei tassi di crescita dei flussi provenienti dalle due principali fonti di raccolta, ovvero la superficie pubblica (riconducibile al rapporto di convenzionamento tra gli enti locali e il sistema consortile CONAI, ai sensi dell'Accordo ANCI-CONAI) e quella privata, dove operano soggetti in regime di libera concorrenza.

Tab. IX Rifiuti da imballaggio avviati a riciclo (dati espressi in Kton)

materiale	anno 2005			anno 2006			anno 2007		
	superficie pubblica	superficie privata	totale	superficie pubblica	superficie privata	totale	superficie pubblica	superficie privata	totale
<b>acciaio</b>	127	229	<b>356</b>	131	238	<b>369</b>	134	258	<b>392</b>
<b>alluminio</b>	33,1	-	<b>33,1</b>	35,1	-	<b>35,1</b>	38,6	-	<b>38,6</b>
<b>carta</b>	949	1.926	<b>2.875</b>	1.013	1.918	<b>2.931</b>	1.039	2.178	<b>3.217</b>
<b>legno</b>	140	1.260	<b>1.400</b>	171	1.346	<b>1.517</b>	190	1.349	<b>1.539</b>
<b>plastica</b>	239	334	<b>573</b>	256	347	<b>603</b>	286	359	<b>645</b>
<b>vetro</b>	1.151	60	<b>1.211</b>	1.196	60	<b>1.256</b>	1.243	60	<b>1.303</b>
<b>totale</b>	<b>2.639</b>	<b>3.809</b>	<b>6.448</b>	<b>2.802</b>	<b>3.909</b>	<b>6.711</b>	<b>2.931</b>	<b>4.204</b>	<b>7.135</b>
<b>% su IAC</b>	<b>22,1%</b>	<b>31,9%</b>	<b>54%</b>	<b>22,9%</b>	<b>32%</b>	<b>54,9%</b>	<b>23,4%</b>	<b>33,5%</b>	<b>56,9%</b>

Grafico VI



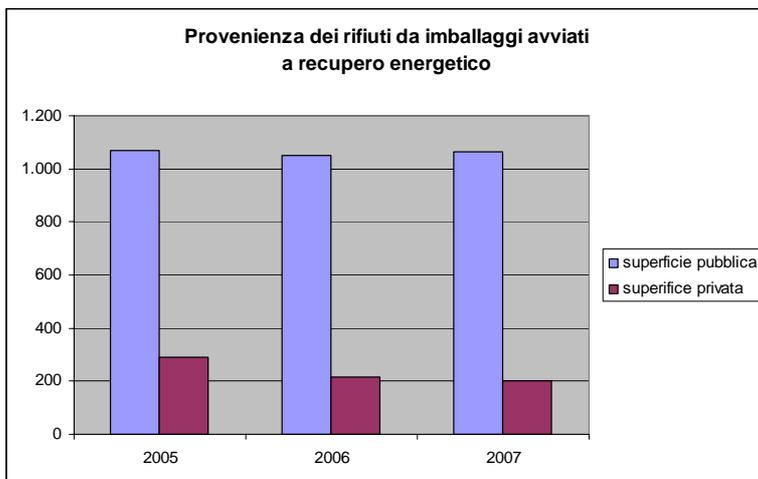
**87.** Con riferimento all'altra principale modalità di gestione dei rifiuti di imballaggi, ovvero il recupero energetico<sup>41</sup>, i dati di seguito riportati evidenziano una più marcata tendenza alla diminuzione nel ricorso alla stessa. Nel caso specifico dei rifiuti da imballaggi plastici – ovvero i materiali con maggiore potere calorifero – è invece da rilevare un aumento del 7% circa nel triennio 2005-2007 (sul punto v. anche *infra*, nota 69).

<sup>41</sup> Per una considerazione più generale del ricorso al recupero energetico per i rifiuti urbani nel loro complesso, è disponibile uno studio di Federambiente-ENEA, *Rapporto sul recupero energetico da rifiuti urbani in Italia*, Roma, ottobre 2006 (<http://www.federambiente.it/dinamiche/study.aspx?l0=A9127088-D4AC-4565-BAA4-920E38F14495>). Dallo studio, che riporta dati aggiornati all'anno 2005, si evince come "nonostante una tendenza positiva al riciclo ed al recupero, sia attraverso l'attivazione della raccolta differenziata, sia attraverso altre forme di trattamento, la modalità di gestione più diffusa continua ad essere lo smaltimento in discarica" (p. 9). Ancora, in una prospettiva comunitaria merita riportare come "pur essendo aumentata negli ultimi anni la tendenza al riciclo ed al recupero, resta predominante l'impiego della discarica come forma di smaltimento primaria (mediamente 45% della produzione totale di RU). Inoltre, dal confronto delle diverse realtà, emerge come negli Stati Membri che attuano sistemi integrati di gestione risultano privilegiati il recupero di materia ed energia con contestuale riduzione dell'impiego della discarica. I Paesi che minimizzano l'impiego della discarica infatti (Olanda, Danimarca, Belgio e Svezia) presentano in genere elevati livelli di impiego dei trattamenti termici associati a buoni livelli di recupero energetico, principalmente attraverso la produzione di energia termica destinata al teleriscaldamento" (p. 15). Sempre in una prospettiva comunitaria, con particolare riferimento alle proporzioni variabili nelle destinazioni dei rifiuti urbani riscontrabili nei diversi Stati membri, si rinvia pure alla pubblicazione della European Environment Agency, *The road from landfilling to recycling: common destination, different routes*, Copenhagen 2007 ([www.reports.eea.europa.eu/brochure\\_2007\\_4/en/Landfill\\_brochure.pdf](http://www.reports.eea.europa.eu/brochure_2007_4/en/Landfill_brochure.pdf)).

Tab. X. Rifiuti da imballaggio avviati a recupero energetico (dati espressi in Kton)

materiale	anno 2005			anno 2006			anno 2007		
	superficie pubblica	superficie privata	totale	superficie pubblica	superficie privata	totale	superficie pubblica	superficie privata	totale
acciaio	-	-	-	-	-	-	-	-	-
alluminio	4,7	-	4,7	4,7	-	4,7	4,8	-	4,8
carta	442	-	442	401	-	401	376	-	376
legno	-	287	287	-	212	212	-	200	200
plastica	623	4	627	642	3	645	685	2	687
vetro	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>totale</b>	<b>1.070</b>	<b>291</b>	<b>1.361</b>	<b>1.048</b>	<b>215</b>	<b>1.263</b>	<b>1.066</b>	<b>202</b>	<b>1.268</b>
<b>% su IAC</b>	<b>9,0%</b>	<b>2,4%</b>	<b>11,4%</b>	<b>8,6%</b>	<b>1,8%</b>	<b>10,3%</b>	<b>8,5%</b>	<b>1,6%</b>	<b>10,1%</b>

Grafico VII



**88.** In relazione al ricorso in generale al recupero energetico da rifiuti di imballaggi, merita altresì ricordare come il d.lgs. n. 4/2008 abbia da ultimo abrogato l'art. 220 TUA per la parte (comma 3) in cui veniva prescritto alle pubbliche amministrazioni e ai gestori l'incoraggiamento del recupero energetico: ciò, si ritiene, al fine di garantire un riallineamento alla gerarchia delle strategie d'intervento stabilita a livello comunitario (*supra*, § 14).

### **III. IL SISTEMA CONAI E I CONSORZI DI FILIERA**

#### **III.1 Il Consorzio Nazionale Imballaggi**

**89.** Il CONAI è il consorzio cui sono chiamati a partecipare produttori e utilizzatori di imballaggi (*retro*, Tab. V), riuniti in due distinte categorie di consorziati suddivise a loro volta in diverse componenti, a seconda del settore di attività in cui le imprese operano. In particolare, rientrano nella categoria dei produttori le imprese produttrici e importatrici di materia prima e semilavorati destinati alla fabbricazione di imballaggi, i fabbricanti di imballaggi vuoti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali da imballaggio. Sono invece ricompresi tra gli utilizzatori gli addetti al riempimento di imballaggi vuoti, gli importatori di imballaggi pieni, i commercianti e i distributori di imballaggi pieni.

**90.** Allo stato, il CONAI costituisce una delle realtà consortili più importanti d'Europa, con oltre 1.400.000 imprese iscritte<sup>42</sup>. In base alla legge, il CONAI ha una personalità giuridica di diritto privato e risulta governato da uno statuto soggetto ad approvazione ministeriale. Ai sensi dell'art. 224 TUA, così come da ultimo modificato dal d.lgs. n. 4/2008, tale statuto è soggetto ad adeguamento in relazione ai principi di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità, libera concorrenza: la versione più aggiornata di tale documento risulta essere stata approvata, unitamente al regolamento consortile, in data 23 aprile 2008.

**91.** Sotto il profilo organizzativo, gli organi del CONAI sono l'assemblea dei consorziati, il consiglio di amministrazione, il presidente, i due vicepresidenti e il collegio dei revisori. L'assemblea si riunisce una volta l'anno per l'approvazione del bilancio e per le determinazioni di propria competenza attribuite dalle norme e lo statuto: lo svolgimento dei lavori assembleari è disciplinato dal regolamento delle assemblee dei consorziati. Il consiglio di amministrazione è attualmente composto da 29 membri, di cui 14 in rappresentanza della categoria dei produttori e 14 della categoria degli utilizzatori, mentre ai Ministri dell'Ambiente e delle Attività Produttive compete la designazione di un consigliere rappresentante i consumatori. E' prevista dallo statuto la nomina di un comitato esecutivo, composto di quattordici consiglieri

---

<sup>42</sup> Per più specifiche informazioni v. il sito internet del consorzio: [www.conai.org](http://www.conai.org).

suddivisi pariteticamente tra produttori e utilizzatori: nell'eventualità della nomina di un simile comitato, nell'adozione delle sue decisioni non viene coinvolto il rappresentante dei consumatori. Sempre lo statuto prevede, infine, la nomina di un direttore generale.

**92.** Sin dal d.lgs. n. 22/1997 (artt. 41 ss.), al CONAI sono state affidate ampie funzioni di programmazione, promozione e comunicazione per il raggiungimento degli obiettivi globali di recupero e di riciclaggio, nonché il necessario raccordo con l'attività di raccolta differenziata effettuata dalle pubbliche amministrazioni. Tra i principali compiti operativi assegnati al CONAI spiccano (art. 224, comma 3, TUA):

- (i) la definizione delle condizioni generali di ritiro, da parte dei produttori, dei rifiuti selezionati provenienti dalla raccolta differenziata;
- (ii) la definizione, in accordo con le Regioni e le pubbliche amministrazioni interessate, degli ambiti territoriali in cui rendere operante un sistema integrato per la raccolta, la selezione e il trasporto dei materiali selezionati attraverso la raccolta differenziata a centri di raccolta o smistamento;
- (iii) la ripartizione tra i produttori e gli utilizzatori dei costi (indicati come corrispettivo per i maggiori oneri) della raccolta differenziata, del riciclaggio e del recupero dei rifiuti di imballaggio primari o comunque conferiti al servizio pubblico di raccolta differenziata.

**93.** Con riferimento ai rapporti del CONAI con le singole filiere produttive degli imballaggi, particolare rilevanza assume la competenza consortile all'elaborazione e aggiornamento del programma generale per la prevenzione e la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio ("Programma"), prevista dagli artt. 224-225 del TUA. Ai fini di tale Programma, il Consorzio individua per ciascuna tipologia di rifiuti di imballaggio la percentuale in peso da recuperare ogni cinque anni, nonché la percentuale in peso da riciclare delle singole tipologie di imballaggi, e stabilisce un minimo percentuale in peso per ciascun materiale.

#### III.I.I La contribuzione delle imprese consorziate

**94.** Secondo quanto già anticipato, spetta al CONAI la ripartizione tra i produttori e gli utilizzatori del corrispettivo per i 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 *"in proporzione alla quantità totale, al peso ed alla tipologia del materiale di imballaggio immessi sul mercato nazionale"*. Ciò avviene al netto

delle quantità di imballaggi usati riutilizzati nell'anno precedente per ciascuna tipologia di materiale, nonché di tutti gli imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato previa cauzione (art. 224, commi 3, lett. h), e 7). A tale fine, il Consorzio pone a carico dei suoi consorziati il contributo denominato Contributo Ambientale CONAI ("CAC"), per il quale la legge dispone un vincolo di utilizzo "in via prioritaria per il ritiro degli imballaggi primari o comunque conferiti al servizio pubblico e, in via accessoria, per l'organizzazione dei sistemi di raccolta, recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari" (art. 224, comma 8).

**95.** Tale contributo, stabilito dal CONAI<sup>43</sup>, è prelevato al momento della cessione dell'imballaggio sul territorio nazionale dall'ultimo operatore della catena di produzione al primo operatore della catena di utilizzazione. Le somme derivanti dai versamenti del contributo sono incassate dal CONAI in nome e per conto dei consorzi di filiera, a cui vengono quindi trasferiti per poi essere successivamente impiegate nel sostegno alle amministrazioni locali per i maggiori oneri della raccolta differenziata. Gli importi del CAC per l'anno 2008, rispetto alle diverse categorie, sono riportati nella seguente tabella:

Tab. XI

<b>Materiale</b>	<b>cac (euro/ton)</b>
<b>Acciaio</b>	15,49
<b>Alluminio</b>	25,82
<b>Carta</b>	30*
<b>Legno</b>	4
<b>Plastica</b>	72,3
<b>Vetro</b>	10,32

**96.** Oltre che al finanziamento delle attività di raccolta differenziata, il CAC serve a coprire i costi di gestione del CONAI, i cui principali introiti restano comunque le quote di adesione versate dalle imprese consorziate. Tali quote sono stabilite nella misura di un importo fisso di 5,16 euro corrisposto al momento dell'adesione, cui si aggiunge un importo variabile (in ogni caso mai superiore a 103.000 euro) pari (*i*) per i produttori, allo 0,015% dei ricavi delle vendite effettuate nel territorio dello Stato di

<sup>43</sup> Nell'audizione tenutasi il 14 settembre 2006, il presidente del CONAI ha fatto presente che l'importo del CAC "viene stabilito dal Conai al termine di un'apposita istruttoria per ciascun consorzio, svolta anche quando sia richiesto un aumento del medesimo, che in ogni caso non può superare la misura del 100%. Negli ultimi anni quasi tutti i CAC delle diverse filiere sono rimasti sostanzialmente invariati [...] ma è evidente che, se la raccolta differenziata continua a crescere a buoni ritmi e soprattutto con un miglioramento dei risultati al Sud, andrà messo in preventivo un sostanziale incremento dei costi variabili con la conseguente necessità di aumentare i contributi per farvi fronte".

\* Con decorrenza dal luglio 2008, il contributo ambientale per la carta è stato abbassato a 22 euro/ton.

imballaggi e materie prime di imballaggio; (ii) per gli utilizzatori, allo 0,015% dei costi di acquisto degli imballaggi pieni e vuoti o di materiale di imballaggio, comprese le importazioni; (iii) per i commercianti e i distributori (anch'essi riconducibili alla categoria degli utilizzatori), allo 0,00025% dei ricavi complessivi delle vendite. In tutti i casi citati, la percentuale si riferisce all'ultimo esercizio chiuso al momento dell'adesione.

### III.1.11 L'accordo quadro ANCI-CONAI

**97.** Posto che la normativa vigente induce alla collaborazione tra sistema consortile e amministrazioni locali competenti nell'organizzazione delle attività di raccolta differenziata dei rifiuti da imballaggi, tale collaborazione ha trovato il suo più significativo strumento organizzativo nell'Accordo ANCI-CONAI<sup>44</sup>. Al riguardo, è importante sottolineare che la stipula di tale documento è nella libera disponibilità dei singoli Comuni, i quali restano pertanto liberi di non accedere ai finanziamenti offerti dal sistema consortile e trovare destinazioni per il prodotto della propria raccolta differenziata diverse rispetto al conferimento a tale sistema. Tanto premesso, fulcro dell'Accordo è la previsione di cui al punto 3.1, ai sensi del quale il CONAI riconosce ai Comuni, anche tramite i consorzi di filiera, i corrispettivi *“per le diverse fasi di gestione dei rifiuti di imballaggio, dalla raccolta al conferimento alle strutture operative indicate nelle convenzioni”*.

**98.** L'attuazione dell'Accordo ANCI-CONAI attiene più propriamente ai rapporti tra i consorzi di filiera e i singoli Comuni. Tali rapporti – attraverso i quali la raccolta differenziata a carico dei Comuni trova combinazione con l'adempimento degli obblighi di recupero e riciclaggio gravanti in capo ai produttori – sono regolati da appositi e distinti allegati tecnici dell'Accordo ANCI-CONAI, uno per ciascun consorzio di filiera. Gli enti locali stipulano così apposite convenzioni individuali per ogni specifica tipologia di rifiuti da imballaggi, predisposte sulla base di una convenzione-tipo che, tra l'altro, fissa in concreto i corrispettivi per il materiale conferito a valle della raccolta differenziata (corrispettivi, come già visto, finanziati dal CAC versato al CONAI dalle imprese consorziate).

**99.** Tenuto conto della rilevanza che un'efficiente organizzazione della raccolta differenziata riveste nel raggiungimento complessivo degli obiettivi di recupero, l'Accordo ANCI-CONAI espressamente stabilisce che i Comuni vi provvedano

---

<sup>44</sup> Il documento è disponibile all'interno del sito internet di CONAI: [www.conai.org](http://www.conai.org).

“secondo criteri che privilegiano l’efficienza, l’efficacia e l’economicità del servizio, nonché il coordinamento con la gestione degli altri rifiuti, anche tramite i gestori del servizio, un adeguato sistema di raccolta differenziata” (punto 2.6). Posto che le amministrazioni comunali restano libere nella scelta del sistema di raccolta ritenuto più opportuno (es. raccolta monomateriale, multimateriale c.d. pesante o leggera, raccolta porta a porta, ecc.), i diversi consorzi di filiera possono comunque supportare con le proprie specifiche conoscenze i soggetti convenzionati.

**100.** L’Accordo ANCI-CONAI stabilisce espressamente che “la raccolta differenziata attuata dai Comuni, dalle loro forme associative o da loro delegati, è la fonte prioritaria di rifiuti di imballaggio concorrenti al raggiungimento degli obiettivi nazionali di recupero del CONAI” (punto 2.4). Nel caso in cui, a livello nazionale, siano superati gli obiettivi indicati nel Programma, il CONAI si impegna comunque a ritirare i rifiuti da imballaggio a un valore positivo, da concordarsi appositamente (punto 2.5). Sempre a proposito dell’organizzazione in generale, particolare importanza riveste la pattuizione secondo cui i Comuni possono sottoscrivere la convenzione “solo per i rifiuti di imballaggio, commercializzando direttamente le frazioni merceologiche similari una volta separate dalle frazioni di rifiuto di imballaggio” (punto 2.7).

**101.** Un passaggio qui da richiamare per la sua importanza nel rapporto tra Comuni convenzionati e consorzi di filiera è il conferimento dei rifiuti da imballaggi derivanti dalle attività di raccolta differenziata ai siti appositi, denominati piattaforme, dove si procede alla selezione dei diversi materiali e allo svolgimento di tutte altre operazioni accessorie alla messa a disposizione dei rifiuti ai soggetti a ciò legittimati dal consorzio di filiera competente. Per quanto l’Accordo ANCI-CONAI non se ne occupi direttamente, tale tema viene regolarmente considerato nei singoli allegati tecnici: la proprietà delle piattaforme può essere sia di imprese private che di enti locali. Alcuni consorzi di filiera, di concerto con CONAI, hanno inoltre provveduto sin dal 2000 a creare una propria autonoma rete di piattaforme.

### **III.II Tipologie di filiere industriali e consorzi di filiera**

**102.** I consorzi di filiera sono costituiti per ciascuna tipologia di materiale di imballaggio dai rispettivi produttori, al fine di organizzare e svolgere operativamente le attività di (i) riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggio; (ii) ripresa degli imballaggi usati; (iii) raccolta dei rifiuti di imballaggi secondari e terziari su superfici private; (iv)

ritiro, su indicazione del CONAI, dei rifiuti di imballaggio conferiti dal servizio pubblico alle piattaforme a valle della raccolta differenziata. Salvo il fatto che i singoli produttori possono farsi carico delle attività di cui al punto (i) e (ii) anche con forme organizzative alternative a quelle consortili (v. *retro*, § 60), quelle di cui al punto (iii) non sono soggette a un regime di esclusiva e, come già detto, vengono svolte in concorrenza da una pluralità d'impresе.

**103.** L'art. 223 TUA, nella sua versione attuale, stabilisce che i consorzi costituiti per ciascun materiale di imballaggio operano su tutto il territorio nazionale e sono aperti alla partecipazione dei *“recuperatori e i riciclatori che non corrispondono alla categoria dei produttori, previo accordo con gli altri consorziati ed unitamente agli stessi”*. Tale previsione è in sostanziale continuità con quanto già previsto dal d.lgs. n. 22/1997, ma s'inserisce in un contesto volto a mantenere una più compiuta distanza fra i consorzi di filiera e il CONAI, aprendo così la possibilità di diretta rilevanza rappresentativa a soggetti quali i recuperatori e riciclatori che, con ogni evidenza, risultano portatori di interessi anche sensibilmente contrastanti con quelli dei produttori.

**104.** Da ultimo, il d.lgs. n. 4/2008 ha disposto che entro il 31 dicembre 2008 i consorzi già riconosciuti dalla precedente normativa devono adottare nuovi statuti, con l'esplicita indicazione che *“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”*. Salvi i positivi effetti attendibili da tale innovazione, allo stato appare evidente come ogni revisione dell'impianto direttivo dei consorzi sia condizionato dal raggiungimento di appositi accordi con i consorziati già esistenti.

**105.** In una prospettiva di considerazione strutturale del sistema consortile, è importante sottolineare che i consorzi di filiera non aderiscono al CONAI, il quale non dispone di alcun potere di controllo diretto o indiretto sugli stessi. Secondo quanto scritto dallo stesso CONAI in una sua risposta agli atti dell'indagine conoscitiva, *“il sistema CONAI-Consorzi di filiera è dunque un sistema – integrato ma costituito da soggetti giuridici autonomi e indipendenti – interamente costituito dagli imprenditori che producono e utilizzano gli imballaggi”*<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> CONAI, risposta del 9 giugno 2005.

**106.** Sempre secondo CONAI, “lo strumento consortile previsto dal codice civile (artt. 2602 ss. e 2612 ss.), utilizzato sul duplice piano del coordinamento e dell’operatività, ha fornito una risposta dello stesso mondo imprenditoriale alle esigenze ambientali relative al recupero e al riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, come sollecitato dalla direttiva 94/62/CE all’art. 7.1, superando l’altrimenti inevitabile intervento autoritativo della pubblica amministrazione. CONAI e Consorzi sono dunque enti di diritto privato di natura imprenditoriale (art. 40, comma 2, e art. 41, comma 6, del d.lgs. n. 22/1997 [ora artt. 223 TUA]) che agiscono senza fini di lucro ma secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità sulla base di regole di tipo privatistico, pur dovendo perseguire funzioni di interesse per l’intera collettività, e dunque di rilievo pubblicistico, nel campo ambientale”.

**107.** Ancora, “il sistema CONAI-Consorzi di filiera si caratterizza per l’applicazione di un principio di sussidiarietà rispetto al mercato e agli altri operatori privati nell’attività effettuata per il ritiro e il riciclo dei rifiuti di imballaggio. Ogni qual volta vi sia un intervento del mercato o un interesse di questo a intervenire, che beninteso non si ponga in contrasto con gli obiettivi di recupero e riciclaggio, il sistema consortile non opera o si ritira dopo aver svolto, eventualmente, funzioni di start-up o di consolidamento di una risposta alle esigenze ambientali di tipo imprenditoriale e concorrenziale. In questo modo viene garantito un sistema capace di commisurare intervento e costi alla capacità del mercato di far fronte alle esigenze ambientali, l’uno e gli altri determinati alla luce di tali capacità e ridotti man mano che queste si incrementano”.

**108.** Sotto un profilo più specificamente industriale, occorre altresì tenere conto di come i diversi materiali da imballaggio presentino tipologie di filiere tra loro assai diverse, seppur riconducibili ai due modelli generali della filiera ‘aperta’ e ‘chiusa’, ulteriormente distinguibili a seconda della lunghezza della filiera ‘corta’ o ‘lunga’, determinata dalla conformazione tecnica e operativa delle fasi di riciclo e recupero del materiale. In sostanza, nella filiera chiusa i soggetti riciclatori sono anche i produttori del materiale che, per essere rilavorato, richiede semplici operazioni di selezione. Esempio tipico al riguardo è quello del vetro, il quale, nuovamente immesso al consumo, sarà successivamente raccolto come rifiuto e ancora rilavorato nell’ambito di un circuito di riciclo potenzialmente infinito.

**109.** Nel caso della filiera aperta, al contrario, la simmetria tra produttore e riciclatore dei rifiuti da imballaggio viene meno e il rifiuto abbisogna di rilevanti interventi di trattamento di tipo chimico-meccanico, con la conseguenza che difficilmente il prodotto ottenuto dal materiale riciclato corrisponderà all’imballaggio

originario. Con riferimento alle materie plastiche, ad esempio, dalle bottiglie in PET non si ricavano nuovi contenitori per alimenti, ma principalmente fibre per imbottiture e filati. Per quel che riguarda invece la distinzione sopra richiamata tra filiera corta e lunga, nel primo caso produttore dell'imballaggio risulta essere lo stesso soggetto che ha prodotto la materia prima, nel secondo intervengono più soggetti nelle varie fasi di lavorazione (es. produzione della materia prima, creazione di semilavorati, realizzazione dell'imballaggio stesso).

**110.** Rispetto alle attività di recupero e riciclo, la struttura chiusa di una filiera ha tradizionalmente determinato – sin da ben prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 22/1997 – un mercato attivo ed esteso, spesso organizzato dagli stessi produttori con la finalità di alimentare i propri impianti. Nel caso delle filiere aperte, al contrario, non sussiste un similare interesse industriale da parte dei produttori al riciclo del materiale derivante dai rifiuti di imballaggio, materiale che in alcuni casi si pone, sotto forma di materia prima secondaria, come diretto concorrente con la materia prima vergine. Il d.lgs. n. 22/1997, pertanto, ha per molti versi dovuto gettare le basi di nuovi mercati, sorti contestualmente all'avvio delle attività dei consorzi di filiera competenti.

**111.** Tanto premesso, nell'ambito del c.d. sistema CONAI risultano attualmente operativi i seguenti consorzi di filiera, costituitisi in base all'art. 40 del d.lgs. n. 22/1997, corrispondente all'attuale art. 223 TUA:

- (1) Consorzio nazionale acciaio ("CNA");
- (2) Consorzio nazionale imballaggi alluminio ("CIAL");
- (3) Consorzio nazionale recupero e riciclo degli imballaggi a base cellulosica ("COMIECO");
- (4) Consorzio per la raccolta, il riciclaggio ed il recupero di rifiuti di imballaggi in legno ("RILEGNO");
- (5) Consorzio nazionale per la raccolta, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti di imballaggi in plastica ("COREPLA");
- (6) Consorzio recupero vetro ("COREVE").

**112.** Merita ricordare come l'obbligatorietà di tali consorzi di filiera – originariamente prevista nel disegno di legge del 1996 – fu stigmatizzata dall'Autorità nella già citata segnalazione del 1996, sottolineando l'inesistenza di fallimenti di

mercato tali da giustificare una simile struttura rigida del settore<sup>46</sup>. Anche a seguito di ciò, il d.lgs. n. 22/1997 stabilì nella sua versione definitiva che la partecipazione da parte di produttori e distributori a tali consorzi costituisse una soltanto delle soluzioni operative a disposizione degli stessi per ottemperare ai rispettivi obblighi di recupero degli imballaggi (*retro*, § 58).

**113.** Tale facoltatività, nondimeno, risultò essere più apparente che reale, in quanto il limite dei sei mesi successivi all'entrata in vigore del medesimo decreto fissato per la scelta tra le diverse soluzioni (v. art. 38 del d.lgs. n. 22/1997 ) vanificò la possibilità per tutti gli operatori costituitisi successivamente a tale termine di esercitare effettivamente un'opzione, costringendoli di fatto all'adesione al consorzio di filiera competente. Gli operatori già esistenti prima della scadenza del termine, dal canto loro, avevano comunque optato in massa per l'adesione ai consorzi di filiera, con la sola rilevante eccezione di una serie di imprese attive nella produzione di cassette in materiale plastico destinate a impieghi nel settore ortofrutticolo<sup>47</sup>.

**114.** Operativamente, ciascuno di questi consorzi informa le proprie attività a un apposito documento, ovvero il precitato allegato tecnico dell'Accordo ANCI-CONAI, specifico per ciascuna filiera. Tali allegati tecnici regolano a loro volta gli accordi bilaterali tra le singole amministrazioni comunali organizzatrici della raccolta differenziata e i consorzi interessati, sulla base di c.d. convenzioni tipo. Si riportano qui di seguito alcuni dati generali in relazione al numero delle convenzioni complessivamente stipulate e copertura del territorio, sulla base dei dati forniti da CONAI aggiornati al 31 dicembre 2007.

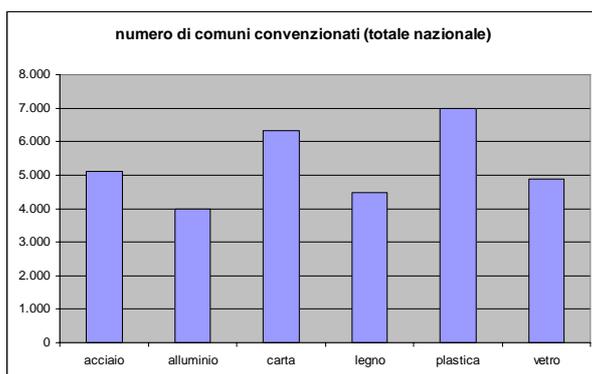
Tab. XII

MATERIALE	N. COMUNI CONVENZIONATI				% COMUNI SERVITI			
	nord	centro	sud	totale	nord	centro	sud	totale
acciaio	3.184	457	1.481	5.122	70%	46%	58%	63%
alluminio	2.070	456	1.472	3.998	46%	45%	58%	49%
carta	3.550	799	1.984	6.333	78%	80%	80%	78%
legno	3.211	375	893	4.474	71%	37%	35%	55%
plastica	4.142	779	2.059	6.980	91%	78%	80%	86%
vetro	3.021	546	1.325	4.892	67%	54%	52%	60%

<sup>46</sup> V. AGCM, segnalazione AS80, *Recepimento direttive comunitarie in materia di rifiuti*, cit.

<sup>47</sup> Il riferimento è alle imprese riunitesi ai sensi dell'art. 38, comma 3, lettera a), del d.lgs n. 22/1997 [ora corrispondente all'art. 221, comma 3, lett. a), del TUA] in un consorzio volontario denominato CONIP. Maggiori informazioni su tale consorzio sono reperibili nel sito internet <http://www.conip.it/home.htm>.

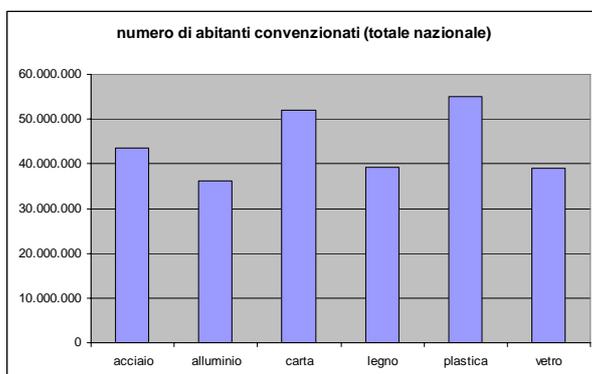
Grafico VI



Tab. XIII

MATERIALE	POPOLAZIONE COPERTA				% POPOLAZIONE COPERTA			
	nord	centro	sud	totale	nord	centro	sud	totale
acciaio	21.010.331	8.201.793	14.218.953	43.431.077	79%	72%	68%	74%
alluminio	14.732.055	7.833.335	13.564.747	36.130.137	56%	70%	66%	62%
carta	22.223.862	10.655.085	19.020.335	51.899.282	83%	94%	92%	88%
legno	21.924.993	6.798.091	10.401.066	39.124.150	82%	60%	50%	65%
plastica	25.481.244	10.539.343	18.975.204	54.995.791	95%	93%	91%	94%
vetro	18.368.621	8.230.124	12.310.447	38.909.192	70%	74%	60%	67%

Grafico VII



**115.** Tenuto a mente quanto sin qui considerato, si fornisce di seguito un quadro riassuntivo in merito all'organizzazione e alle attività del sistema consortile per le diverse filiere, salva l'avvertenza che informazioni più dettagliate possono essere agevolmente rinvenute nelle comunicazioni istituzionali dei singoli consorzi, ovvero nelle molte pubblicazioni specializzate dedicate al settore<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Cfr. ad esempio AA.VV., *Dal rifiuto al prodotto. Modelli europei di recupero degli imballaggi a confronto*, cit.; Istituto di Ricerche Ambiente Italia, *Il riciclo ecoefficiente. Potenzialità ambientali, economiche ed energetiche*, Milano 2006.

### III.II.I Consorzio Nazionale Acciaio - CNA

**116.** In via introduttiva rispetto al materiale impiegato per la realizzazione degli imballaggi i cui rifiuti sono interessati dalle attività del CNA, occorre ricordare che l'acciaio è una lega ferrosa a basso contenuto di carbonio, di cui esistono varie tipologie distinguibili a seconda degli usi, salva una distinzione generale tra acciai generali e speciali. Appartengono alla prima categoria la maggior parte degli acciai utilizzati per la produzione di lamiere, profilati e tubi, mentre rientrano nella seconda gli acciai da costruzione, gli acciai inossidabili, gli acciai per utensili nonché gli acciai utilizzati per produzioni particolari (es. acciai per aghi di scambi ferroviari).

**117.** Il mercato siderurgico italiano, povero di risorse minerarie, risulta particolarmente dipendente dalle importazioni in acciaio per soddisfare il fabbisogno nazionale. In tal senso, è sufficiente considerare il dato relativo alla produzione nazionale di acciaio nel 2006, pari a 31,6 milioni di tonnellate, a fronte di importazioni pari a 16,1 milioni di tonnellate<sup>49</sup>. In tale contesto risulta dunque evidente come la raccolta e il recupero di rottami ferrosi, compresi quelli da imballaggio, rivestano un'importanza particolare sia dal punto di vista ambientale che da quello del sostegno economico all'industria di produzione della materia prima.

**118.** Sotto il profilo istituzionale, CNA è un consorzio di diritto privato, senza fini di lucro, costituito nel 1997 con il compito di garantire il ritiro, il riciclo ed il recupero dei rifiuti di imballaggio in acciaio provenienti sia dall'utenza domestica che industriale. Il consorzio aderisce all'Accordo ANCI-CONAI, di cui, come già noto, fa parte uno specifico allegato tecnico relativo agli imballaggi ferrosi, al quale viene data attuazione con la stipula di convenzioni locali tra CNA e amministrazioni comunali.

**119.** In conformità al modello generale richiamato in precedenza (*supra*, § 95), il Consorzio finanzia le proprie attività prevalentemente a mezzo degli importi trasferiti al medesimo dal CONAI sulla base della riscossione del CAC dalle imprese consorziate (v. art. 14, comma 1, lettera g), dello statuto CNA), ovvero attraverso i proventi delle attività svolte in attuazione delle disposizioni di legge e statutarie. Per quel che riguarda la struttura operativa del Consorzio, sono organi l'assemblea dei consorziati, il consiglio di amministrazione, il collegio di revisori contabili e il collegio dei probiviri<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Fonte: Federacciai, *La siderurgia italiana in cifre* ([www.federacciai.it](http://www.federacciai.it)).

<sup>50</sup> Per la documentazione consortile rilevante v. il sito internet <http://www.consorzio-acciaio.org/>.

**120.** Con riferimento alla vita consortile, in base all'art. 2 dello Statuto, partecipano a CNA le imprese produttrici di imballaggi in acciaio che ne abbiano l'obbligo ai sensi di legge (cd. "consorziate ordinarie"), ovvero: *a*) i produttori e gli importatori di materiale di acciaio destinato alla fabbricazione di imballaggi (banda stagnata - banda nera - banda cromata - lamierino ecc.); *b*) i trasformatori di acciaio, quali i fabbricanti di imballaggi o relativi semilavorati (tappi corona, capsule, coperchi, maniglie, anelli, fascette e cravatte ecc.)<sup>51</sup>; *c*) gli importatori di imballaggi in acciaio vuoti.

**121.** Lo Statuto prevede poi il diritto di partecipazione per gli utilizzatori che producono imballaggi in acciaio e provvedono al loro riempimento, nonché per gli utilizzatori che importano imballaggi in acciaio pieni ("consorziate volontarie"), prevedendo altresì la possibilità che aderiscano al CNA altri operatori economici non ricompresi nelle precedenti categorie ("consorziate aggiunte"). In quest'ultima ipotesi, i requisiti per l'individuazione di tali operatori, nonché le modalità della relativa partecipazione al Consorzio, vengono definiti con apposito regolamento.

**122.** La suddivisione delle quote consortili tra i consorziate dipende dalla categoria di appartenenza. Più nello specifico, *(i)* i produttori di imballaggi e di accessori per imballaggio detengono il 70% delle quote; *(ii)* i produttori ed importatori di materiale per imballaggio, gli importatori di imballaggi vuoti e di accessori per imballaggio detengono congiuntamente il 20%; *(iii)* gli autoproduttori, i committenti di conto lavorazione e gli importatori di imballaggi in acciaio pieni detengono congiuntamente il restante 10%. All'interno di ciascuna categoria, i consorziate hanno diritto a quote di rappresentanza determinate sulla base del rapporto tra l'ammontare delle quote di quella categoria ed il valore delle quote sottoscritte da ciascun consorziate.

**123.** In termini operativi, al consorzio spetta non solo il compito di sensibilizzare gli utilizzatori degli imballaggi in acciaio ad un corretto conferimento, ma anche quello di verificare i flussi di raccolta degli imballaggi e assicurarne il riciclo. Con specifico riferimento al riciclo dell'acciaio gestito dal CNA – secondo un modello di gestione delle informazioni che, peraltro, viene replicato anche negli altri consorzi di filiera – è da tenere ben presente la distinzione tra gestione diretta e indiretta. In particolare, per 'gestione diretta' si intende il fatto che il CNA dispone fisicamente dei rifiuti di imballaggio: da notarsi è come tra questi rientrano in primo luogo imballaggi alimentari (componente di gran lunga maggioritaria dei rifiuti da imballaggi metallici presenti nei

---

<sup>51</sup> per una più approfondita considerazione di tali produzioni, v. AGCM, provv. n. 13458 del 29 luglio 2004, 1572 - ANFIMA-IMPRESS-CAVIONI-FUSTITALIA-FALCO-LIMEA FISMA.

rifiuti urbani, rientranti nella raccolta da superficie pubblica), ma anche imballaggi destinati a impieghi artigianali, commerciali e industriali, per lo più intercettati in conseguenza della prassi dell'assimilazione.

**124.** Per 'gestione indiretta' degli imballaggi ferrosi s'intende invece la rilevazione di imballaggi che vengono avviati al riciclo presso le acciaierie, senza passare per il sistema organizzato e coordinato da CNA. Di fatto, si tratta d'imballaggi che vengono raccolti su superfici private (pertanto solitamente indicati come provenienti da 'flusso industriale') da parte di recuperatori indipendenti rispetto a CNA<sup>52</sup>. Al fine di tracciare anche tali quantitativi di imballaggi ferrosi – in primo luogo in ragione della loro soggezione al CAC al momento dell'immissione sul mercato – CNA cerca di individuare alla fonte, cioè richiedendolo alle acciaierie, la quantità dei rifiuti ferrosi da imballaggio loro consegnati direttamente. L'elaborazione di tali dati non viene effettuata direttamente dal consorzio, che si avvale allo scopo di società specializzate.

**125.** Con riferimento ai rapporti tra CNA e Comuni conseguenti dell'Accordo ANCI-CONAI, come già anticipato questi sono definiti in uno specifico allegato al medesimo accordo. Più nel dettaglio, il Comune convenzionato s'impegna a gestire il servizio di raccolta differenziata dei rifiuti d'imballaggio a base ferrosa in tutte le sue fasi, dalla messa a disposizione delle attrezzature nei punti di raccolta al prelievo e conferimento – che avviene solitamente in forma sfusa – degli stessi rifiuti presso piattaforme concordate con il CNA (attualmente, tali piattaforme sono 220, disseminate sull'intero territorio nazionale).

**126.** Qualora sia attivata una raccolta degli imballaggi a base ferrosa insieme a frazioni merceologiche simili ("f.m.s."), anche se non riconducibili agli imballaggi, è facoltà del soggetto convenzionato conferire congiuntamente detti materiali, sino ad un massimo del 15% in peso. L'eventuale conferimento di f.m.s. oltre il 15% è invece

---

<sup>52</sup> Nella gestione indiretta rientrano anche le c.d. reggette, ovvero le fascette d'acciaio utilizzate per chiudere imballaggi industriali e che rientrano nella categoria degli accessori da imballaggio, espressamente prevista da un'apposita regolamentazione (direttiva 2004/12/CE dell'11 febbraio 2004 che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio, art. 1 comma 1, punto iii, nonché allegato I, esempi illustrativi iii riferiti a "fascette in plastica" e quindi anche in acciaio). Tale prodotto, particolarmente pregiato sotto il profilo della qualità, finisce per trovarsi aggrovigliato al resto dei rifiuti da imballaggio e non può quindi essere distinto una volta entrato nel flusso del recupero. Salvo il fatto che, per le reggette, il CNA non riconosce alcun contributo ai recuperatori, al fine di conteggiare tale prodotto viene chiesto agli stessi recuperatori di fornire apposite autodichiarazioni, da confrontarsi con i dati dell'immesso al consumo. La gestione indiretta incide in maniera non indifferente sui risultati finali ottenuti dal CNA in materia di recupero degli imballaggi, dal momento che - in base ai dati del 2005 - corrisponde a circa 100.000 ton l'anno, ovvero il 30% dell'intera raccolta. Il recupero delle sole reggette ammonta a circa 30.000 ton l'anno.

lasciato alla libera determinazione di CNA e soggetti convenzionati. Al proposito, va ricordato come il precedente Accordo ANCI-CONAI prevedesse una clausola in base alla quale CNA doveva obbligatoriamente acquistare insieme ai rifiuti da imballaggio una percentuale fino al 15% in peso di rottami ferrosi raccolti, con il versamento di un corrispettivo pari esattamente a quello corrisposto per la fascia di qualità degli imballaggi oggetto della raccolta differenziata (da 77,99 euro/ton a 35,74 euro/ton). Nel nuovo accordo tale clausola è stata abolita.

**127.** Quanto al corrispettivo per i servizi resi dal Comune convenzionato, lo stesso è fissato (art. 5 dell'allegato) in 72 € per tonnellata di materiale. Tale cifra può variare in funzione della presenza percentuale nel materiale raccolto di impurità (c.d. frazioni estranee, "FE") costituite da rifiuti non ferrosi non solidali all'origine con l'imballaggio, come riportato nella tabella seguente:

Tab. XIV

<b>imballaggi in acciaio</b>		
<b>FE</b>	<b>corrispettivo</b>	<b>Oneri di smaltimento delle FE</b>
fino al 5%	72 euro/ton	a carico del CNA
dal 5% al 10%	61 euro/ton	a carico del convenzionato
dal 10% al 15%	50 euro/ton	a carico del convenzionato
dal 15% al 20%	33 euro/ton	a carico del convenzionato

**128.** E' importante evidenziare che CNA acquisisce la titolarità dei rifiuti al momento del conferimento dei rifiuti stessi alla piattaforma da parte del soggetto convenzionato. Ciò avviene in base all'art. 6 delle condizioni generali allegate alla "Convenzione per la Gestione dei Rifiuti di Imballaggio Ferroso" stipulata tra CNA e Comuni convenzionati. Secondo quanto sostenuto dal Consorzio, benché questi acquisisca la proprietà del rifiuto il contributo pagato ai Comuni si configura come un corrispettivo per i servizi resi e organizzati dal soggetto convenzionato (raccolta, trasporto, selezione e conferimento), non come un prezzo per il materiale. Secondo CNA, a fronte degli obblighi imposti dalla legge ai Comuni e al Consorzio circa l'organizzazione della raccolta dei rifiuti e l'avvio di questi al riciclo, il passaggio di proprietà avviene "per vari motivi, di certezza, di stabilità dei rapporti e inerenti inoltre alla responsabilità che deriva dal loro possesso"<sup>53</sup>.

**129.** A valle di tale passaggio di proprietà, che necessariamente attiene ai rifiuti di imballaggi di provenienza per lo più domestica oggetto di gestione diretta, presso le

<sup>53</sup> Audizione dei rappresentanti di CNA, 5 dicembre 2006.

precitate piattaforme avviene il ritiro dei rifiuti ferrosi da parte dei soggetti che provvederanno alle attività di recupero. Al riguardo, assumono rilevanza i rapporti intercorrenti tra il CNA e altri consorzi d'impresa: infatti, gli operatori che svolgono per il consorzio di filiera il trattamento dei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata sono sia recuperatori locali, sia soggetti appartenenti alla rete delle associazioni Servizi Ambientali Recupero Acciai-SARA<sup>54</sup> e Associazione Nazionale Commercianti Rottami Ferrosi-ASSOFERMET<sup>55</sup>.

**130.** Rispetto al più specifico profilo delle modalità di ritiro/assegnazione dei rifiuti, CNA ha dichiarato di aver stipulato accordi con SARA e ASSOFERMET *“che insistono su un vincolo di solidarietà per il ritiro dei rifiuti da imballaggio tra tutti gli associati. Ciò al fine di evitare che un Comune che intenda aderire al sistema sulla base dell'accordo ANCI-CONAI non trovi poi – es. perché situato in un'area difficile da raggiungere – un recuperatore a cui conferire i rifiuti”*<sup>56</sup>.

**131.** Nel caso specifico di ASSOFERMET, *“i cui componenti operano perlopiù al nord, l'accordo prevede una divisione per macroaree su base regionale, ma senza alcuna esclusiva di zona: in sostanza, un recuperatore attivo in un'area può sempre, se vuole, ricevere rifiuti da un Comune situato al di fuori della medesima, anche se nella realtà concreta ciò non avviene perché i costi di trasporto incidono pesantemente su tale tipo di attività. In generale, peraltro, va considerato che è il recuperatore stesso a prendere contatto con il Comune, invitandolo ad aderire all'accordo di filiera con il CNA: di conseguenza, lo specifico accordo tra ente locale e Consorzio individua un recuperatore sulla base delle indicazioni del Comune in tal senso, e solo in rari casi è CNA a indirizzare un recuperatore al Comune”*.

### III.II.II Consorzio Nazionale Imballaggi Alluminio - CIAL

**132.** In via preliminare alla considerazione delle attività di CIAL, va ricordato che l'alluminio è un materiale riciclabile virtualmente all'infinito attraverso rifusione, con rilevanti risparmi energetici (fino al 95%) rispetto alla produzione della materia prima.

---

<sup>54</sup> L'associazione SARA è stata costituita il 7 luglio 1999 da un gruppo di aziende specializzate nella lavorazione dei metalli e in particolare nel recupero dei rottami ferrosi in banda stagnata. In particolare, le aziende facenti capo a SARA collaborano, in base ad una convenzione unitaria riguardante l'intero territorio nazionale, con il Consorzio Nazionale Acciaio per la realizzazione degli obiettivi dello stesso (per ulteriori informazioni v. il sito internet <http://www.saraassociazione.it/>).

<sup>55</sup> L'ASSOFERMET è stata costituita l'8 febbraio 1948 ed è l'associazione nazionale dei commercianti in ferro e acciai, metalli non ferrosi, rottami ferrosi, ferramenta e affini (per ulteriori informazioni v. il sito internet <http://www.assofermet.it/default.do>).

<sup>56</sup> Audizione dei rappresentanti di CNA, 5 dicembre 2006.

L'alluminio destinato al riciclaggio può essere distinto in due grandi categorie, a seconda che si presenti nella forma di rottame nuovo pre-consumo (tipicamente, residui di produzione), ovvero come rottame post-consumo (residui dei beni a fine vita, tra cui gli imballaggi). Attualmente, circa un terzo della produzione mondiale di alluminio dipende dal riciclo: l'Italia detiene in tale industria una posizione di assoluto rilievo nel panorama internazionale per quantità di materiale riciclato, in quanto rappresenta il terzo operatore a livello mondiale insieme alla Germania, preceduta solo da Stati Uniti e Giappone<sup>57</sup>.

**133.** CIAL è un consorzio senza fini di lucro costituitosi nel 1998 e riunente la filiera industriale degli imballaggi in alluminio destinati al consumo su territorio nazionale. Secondo quanto stabilito dall'art. 3 dello statuto, CIAL è stato costituito per il raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggi in alluminio immessi sul mercato nazionale. In particolare, il Consorzio razionalizza, organizza, garantisce e promuove: (a) la ripresa degli imballaggi usati; (b) la raccolta dei rifiuti di imballaggio in alluminio secondari e terziari su superfici private o ad esse equiparate; (c) il ritiro dei rifiuti di imballaggio in alluminio conferiti al servizio pubblico su indicazione del CONAI; (d) il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti di imballaggio in alluminio<sup>58</sup>.

**134.** Sotto il profilo associativo, lo statuto del CIAL prevede due categorie generali di soggetti associati, a seconda che la partecipazione sia obbligatoria o facoltativa: rientrano nella prima categoria i produttori d'alluminio destinato al settore imballaggi, i produttori di imballaggi in alluminio e di imballaggi compositi con alluminio prevalente, i trasformatori di imballaggi in alluminio, gli importatori di imballaggi vuoti in alluminio e gli importatori di alluminio destinato al settore imballaggi. Hanno invece la facoltà di partecipare al consorzio i produttori di imballaggi compositi con alluminio non prevalente e gli utilizzatori, questi ultimi a loro volta distinguibili in commercianti, distributori, addetti al riempimento, importatori di imballaggi pieni.

**135.** La suddivisione delle quote consortili tra i consorziati dipende dalla loro categoria di appartenenza. Più nello specifico, (i) i produttori e gli importatori di alluminio destinato agli imballaggi detengono il 42,5% delle quote; (ii) i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti detengono il 42,5%; (iii) gli utilizzatori di imballaggi e gli utilizzatori che importano imballaggi in alluminio pieni detengono il

---

<sup>57</sup> Per ulteriori informazioni al riguardo, v il sito internet [http://www.cial.it/recupero\\_riciclo.shtm](http://www.cial.it/recupero_riciclo.shtm).

<sup>58</sup> Per la documentazione consortile rilevante v. il sito internet <http://www.cial.it/index.shtm>.

restante 15%. All'interno di ciascuna categoria, i consorziati hanno diritto a quote di rappresentanza determinate dalla quantità in termini di peso di materiale o imballaggio immesso al consumo o utilizzato sul territorio nazionale. Allo stato, le imprese partecipanti al CIAL sono 161, rappresentanti la totalità delle quantità di imballaggio in alluminio prodotte in Italia e circa la metà del totale utilizzato.

**136.** Con riferimento alla struttura operativa consortile, sono previste un'assemblea dei soci, un consiglio di amministrazione che nomina il proprio presidente e vice presidente nonché il direttore generale del consorzio, oltre a un collegio di revisori contabili. Quanto ai mezzi finanziari per il funzionamento del CIAL, questi sono costituiti dai proventi delle sue attività, e, soprattutto, dal CAC relativo ai prodotti di competenza della filiera, incassato e quindi trasferito dal CONAI.

**137.** Principali strumenti organizzativi delle attività consortili sono il piano specifico di prevenzione, gli accordi con i diversi interlocutori del c.d. sistema rifiuti e, infine, gli strumenti di comunicazione rivolti alla cittadinanza. Il piano, di durata annuale, delinea le linee operative del consorzio relative alla raccolta differenziata, al recupero e al riciclo degli imballaggi in alluminio post-consumo. L'allegato tecnico relativo agli imballaggi di alluminio dell'Accordo ANCI-CONAI trova quindi attuazione con la stipula di convenzioni locali tra CIAL e amministrazioni comunali, rette da apposite condizioni generali<sup>59</sup>.

**138.** Ai sensi dell'allegato, il Comune convenzionato s'impegna a gestire il servizio di raccolta differenziata dei rifiuti d'imballaggio in alluminio in tutte le sue fasi dalla raccolta al caricamento su mezzo, nel rispetto di specifici parametri qualitativi del materiale. Tali parametri vengono identificati dalla diversa presenza percentuale di frazioni estranee ("FE"), da cui dipende l'erogazione da parte del CIAL dei diversi corrispettivi di seguito riportati, con l'avvertenza che, oltre la soglia più alta riconosciuta di FE presenti, CIAL si riserva la facoltà di respingere l'intero conferimento.

---

<sup>59</sup> Per la documentazione rilevante v. il sito internet [http://www.cial.it/accordi\\_intese.shtml](http://www.cial.it/accordi_intese.shtml). CIAL, inoltre, ha stipulato alcuni accordi settoriali, relativi alla selezione e al recupero di alluminio da determinate attività. Più in particolare, risultano specifici accordi per il recupero di tappi e capsule in alluminio, la selezione dell'alluminio da rifiuti indifferenziati e da ceneri e scorie post-combustione.

Tab. XV

imballaggi in alluminio			
fascia qualitativa	FE	corrispettivo	smaltimento delle FE
A	fino al 4%	368 euro/ton	a carico di CIAL
B	dal 4% al 10%	245 euro/ton	a carico di CIAL
C	dal 10% al 15%	150 euro/ton	a carico del convenzionato

**139.** Secondo il modello già visto nel caso dei dati diffusi da CNA, in relazione alle attività di CIAL va tenuta a mente l'esistenza di una gestione diretta e una indiretta relativa alle quantità complessive di rottami trattate in fonderia. L'espressione 'gestione diretta' si riferisce al fatto che CIAL dispone fisicamente dei rifiuti di imballaggio in alluminio per le eventuali operazioni di selezione e ne gestisce l'immissione al riciclo, mentre la 'gestione indiretta' è costituita da tutte le attività di cui il Consorzio si limita a monitorare i dati, ma che dipendono da soggetti terzi.

**140.** Dal punto di vista dell'effettiva portata della gestione diretta, secondo le parole dei rappresentanti del consorzio in sede di audizione *"il CIAL pesa per il 10% ca. del riciclo degli imballaggi di alluminio e opera solo in relazione al flusso di rifiuti proveniente dalla raccolta differenziata su superficie pubblica, mentre il restante 90% è coperto da operatori indipendenti"*. Rispetto alla già ricordata possibilità che le amministrazioni locali decidano di non aderire all'accordo con il sistema consortile e, dunque, alimentino con i propri conferimenti di rifiuti la gestione indiretta, sempre il CIAL ha fatto presente che *"il Comune può convenzionarsi con il Consorzio aderendo all'accordo di filiera, ma vi sono numerosi Comuni che, per quel che riguarda l'alluminio, non sono convenzionati e [...] vanno direttamente sul mercato"*<sup>60</sup>.

**141.** Riguardo il rapporto di convenzionamento, in base all'allegato tecnico dell'Accordo ANCI-CONAI il soggetto convenzionato e CIAL concordano la piattaforma presso la quale rendere disponibili i rifiuti di imballaggio. Per l'individuazione di tali piattaforme, a parità di caratteristiche, costituiscono elementi preferenziali l'implementazione di sistemi di gestione ambientale certificati e registrati, nonché la dotazione di più avanzati sistemi di separazione dei metalli amagnetici. Attualmente le piattaforme concordate con i soggetti convenzionati sono 140.

<sup>60</sup> Audizione dei rappresentanti di CIAL, 12 dicembre 2006.

**142.** Riguardo la gestione dei flussi rispetto alle piattaforme, sempre secondo le parole dei rappresentanti del Consorzio *“Il CIAL non impone mai al soggetto convenzionato una piattaforma né ha la capacità o l'intenzione di imporre uno schema prefissato: semplicemente avviene che il Consorzio va a prendere il materiale dove indica il convenzionato. A partire dalla piattaforma indicata dal convenzionato, il CIAL gestisce la logistica fino alle fonderie. Le piattaforme possono essere di proprietà delle aziende municipalizzate o di operatori privati: in talune aree del paese, vi sono società di servizi pubblici che provvedono alla selezione per più aree comunali (oppure riferendosi ad ambiti territoriali più ampi, definiti in conformità alle previsioni del d.lgs. n. 22/1997 in materia di ATO) con importanti economie di scala: ciò consente alle amministrazioni di ottenere ottimi risultati come corrispettivo per il materiale conferito”*.

**143.** CIAL acquisisce la titolarità dei rifiuti al momento del conferimento dei rifiuti stessi alla piattaforma da parte del soggetto convenzionato ai sensi dell'art. 8 delle condizioni generali della convenzione-tipo regolante i rapporti con gli enti locali convenzionati a valle dell'Accordo ANCI-CONAI. Tale disposizione prevede che la proprietà dei rifiuti conferiti in raccolta differenziata dagli utenti è di CIAL *“in relazione all'organizzazione ed al servizio prestati dal Convenzionato”*. Per quanto CIAL acquisisca la proprietà del rifiuto, il contributo pagato dal Consorzio resta un corrispettivo per i servizi organizzati dal soggetto convenzionato, dalla raccolta, trasporto, selezione sino al conferimento, non un prezzo per il materiale.

**144.** I rappresentanti del Consorzio hanno rilevato al proposito che *“la legge, in effetti, dice che i produttori e utilizzatori di imballaggi sono responsabili della corretta gestione degli imballaggi ponendone a carico anche i costi aggiuntivi relativi, dalla raccolta fino al riciclo. Il trasferimento del costo della raccolta differenziata, che ogni Comune ha obbligo di attivare, avviene convenzionalmente attraverso l'accordo quadro nazionale che è sintesi del criterio di responsabilità condivisa. Il presupposto, secondo il Consorzio, è dunque che, se il Comune è convenzionato e il cittadino conferisce un rifiuto differenziato, questo va al sistema consortile, che ne diventa proprietario. Del resto, il Comune resta perfettamente libero di operare o con convenzione o direttamente sul mercato. Il fatto è che le pubbliche amministrazioni, convenzionandosi, ricevono un servizio integrato tra cui rientrano la garanzia del ritiro e un'importante attività di comunicazione a livello locale, quindi valutano positivamente tale rapporto rispetto al corrispettivo che può essere acquisito dal mercato”*.

**145.** Per quel che riguarda la cessione dei rifiuti di imballaggio in alluminio conferiti a CIAL, questa varia a seconda della fascia qualitativa di riferimento del materiale: in caso

di qualità elevata, i rifiuti sono avviati direttamente alle fonderie di alluminio secondario; in caso di qualità bassa, i rifiuti sono sottoposti ad una fase di selezione prima dell'avvio in fonderia. Il Consorzio ha fatto presente di cercare sempre di conferire alla fonderia più vicina al bacino di raccolta, in ossequio al principio di prossimità (*retro*, § \_\_). Attualmente CIAL rifornisce circa la metà delle fonderie in Italia: la restante metà non ha fatto richiesta o non dispone dei requisiti di legge per impiegare rifiuti di alluminio.

**146.** Il prezzo applicato alle fonderie – sempre franco destino – è quello di mercato: il Consorzio può ricorrere a tal fine alla rilevazione dei prezzi all'ingrosso effettuati dalla camera di Commercio di Milano alla voce 'Rottami Alluminio' e riferimenti qualitativi a normative europee. Le variazioni di tali prezzi risultano dipendenti dalle quotazioni dell'alluminio presso il London Metal Exchange-LME, principale borsa dei metalli a livello mondiale.

### III.II.III Consorzio Nazionale Recupero e Riciclo degli Imballaggi a base Cellulosica - COMIECO

**147.** Con riferimento all'industria cartaria, preliminarmente va considerato come il ciclo di produzione della carta e del cartone si struttura in diverse fasi, dalla lavorazione del legname ai fini della sua trasformazione in pasta di legno, fino alla produzione vera e propria. L'Italia ha un'industria scarsamente sviluppata quanto alle prime fasi del ciclo a causa di un ridotto patrimonio forestale destinato a tali fini, mentre raggiunge livelli di eccellenza in quelle successive. Conseguenza di ciò è che la maggior parte delle cartiere italiane lavora con pasta di cellulosa importata e, soprattutto, carta da macero derivante dalla raccolta dei rifiuti cellulosici. La filiera cartaria, in effetti, risulta essere chiusa, di conseguenza il riciclaggio è operato dagli stessi produttori che immettono nel proprio ciclo produttivo il materiale proveniente dalla raccolta differenziata.

**148.** COMIECO è un consorzio di diritto privato senza fini di lucro, operante nelle attività di gestione dei rifiuti da imballaggi a base cellulosica. Costituito nel 1998 ai sensi del d.lgs. n. 22/1997 (ma sulla base di un'associazione di imprese del settore cartario esistente sin dal 1985), il Consorzio ha il fine di razionalizzare, organizzare, garantire e promuovere la ripresa degli imballaggi cellulosici secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità. (art. I dello Statuto COMIECO)<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Per la documentazione rilevante, v. il sito internet <http://www.comieco.org>.

**149.** Come avviene anche per gli altri consorzi di filiera, COMIECO finanzia le proprie attività attraverso i proventi del CAC riconosciuti da CONAI, cui si sommano i proventi delle attività svolte dal consorzio in attuazione delle disposizioni di legge o statutarie, principalmente consistenti nella cessione dei maceri derivanti dalla raccolta convenzionata su superficie pubblica. Al riguardo, va segnalato che, con decorrenza dal 1° luglio 2008, su proposta di COMIECO CONAI ha recentemente deliberato una sensibile diminuzione del CAC per la filiera di competenza, a fronte di una perdurante crescita del valore di cessione del macero<sup>62</sup>.

**150.** Per quel che riguarda la struttura operativa consortile, sono organi di COMIECO l'assemblea dei consorziati, il consiglio di amministrazione, il presidente, i vicepresidenti ed il comitato di presidenza, il collegio di revisori contabili e il collegio dei probiviri. Gli operatori aderenti al COMIECO possono essere raggruppati nelle seguenti categorie: (i) produttori di materiali per imballaggio, per un totale di 137 imprese, principalmente cartiere; (ii) produttori di imballaggi (c.d. "trasformatori"), per un totale di 3.127 imprese; (iii) recuperatori, per un totale di 169 imprese. In base allo Statuto, le categorie sub (i) e (ii) partecipano al Consorzio in forma paritaria. A ciascuna categoria è assegnato il 40% delle quote, con l'eccezione della categoria dei recuperatori, cui spetta il 5% delle quote. Lo statuto prevede altresì che il restante 15% delle quote venga attribuito ad operatori appartenenti alla categoria degli utilizzatori (art. 35, comma 1, lett. r)); nessun utilizzatore, tuttavia, ha fatto finora richiesta di adesione.

**151.** In merito al motivo della differente presenza dei recuperatori rispetto ai produttori all'interno del consorzio, i rappresentanti del COMIECO hanno fatto presente che, ai sensi di legge, gli obblighi di recupero gravano solo in capo ai produttori e non ai raccoglitori e utilizzatori, i quali pertanto non avrebbero di per sé diritto a far parte del Consorzio: il fatto che COMIECO abbia consentito la partecipazione anche di tali soggetti sarebbe dunque da intendersi come "*una volontà di operare nella maggiore trasparenza possibile e collaborazione con i medesimi*". In ogni caso – sempre a dire dei rappresentanti del Consorzio – all'interno di COMIECO i recuperatori svolgerebbero un ruolo attivo, per quanto inferiore a quello dei produttori<sup>63</sup>.

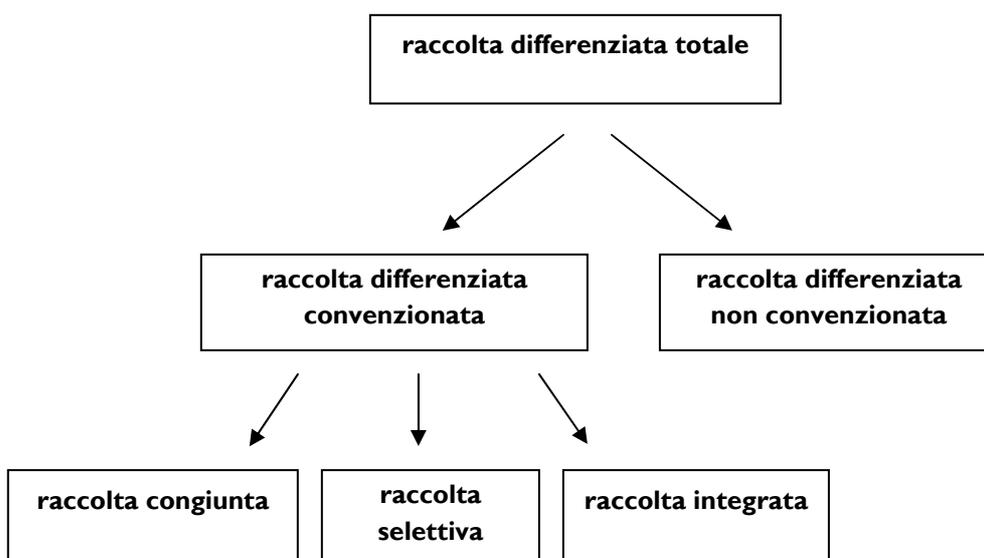
---

<sup>62</sup> [http://www.comieco.org/Sala\\_Stampa/Comunicati\\_stampa/default.aspx?anni=2008&search=&id=1621](http://www.comieco.org/Sala_Stampa/Comunicati_stampa/default.aspx?anni=2008&search=&id=1621).

<sup>63</sup> Audizione dei rappresentanti di COMIECO, 19 dicembre 2006.

**152.** Ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di ritiro del materiale proveniente dalla raccolta differenziata, le cartiere aderenti a COMIECO conferiscono al consorzio un apposito mandato esclusivo, con il quale si impegnano a ritirare e avviare a riciclo il materiale preso in carico presso le piattaforme indicate dal consorzio, il quale procede alle assegnazioni sulla base di un apposito database, denominato 'Badacom'. Secondo COMIECO, tale sistema sarebbe volto a ottimizzare la gestione dei flussi di maceri nel rispetto del principio di prossimità. Al proposito, occorre considerare che le assegnazioni sono effettuate ai singoli consorziati in primo luogo sulla base di quote c.d. di spettanza, proporzionali all'impresso al consumo. Per la parte di macero acquisita da COMIECO a mezzo della raccolta differenziata convenzionata e risultante in esubero rispetto al soddisfacimento delle quote di spettanza, le assegnazioni avvengono in funzione di quanto atteso e a tal fine comunicato dai consorziati, i quali non possono verificare le rispettive assegnazioni, che COMIECO considera soggette a riservatezza.

**153.** Sulla base dei mandati ricevuti e a valle dell'Accordo ANCI-CONAI, ai sensi del relativo allegato tecnico il COMIECO stipula con i Comuni o con i gestori del servizio di raccolta specifiche convenzioni che prevedono l'obbligo per i convenzionati di conferire il prodotto della raccolta differenziata degli imballaggi di carta e cartone presso le piattaforme concordate con il Consorzio, dietro riconoscimento di un corrispettivo economico per il servizio di raccolta svolto. Come per tutti gli altri consorzi, le convenzioni sono uno strumento volontario per i Comuni, pertanto i rifiuti da imballaggio cellulosici provenienti dalla raccolta differenziata possono essere avviati a riciclo attraverso la raccolta differenziata convenzionata, ovvero direttamente attraverso il mercato, come esemplifica il seguente schema:



**154.** Ai sensi dell'allegato tecnico, per 'raccolta congiunta' s'intende la raccolta differenziata di imballaggi cellulosici e carta con tenore di imballaggi pari al 20% in peso. Tale forma di raccolta comprende anche i rifiuti cellulosici che non costituiscono un rifiuto da imballaggio e tipicamente corrispondono alle frazioni merceologiche similari ("f.s.m.") costituite dalle carte c.d. grafiche dei giornali. Al riguardo, occorre tenere presente che la produzione di tale materiale non risulta soggetta al versamento del CAC in quanto non afferente al settore degli imballaggi.

**155.** Per 'raccolta selettiva' va intesa invece la raccolta differenziata di imballaggi cellulosici e carta con tenore di imballaggi pari al 100% in peso. Tale modalità di raccolta comprende solo cartone ondulato e carta kraft, cioè esclusivamente imballaggi. Infine, per 'raccolta integrata' s'intende la raccolta differenziata di imballaggi cellulosici, carta e cartone, con tenore di imballaggi pari al 40% in peso. Si tratta di una modalità che è stata implementata a fronte della presenza, sul territorio, di raccolte organizzate su più circuiti, rivolte a utenze domestiche e piccole utenze commerciali.

**156.** Nel caso di raccolta congiunta di rifiuti da imballaggio e f.m.s., il riciclatore individuato da COMIECO riconosce per le f.m.s. corrispettivi diversi. Al proposito, è importante sottolineare come le attività di raccolta dei rifiuti da imballaggi cartacei siano quelle probabilmente più interessate dalla questione dell'assimilazione, posto che, come rilevato dai rappresentanti di COMIECO, *"il rifiuto domestico è quello più difficile da raccogliere e dove il 25% è imballaggi e il 75% f.m.s., mentre sulle superfici private (che ai*

*Comuni interessa assimilare) la percentuale di imballaggi secondari e terziari è molto più elevata”<sup>64</sup>.*

**157.** L’art. 6.I dell’allegato tecnico prevede che, al fine di verificare la conformità del materiale agli standard qualitativi previsti, COMIECO provveda ad una verifica dello stesso materiale all’atto del conferimento presso la piattaforma. Tale controllo di conformità dipende dalla presenza di frazioni merceologiche non cellulosiche (c.d. frazioni estranee, “FE”) nel materiale conferito al COMIECO dalla raccolta pubblica: al riguardo, ai sensi dell’allegato si considerano FE i rifiuti non cellulosici ma non le componenti, anche merceologicamente diverse, che siano comunque parte dell’imballaggio all’origine. Nei casi in cui le FE siano presenti in misura superiore al 5%, ovvero nei casi in cui la stessa percentuale sia superata dalle f.m.s., COMIECO si riserva di respingere l’intero conferimento.

**158.** Quanto al corrispettivo per i servizi resi dal Comune convenzionato, l’art. 5 dell’allegato tecnico prevede che, con riferimento ai rifiuti da imballaggio cellulosici caratterizzati da un livello di umidità non superiore al 10%, l’importo è stabilito in relazione alle fasce di abitanti, per cui fino a 100.000 abitanti il corrispettivo è pari a 84 euro/ton, mentre oltre 100.000 scende a 78,8 euro/ton. L’art. 4 dell’allegato tecnico ha poi disposto un particolare meccanismo, secondo COMIECO volto a stabilire “una *progressione crescita bilanciata rispetto alle tipologie degli utenti serviti*” della raccolta degli imballaggi cellulosici, e consistente nel riconoscere un corrispettivo differenziato sulla base dei risultati considerati in relazione a un determinato coefficiente tra raccolta congiunta e differenziata “*raggiunto al 31/12/03 dai convenzionati*”. Di fatto, ai convenzionati che superino tale rapporto – e dunque, abbiano migliorato i propri risultati nella raccolta selettiva – COMIECO corrisponde solo il 33% del corrispettivo sopra citato.

**159.** Come già verificato nel caso degli altri consorzi di filiera, benché COMIECO acquisisca la proprietà del rifiuto, il contributo pagato dal Consorzio viene configurato come un corrispettivo per i servizi resi e organizzati dal soggetto convenzionato (raccolta, trasporto, selezione e conferimento) e non come un prezzo per il materiale. E’ infatti importante evidenziare che, ai sensi dell’art. 9 delle condizioni generali, i soggetti consorziati a COMIECO acquisiscono la proprietà del materiale raccolto nel momento stesso del conferimento presso la piattaforma da parte dei soggetti

---

<sup>64</sup> Audizione dei rappresentanti di COMIECO, 19 dicembre 2006.

convenzionati. Tale meccanismo è stato motivato “*al fine della migliore garanzia del ritiro e avvio a riciclo del materiale raccolto*”, salva una facoltà del consorzio di disporre che la proprietà del materiale all’atto del conferimento in piattaforma venga acquisita da quest’ultima, la quale s’impegna comunque a trasferirla dopo aver svolto sul materiale i servizi di lavorazione previsti nel rapporto contrattuale.

#### III.II.IV Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclaggio e il Recupero degli Imballaggi in Vetro - COREVE

**160.** In relazione all’industria di riferimento, va rilevato come il vetro sia un materiale solido amorfo, solitamente prodotto a mezzo di solidificazione di un adatto materiale viscoso: in genere, il vetro impiegato negli imballaggi è quello c.d. siliceo. Tale vetro si presta ottimamente al riciclo attraverso la semplice rifusione in forno, a patto che i rottami siano privi di impurità che compromettano il processo fusorio. La qualità del vetro riciclato non si differenzia da quella del vetro nuovo, salva l’impossibilità di ottenere per il primo una totale trasparenza, per cui viene prodotto in diverse colorazioni. Conseguenza da ciò che la filiera sia chiusa, e che siano dunque gli stessi produttori della materia prima vergine a farsi carico del riciclo dei rifiuti (per quanto, infatti, si possano impiegare i rottami di vetro nella produzione di ceramiche o come componenti inerti di mattoni, il riciclo del vetro pronto al forno continua a essere la soluzione migliore sia sotto il profilo industriale che ambientale).

**161.** COREVE è un consorzio di diritto privato e senza fini di lucro, costituitosi nel 1997 “*per il raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggi in vetro generati sul territorio nazionale*” (art. 3 dello Statuto COREVE)<sup>65</sup>. Più nello specifico, il Consorzio razionalizza, organizza, garantisce e promuove a) la ripresa degli imballaggi usati in vetro; b) la raccolta dei rifiuti di imballaggio in vetro secondari e terziari su superfici private o ad esse equiparate; c) il ritiro, su indicazione del CONAI, dei rifiuti di imballaggio in vetro conferiti al servizio pubblico; d) il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio in vetro. Per quanto riguarda il finanziamento delle attività consortili, il COREVE vi provvede principalmente attraverso la ricezione della propria quota di CAC dal CONAI.

**162.** Gli operatori aderenti a COREVE si distinguono nelle seguenti categorie: a) produttori di materiale di imballaggio in vetro; b) produttori di imballaggi in vetro; c) importatori di imballaggi in vetro vuoti; d) utilizzatori che producono imballaggi in

---

<sup>65</sup> Per la documentazione consortile rilevante v. il sito internet <http://www.coreve.it/documenti.html>.

vetro e provvedono al loro riempimento, nonché utilizzatori che importano imballaggi pieni in vetro. Le imprese produttrici e utilizzatrici di imballaggi costituiti da materiali compositi partecipano al Consorzio qualora il materiale prevalente nella tipologia di imballaggio da essi prodotta o utilizzata sia costituito da vetro, secondo criteri e modalità determinati con apposito regolamento; il Consorzio può inoltre consentire l'adesione di altri operatori non compresi nelle categorie di cui sopra. Con riferimento ai soggetti consorziati, va segnalato come COREVE riunisca tutti i produttori italiani di imballaggi vetrosi, tra i quali le imprese Avir e Saint-Gobain detengono una posizione di assoluta preminenza.

**163.** La raccolta dei rifiuti da imballaggi vetrosi, nella forma differenziata rilevante ai fini della presente indagine, può essere (i) monomateriale, (ii) mista (vetro+metallo), (iii) multimateriale (vetro+metallo+plastica). Affinché il vetro raccolto possa essere riciclato in vetreria è necessario sottoporlo a un'operazione di selezione presso gli impianti di trattamento specializzati, volta a separare i rottami vetrosi dagli altri materiali inquinanti: dopo tale trattamento, i rottami vengono rifusi presso le vetrerie consorziate, rientrando così nel ciclo produttivo. COREVE ha più volte fatto presente, anche in documenti ufficiali<sup>66</sup>, di prediligere la raccolta monomateriale, dal momento che i rifiuti provenienti da altre tipologie di raccolta – in particolare quella multimateriale – richiedono attività di preselezione dei rottami prima dell'avvio a rifusione, con seri rischi di perdurante inquinamento del vetro, suscettibile di invalidare l'intero processo di rifusione.

**164.** Dal punto di vista operativo, la situazione del consorzio per gli imballaggi vetrosi si differenzia in maniera radicale da quella di tutti gli altri consorzi di filiera: COREVE, infatti, non ha stipulato alcun accordo a valle dell'Accordo ANCI- CONAI. Al riguardo, i rappresentanti di COREVE hanno affermato che, in occasione della primo accordo ANCI-CONAI, il COREVE non aderì perché non venne raggiunto un accordo in merito al costo della raccolta da riconoscere ai Comuni convenzionati, i quali avrebbero richiesto corrispettivi eccessivi rispetto a quanto già disponibile sulla base delle attività di raccolta preesistenti<sup>67</sup>.

**165.** La mancata adesione al secondo accordo ANCI-CONAI è stata invece giustificata dall'asserita volontà di ANCI nel prediligere la raccolta multimateriale così come organizzata in molti suoi Comuni associati, principalmente quelli toscani e Roma,

---

<sup>66</sup> V. *Programma Specifico di Prevenzione periodo: 2005 – 2008*, rinvenibile sul sito [www.coreve.it](http://www.coreve.it).

<sup>67</sup> Audizione dei rappresentanti di COREVE, 19 dicembre 2006.

con gli effetti negativi in termini di efficienza nel recupero sopra evidenziati. In conseguenza di tali mancate adesioni, i rapporti tra il Consorzio e i singoli Comuni interessati a conferirgli i rifiuti di vetro continuano a trovare la propria disciplina generale in un decreto ministeriale, peraltro scaduto sin dal 1999, che fissa una percentuale massima di impurità tollerabile nei rifiuti vetrosi conferiti e stabilisce i relativi importi. Sulla base di tale decreto vengono sottoscritte con le amministrazioni comunali apposite convenzioni, da parte di COREVE nonché direttamente delle aziende vetrarie designate alle operazioni di ritiro e al riciclaggio dei rifiuti.

**166.** Secondo quanto comunicato da COREVE, la designazione delle imprese vetrarie per la stipula delle singole convenzioni avviene, di volta in volta, secondo i criteri stabiliti da una commissione tecnica consortile, tenuto conto della localizzazione territoriale degli stabilimenti ai fini della ottimizzazione dei costi di trasporto, e di una serie di criteri di priorità tra cui rientra la considerazione delle quote residue di riciclo assegnate alle singole imprese<sup>68</sup>. Dal momento che, secondo i rappresentanti del consorzio, il valore dei rifiuti sarebbe sempre negativo, COREVE versa un contributo ai produttori/utilizzatori dei rifiuti affinché il loro intervento nel recupero sia economicamente sostenibile: tale contributo, che è finanziato con il CAC, ammonta attualmente a 5,16 euro/ton.

**167.** Rispetto ai conferimenti provenienti dai Comuni convenzionati, allo stato, la maggior parte dei rifiuti presi in carico da COREVE proviene dalla raccolta monomateriale mediante campane stradali, come evidenziato nella tabella seguente:

Tab. XVI

<b>Tipologia di raccolta del vetro</b>	<b>% sul totale del vetro ritirato in convenzione (2004)</b>
Monomateriale mediante campane	51%
Mista vetro e metalli mediante campane	12%
Altre tipologie di raccolta (cassonetti, porta a porta, ecc.) – materiale reso preselezionato	37%

Fonte: COREVE - Programma Specifico di Prevenzione periodo: 2005 - 2008

**168.** Analogamente agli altri Consorzi sin qui considerati, COREVE acquista la proprietà del bene al momento del conferimento del materiale da parte del Comune che lo ha raccolto, procedendo quindi all'assegnazione dei rifiuti ai propri associati nel rispetto di quote definite in base alle rispettive produzioni. I rappresentanti di COREVE

<sup>68</sup> Lettera di COREVE del 10 giugno 2005.

hanno altresì dichiarato, in sede di audizione, di ritenere una soluzione alternativa senz'altro ipotizzabile l'assegnazione i rifiuti di vetro a mezzo di aste, ma che al momento non è stata ancora praticata anche a causa dell'incertezza del quadro normativo. Il ricorso all'asta non escluderebbe comunque un intervento del consorzio attraverso il riconoscimento di un contributo agli aggiudicatari.

### III.II.V Consorzio Nazionale per la Raccolta degli imballaggi plastici – COREPLA

**169.** Riguardo la filiera di riferimento, in via preliminare va considerato che le materie plastiche costituiscono una pluralità di materiali artificiali tra loro diversi (generalmente suddivisibili in termoplastici, termoindurenti ed elastomeri) ma comunque riconducibili alla categoria dei polimeri sintetici, aventi strutture macromolecolari caratterizzate da elevata plasticità. Tale caratteristica, associata tra l'altro a un'elevata adattabilità, basso peso in rapporto alle prestazioni, resistenza all'usura e facilità di lavorazione, ha decretato il crescente impiego delle plastiche nella produzione di imballaggi. Peraltro, le caratteristiche chimico-fisiche dei materiali in discorso determinano una struttura aperta della filiera, in quanto i rifiuti non possono essere immediatamente reimpiegati nel ciclo produttivo della materia prima, ma necessitano di appositi trattamenti di recupero e riciclo<sup>69</sup>.

**170.** Il COREPLA è un consorzio di diritto privato, senza fini di lucro, costituitosi nel 1997 “per il raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggi in materiale plastico generati sul territorio nazionale” (così l'art. I dello statuto consortile)<sup>70</sup>. Prima di tale consorzio, peraltro, la legge n. 475/1988 aveva stabilito la costituzione di un consorzio per la raccolta dei contenitori in plastica dei liquidi, denominato Replastic, le cui attività sono quindi confluite in COREPLA.

---

<sup>69</sup> Sotto il profilo operativo-industriale, nei processi di recupero delle materie plastiche si distinguono (i) il riciclo meccanico, a mezzo del quale la plastica viene spezzettata in granuli e liberata dalle impurità attraverso dei separatori a ciclone, nonché da residui organici attraverso tecniche di decantazione, galleggiamento ed idrociclonazione; (ii) riciclo c.d. *feedstock*, corrispondente a una serie di processi usati per rompere termicamente i polimeri e produrre un idrocarburo utilizzato dall'industria delle raffinerie petrolchimiche; (iii) recupero per combustione, a fronte del notevole potere calorifico delle plastiche. Allo stato, il recupero per fini energetici rappresenta nel complesso l'opzione più utilizzata: in effetti, la termovalorizzazione riveste un ruolo importante per recuperare i rifiuti d'imballaggio in plastica di difficile riciclabilità: a questo fine, COREPLA riconosce un corrispettivo ai gestori di termovalorizzatori di rifiuti indifferenziati e ai preparatori di combustibile da rifiuti (c.d. “CDR”) con i quali stipula apposite convenzioni.

<sup>70</sup> Per la documentazione consortile rilevante v. il sito internet <http://www.corepla.it>.

**171.** Sotto il profilo della struttura consortile, gli operatori aderenti a COREPLA si distinguono in (i) produttori e importatori di materie prime polimeriche destinate alla produzione di imballaggi; (ii) trasformatori di materie polimeriche, ovvero fabbricanti di imballaggi o relativi semilavorati, nonché importatori di imballaggi vuoti e relativi semilavorati; (iii) utilizzatori che provvedono alla fabbricazione di imballaggi e al loro riempimento, nonché utilizzatori che importano imballaggi pieni; (iv) enti e imprese che riciclano rifiuti di imballaggi (v. art. 4 dello statuto). Le quote di partecipazione al consorzio sono attribuite per il 35% ciascuno alle prime due categorie citate e per il 15% ciascuno alle ultime due. COREPLA è retto da un consiglio di amministrazione composto di dodici membri, uno dei quali rappresenta i riciclatori, mentre non vi sono rappresentanti per i recuperatori.

**172.** COREPLA aderisce all'Accordo ANCI-CONAI, cui accede uno specifico allegato tecnico al quale viene data attuazione con la stipula di convenzioni locali tra COREPLA e le amministrazioni comunali. Come per tutte le altre filiere, merita ricordare che il convenzionamento dei comuni resta facoltativo, in quanto questi, ove ne ravvisino la convenienza, possono conferire i rifiuti da imballaggi plastici derivanti dalla raccolta su suolo pubblico ad imprese interessate, sulla base di appositi contratti bilaterali.

**173.** COREPLA, a valle dell'Accordo ANCI-CONAI, concentra le proprie attività nella raccolta differenziata dei rifiuti d'imballaggi primari da superficie pubblica, con interventi sussidiari anche in relazione al c.d. 'circuitto privato', concernente la raccolta su superficie privata d'imballaggi di origine industriale e commerciale, corrispondenti alla tipologia dei secondari e terziari. Con riferimento alla gestione di tali rifiuti da imballaggi, va considerato che questi risultano per lo più di buona qualità e con scarse contaminazioni, pertanto non richiedono particolari operazioni di selezione e pre-trattamento. In ragione di tali caratteristiche, le relative attività di raccolta vengono prevalentemente effettuate da operatori indipendenti, perlopiù associati all'Associazione Nazionale Riciclatori e Rigeneratori di Materie Plastiche-ASSORIMAP<sup>71</sup> o all'Unione Nazionale Industrie Trasformatrici Materie Plastiche-UNIONPLAST.

**174.** Secondo quanto emerso dall'indagine conoscitiva, COREPLA ha creato unitamente ai consorzi COMIECO e RILEGNO una rete di piattaforme rivolta alle imprese per il ricevimento e l'avvio a riciclo senza oneri dei propri rifiuti di imballaggi

---

<sup>71</sup> Per ulteriori informazioni, v. il sito internet <http://www.assorimap.it/ita/>.

secondari e terziari. COREPLA, in corso di audizione, ha fatto presente che i rifiuti conferiti presso tali piattaforme rappresentano *“materiale di scarsa qualità, tanto è vero che viene interamente destinato alla termovalorizzazione”*. Posto che il consorzio corrisponde un contributo alle piattaforme convenzionate per le attività relative a tali rifiuti, risulta che nella vigenza del precedente Accordo ANCI-CONAI l’associazione ASSORIMAP abbia contestato tale contributo, in quanto avrebbe determinato *“una sorta di concorrenza con i riciclatori indipendenti perché piuttosto alto in virtù delle prestazioni di selezione a quel tempo richieste alle piattaforme”*. Sempre secondo COREPLA, tuttavia, *“sulla base dell’esperienza maturata, con il nuovo accordo tale contributo è stato abbassato a 25 euro/ton, così da escludere possibili distorsioni del mercato”*<sup>72</sup>.

**175.** Con riferimento alle attività conseguenti alla raccolta differenziata organizzata dai Comuni convenzionati, va tenuto presente che anche COREPLA – secondo il modello prevalente tra i consorzi di filiera – acquista la proprietà dei rifiuti da imballaggi conferiti alle piattaforme. Più nello specifico, il sistema organizzato da COREPLA prevede che il Comune convenzionato conferisca i rifiuti provenienti da raccolta differenziata ad un centro di selezione indicato dal Consorzio, dove i rifiuti di imballaggi sono separati e selezionati per conto di COREPLA. In alcuni casi il materiale viene consegnato sfuso, in altri avviene un passaggio intermedio, segnatamente presso un centro di compattamento: per tale servizio aggiuntivo COREPLA riconosce un contributo speciale ai Comuni.

**176.** Al fine di definire in maniera trasparente le assegnazioni dei materiali conferiti presso le piattaforme, a partire dal luglio 2004 COREPLA ha avviato un sistema di aste, dandone comunicazione sul proprio sito. Secondo quanto fatto presente dal consorzio, tale sistema *“si è rivelato un’esperienza assolutamente positiva: nel 2005 il Consorzio ha ricavato da questa fonte 30 milioni di euro, il che ha consentito di non aumentare il CAC agli associati. Le aste sono su base mensile, a differenza di quanto avviene invece in Belgio – l’unica altra esperienza simile per quanto è a conoscenza di COREPLA – dove sono annuali, con la conseguenza che gli acquisti sono sostanzialmente dei futures”*.

**177.** A detta di COREPLA, al contrario, la frequenza mensile adottata per le proprie aste *“permette di seguire l’andamento del mercato e, del resto, riproduce quanto avviene a monte del processo produttivo dell’imballaggio per l’acquisto delle materie prime. La rilevanza e bontà dell’esperienza è testimoniata dal fatto che addirittura alcuni riciclatori stranieri si*

---

<sup>72</sup> Audizione dei rappresentanti di COREPLA, 11 dicembre 2006.

sono qualificati per partecipare alle aste, segno di un evidente interesse della pratica, da cui è derivato un allargamento del mercato. In precedenza, COREPLA vendeva ai riciclatori franco arrivo e il ricavo era molto vicino ai costi di trasporto. Il prezzo delle aste è ora franco partenza”<sup>73</sup>.

### III.II.VI Consorzio per la Raccolta, riciclaggio e recupero di rifiuti di imballaggi in legno – RILEGNO

**178.** A differenza degli altri materiali sin qui considerati, i materiali legnosi trovano un impiego assolutamente predominante nella produzione di imballaggi terziari destinati alla movimentazione e al trasporto delle merci, e solo in via residuale in quella di imballaggi secondari e primari. In particolare, questi ultimi sono costituiti per lo più da contenitori di dimensioni contenute (es. cassette per prodotti ortofrutticoli, cassette di pregio per vini, liquori o distillati, piccole cassette per formaggi e tappi in sughero), mentre rientrano nei primi imballaggi quali *pallets*, casse e gabbie industriali di grandi dimensioni. Ciò, come si vedrà, condiziona fortemente le attività di raccolta dei relativi rifiuti.

**179.** In generale, rispetto alla produzione di imballaggi in legno, va peraltro tenuto conto di come – in virtù di rilevanti progressi tecnologici avvenuti nell’industria di riferimento – nell’ultimo ventennio si sia assistito ad una progressiva sostituzione della materia prima rappresentata dal legno vergine con legname proveniente da rifiuti: la domanda in tal senso risulta riconducibile in maniera pressoché esclusiva all’industria del pannello truciolare<sup>74</sup>. In misura marginale, ulteriore sbocco dei rifiuti legnosi è poi la produzione di pasta cellulosa per le cartiere e di blocchi di legno-cemento per il settore della bioedilizia.

**180.** RILEGNO è un consorzio di diritto privato costituitosi nel 1998 senza fini di lucro, riunente le imprese parti della filiera industriale degli imballaggi in materiali legnosi destinati al consumo su base nazionale. Il consorzio ha, più specificamente, il fine di razionalizzare, organizzare, garantire e promuovere la ripresa degli imballaggi usati, la raccolta dei rifiuti di imballaggio in legno secondari e terziari su superfici private o ad esse equiparate, il ritiro - su indicazione del CONAI – dei rifiuti di

---

<sup>73</sup> Audizione dei rappresentanti di COREPLA dell’11 dicembre 2006.

<sup>74</sup> Per un’analisi più approfondita di tale industria, sotto il profilo concorrenziale, v. AGCM, provv. n. 16835 de 17 maggio 2007, 1649 - PRODUTTORI DI PANNELLI TRUCIOLARI IN LEGNO.

imballaggi in legno conferiti al servizio pubblico, nonché il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti da imballaggio<sup>75</sup>.

**181.** Con riferimento alla vita consortile, in base all'art. 2 dello Statuto vengono previste sette diverse categorie di soci, distinte tra obbligatorie (fornitori di materiali per imballaggi di legno, fabbricanti di imballaggi ortofrutticoli in legno, fabbricanti di pallets in legno, fabbricanti di imballaggi industriali in legno, importatori di materiali per imballaggio e di imballaggi di legno vuoti) e facoltative (utilizzatori che importano imballaggi in legno pieni o utilizzatori che provvedono direttamente alla produzione e al riempimento di imballaggi in legno ed enti e imprese che riciclano rifiuti di imballaggi in legno). Lo statuto, peraltro, prevede che alla categoria di consorziati corrispondenti agli enti ed imprese che riciclano rifiuti di imballaggio in legno sia riservata una quota di partecipazione pari al 15%.

**182.** Da un punto di vista organizzativo, RILEGNO è diretto da un consiglio di amministrazione composto da un numero massimo di tredici membri, rappresentanti tutte le categorie dei consorziati, mentre l'attività operativa viene condotta da un direttore generale. In linea con il modello già verificato per gli altri consorzi di filiera, RILEGNO finanzia le proprie attività mediante la ricezione da parte del CONAI dei fondi derivanti dal CAC, oltre agli eventuali proventi derivanti dalla cessione dei rifiuti da imballaggio: tale cessione, ai sensi dell'art. 5 dello statuto, deve avvenire *“a prezzi di mercato”*.

**183.** In merito alle attività operative del consorzio, va segnalato come RILEGNO presenti caratteristiche peculiari rispetto agli altri facenti parte del sistema CONAI, in ragione della prevalenza nell'immesso al consumo degli imballaggi terziari, i quali possono rientrare almeno in parte nel ciclo di competenza diretta di RILEGNO a causa dell'assimilazione ai rifiuti urbani dei rifiuti prodotti dalle aziende del settore industriale, artigianale e della grande distribuzione organizzata. In ogni caso, le attività di raccolta provenienti da superficie pubblica a valle dell'Accordo ANCI-CONAI presentano un'incidenza estremamente moderata nel raggiungimento degli obiettivi di raccolta e recupero stabiliti dalla legge.

**184.** Con riferimento a tali attività, nei confronti dei Comuni convenzionati RILEGNO provvede a riconoscere corrispettivi prestabiliti ai sensi della convenzione-

---

<sup>75</sup> Per la documentazione consortile rilevante v. il sito internet <http://www.rilegno.it>.

tipo non solo a fronte della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, ma anche di frazioni merceologiche simili (es. ingombranti legnosi corrispondenti a rottami di mobilio), le quali possono assumere un peso significativo nei risultati della raccolta. RILEGNO, inoltre, sottoscrive convenzioni con gestori di piattaforme per il ritiro di rifiuti legnosi raccolti dai gestori del servizio pubblico, nonché per la raccolta e il ritiro e la riduzione volumetrica di rifiuti speciali legnosi (imballaggi e altro), prevedendo un corrispettivo che varia a seconda della dislocazione geografica dei medesimi.

**185.** In relazione alle attività consortili e alle modalità operative di questo, va sottolineato il fatto che RILEGNO, a differenza di tutti gli altri consorzi di filiera, non diviene proprietario dei rifiuti da imballaggi conferiti dalla raccolta organizzata dai Comuni convenzionati, che restano liberi – anche a fronte della convenzione sottoscritta con RILEGNO a valle dell’Accordo ANCI-CONAI – di sottoscrivere accordi con un riciclatore liberamente individuato secondo le regole del mercato per il successivo affidamento del materiale, con corrispettivi fissati dalle parti e dei quali il consorzio non viene posto a conoscenza.

#### IV. VALUTAZIONI E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

**186.** Una volta riassunte le principali direttrici organizzative e gli operatori istituzionali della gestione dei rifiuti da imballaggi, s'intende ora procedere ad alcune valutazioni e considerazioni conclusive in materia. Al proposito, appare in ogni caso opportuno ribadire la complessità delle interazioni riscontrate nell'ambito della presente indagine conoscitiva tra le prerogative organizzative pubbliche e quelle ascrivibili a soggetti privati. Con riferimento a questi ultimi, vanno poi tenute in debito conto le interrelazioni tra le attività riconducibili al sistema consortile CONAI e quelle della c.d. industria del recupero, portatrice di interessi diretti e immediati a uno sviluppo efficiente delle attività di raccolta – sia su superficie pubblica che privata – in quanto da queste dipendente per l'approvvigionamento di rifiuti/materiali da trattare.

**187.** Conseguono da tutto ciò profili di responsabilità spesso intricati e che le modifiche normative susseguitesi nel tempo non hanno contribuito a sciogliere, in alcuni casi addirittura vanificando precedenti interventi del legislatore volti a introdurre un grado maggiore di concorrenza o a porre sotto controllo prassi suscettibili di determinare rilevanti compressioni del confronto concorrenziale<sup>76</sup>. Appare evidente come una simile evoluzione della disciplina vada considerata tra i principali elementi di disagio e disturbo operativo del settore, suscettibile di pregiudicare le prospettive di sviluppo delle industrie interessate.

**188.** Tale controverso percorso normativo, per di più, si è accompagnato al perdurare di gestioni commissariali in numerose regioni d'Italia dichiarate in stato di emergenza ambientale. Secondo quanto ormai accertato da più parti, simili regimi sono stati spesso caratterizzati da un accentramento di funzioni che, a fronte di una avocazione a sé delle competenze amministrative degli enti locali determinata da gravi motivi di ordine pubblico, non ha comportato benefici sotto il profilo gestionale, determinando piuttosto in numerosi casi gravi pregiudizi all'efficienza delle attività

---

<sup>76</sup> V. sul punto Francesco Fonderico, *La 'codificazione' del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2006, pp. 613 ss..

interessate, con ulteriori danni allo sviluppo di un settore di sicura centralità in termini sociali ed economici per il paese<sup>77</sup>.

**189.** Tanto premesso, in relazione all'intersecarsi di responsabilità e competenze che caratterizza il settore va detto che, se il provvedimento di avvio dell'indagine conoscitiva indicava come principale tema di verifica le attività del sistema consortile facente capo a CONAI, le analisi conseguenti non hanno potuto prescindere dalla considerazione di alcune modalità organizzative proprie delle più generali attività di raccolta dei rifiuti urbani su superficie pubblica, strutturalmente connesse alle attività riconducibili al sistema consortile in ragione della stipula dell'Accordo ANCI-CONAI.

**190.** Tenuto conto della pregiudizialità logica e operativa di tali attività rispetto a quelle prese ad argomento originario della presente indagine – e a maggior ragione alla luce delle prescrizioni contenute nel TUA per il raggiungimento di una “*gestione integrata dei rifiuti*” (v. art. 200, comma 1, lett. a)) – si ritiene pertanto opportuno procedere alla definizione di alcune indicazioni in relazione alla disciplina e l'organizzazione dei servizi di gestione dei rifiuti urbani, le quali significativamente intersecano la materia dei servizi pubblici locali, e al contempo attengono a primarie funzioni di governo del territorio, suscettibili di rilevanti conseguenze anche sotto il profilo della tutela e promozione della concorrenza.

#### **IV.1 Gestione pubblica dei servizi di raccolta, assimilazione e concorrenza**

##### IV.1.1 Ritardi e rigidità dell'organizzazione sul territorio

**191.** Secondo quanto riportato in precedenza (*supra*, § 33), l'attuale quadro gestionale dei rifiuti urbani risulta caratterizzato dal riconoscimento di un'esclusiva in

---

<sup>77</sup> Esula dagli obiettivi della presente indagine un'analisi più dettagliata delle gestioni c.d. emergenziali, riguardo le quali è peraltro disponibile ampia e aggiornata documentazione tra gli atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XV legislatura (v. da ultimo la *Relazione finale*, approvata il 27 febbraio 2008: <http://www.senato.it/notizie/8766/149647/151970/151964/notiziearchivio.htm>. Più nello specifico sulla regione Campania, v. anche *Seconda relazione territoriale sulla Campania*, approvata il 19 dicembre 2007: [http://www.parlamento.it/Bicamerale/ciclo\\_rifiuti/2952/4189/sommario.htm](http://www.parlamento.it/Bicamerale/ciclo_rifiuti/2952/4189/sommario.htm)). La Corte dei Conti (in particolare la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato) si è altresì occupata diffusamente della materia (v. la sua *Relazione concernente 'La gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai Commissari straordinari del Governo'*, Roma, maggio 2007: [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)). Va infine ricordato come, su istanza della Corte dei Conti territorialmente competente, l'Autorità abbia avuto modo di esprimersi di recente in termini critici sia con riferimento specifico all'esperienza commissariale consumatasi nella Regione Calabria, sia riguardo il perdurante ricorso alle gestioni emergenziali in aree estese del paese (V. AGCM, segnalazione AS865 del 3 luglio 2008, *Costituzione e successive attività di società miste operanti nella gestione dei rifiuti urbani in regime emergenziale nella Regione Calabria*).

capo agli enti locali territoriali per l'organizzazione della gestione dei servizi, e in secondo luogo dai ritardi e ripensamenti normativi che hanno pesantemente condizionato il settore, a partire dalla definizione degli ambiti territoriali ottimali, condizione preliminare allo stabilimento di una gestione integrata.

**192.** In effetti, i ritardi tuttora riscontrabili nella costituzione degli ATO e nell'effettiva assunzione di funzioni gestionali da parte dei medesimi – con situazioni di particolare gravità nelle aree del paese soggette a regimi di emergenza ambientale – hanno inciso sulla razionalizzazione del sistema gestionale nel suo complesso, con immediate ripercussioni sugli andamenti dei mercati dipendenti dal gettito di rifiuti. Sul punto, si rinvia anche a quanto già rilevato in relazione a recenti interventi normativi suscettibili di determinare ulteriori complicazioni nel processo di assestamento del sistema rispetto all'organizzazione degli ambiti territoriali ottimali (v. *supra*, § 45).

**193.** Peraltro, anche nei casi in cui si sia pervenuti alla definizione degli ATO e all'affidamento di un servizio integrato al loro interno, rileva la questione dell'effettivo controllo esercitato da parte delle autorità di ambito sui soggetti gestori, alla luce delle gravi situazioni di conflitto d'interessi in cui vengono a versare gli enti locali che assommano in sé la qualifica di controllori – in quanto componenti delle autorità d'ambito – e di azionisti dei soggetti gestori soggetti a controllo. In questo senso, va stigmatizzato come la diffusa prassi degli enti locali di affidare i servizi in maniera non trasparente – in primo luogo a mezzo di applicazioni distorte della modalità *in house* o del partenariato pubblico-privato con affidamento diretto a imprese c.d. ex municipalizzate (*supra*, §§ 36 ss.) – abbia determinato un rilevante incremento di simili conflitti di interessi<sup>78</sup>.

**194.** Alla luce di quanto sin qui rilevato, nei paragrafi seguenti si prenderanno più specificamente in considerazione alcune questioni direttamente rilevanti per le attività di gestione dei rifiuti da imballaggio.

---

<sup>78</sup> Per quanto più direttamente attinenti al settore dei servizi idrici, si fa presente come l'Autorità abbia già avuto modo di segnalare più volte le conseguenze negative derivanti dai conflitti d'interesse in cui versano gli enti territoriali nella fornitura di servizi pubblici (v. da ultimo AGCM, segnalazione AS446 del 21 febbraio 2008, *Interventi di normativa secondaria per la definizione della tariffa del servizio idrico integrato*). Più specificamente in materia di rifiuti e distorsione delle procedure di assegnazione dei servizi, v., tra le più recenti, AGCM, segnalazione AS339 del 24 maggio 2006, *Gestioni in salvaguardia di servizi idrici e rifiuti urbani e gestione dei servizi ambientali*; segnalazione AS361 del 27 settembre 2006, *Organizzazione del servizio di raccolta differenziata nel territorio provinciale*; segnalazione AS375 del 14 dicembre 2006, *Affidamento di servizi pubblici locali aventi rilevanza economica secondo modalità c.d. in house e ad alcuni contenuti della legge delega in materia di tali servizi*.

#### IV.1.II Le questioni della privativa comunale e della c.d. assimilazione

**195.** Studi di settore e contributi dottrinali sono concordi nel constatare il costante incremento dei quantitativi di rifiuti prodotti, e ciò anche in periodi di rallentamento della crescita economica, legittimamente desumendone la conclusione che non sia stato dato reale seguito alle ricorrenti avvertenze presenti nella normativa comunitaria e nazionale circa l'assoluta preminenza degli obiettivi c.d. preventivi di abbattimento della produzione di rifiuti<sup>79</sup>. Sul tema, va pur considerato come il mancato perseguimento o la scarsa implementazione di strategie di contenimento della produzione di rifiuti abbiano effetti immediati sulle dinamiche industriali riscontrate in alcuni mercati e, più in generale, sulle attività del sistema consortile CONAI direttamente interessate dalla presente indagine: nella presente sezione dell'indagine conoscitiva appare pertanto doveroso procedere a segnalare tale profilo.

**196.** La condotta delle amministrazioni locali risulta infatti essenziale per assicurare il raggiungimento degli auspicati obiettivi di razionalizzazione dei flussi gestionali dei rifiuti urbani espressi dal legislatore, pregiudiziali alla verifica in concreto delle *performance* e delle criticità del sistema consortile CONAI che, di tali rifiuti, intercetta le sezioni merceologiche distinte a seconda dei materiali di cui sono composti gli imballaggi. In effetti, il ruolo attribuito agli enti territoriali dal d.lgs. n. 22/1997 e poi ribadito dal TUA attraverso il riconoscimento della c.d. privativa in materia di servizi di gestione dei rifiuti urbani – privativa che, nelle forme previste dalla normativa vigente in materia di servizi pubblici locali, determina notevoli difficoltà di analisi sotto il profilo gestionale complessivo<sup>80</sup> – condiziona da un lato le attività dei diversi consorzi di filiera, dall'altro quelle riconducibili agli operatori dell'industria nazionale del recupero.

**197.** In tale contesto, assume assoluta rilevanza la questione della c.d. assimilazione dei rifiuti speciali provenienti da superfici private a quelli urbani provenienti da superfici pubbliche. Ciò ha comportato una grave erosione degli ambiti operativi in cui risultava esercitabile un'attività in regime di libera concorrenza secondo il c.d. modello di concorrenza nel mercato, e che coinvolgeva gli operatori privati specializzati nella gestione dei rifiuti speciali di provenienza agricola/artigianale/commerciale sulla base di

---

<sup>79</sup> Cfr. Riccardo Montanaro, *La gestione dei rifiuti urbani: una difficile svolta*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2, 2005, pp. 264 ss.. Per una prospettiva più generale, v. poi Guido Viale, *Governare i rifiuti : Difesa dell'ambiente, creazione d'impresa, qualificazione del lavoro, sviluppo sostenibile, cultura materiale e identità sociale del mondo dei rifiuti*, Torino 1999.

<sup>80</sup> Sulla complessa tassonomia degli operatori presenti nel mercato della gestione dei rifiuti urbani, v. lo studio di Utilitatis-Federambiente, *Greenbook. Aspetti economici della gestione dei rifiuti urbani in Italia*, Roma 2006, pp. 83 ss..

rapporti bilaterali stipulati con i soggetti privati interessati. E' appena il caso di rimarcare come tale circuito industriale abbia tradizionalmente costituito la premessa – sin da prima della costituzione del sistema consortile CONAI, deputato alla sola gestione degli imballaggi presenti nei rifiuti urbani – di una virtuosa valorizzazione dei rifiuti da imballaggi.

**198.** Il mantenimento della facoltà dei Comuni di procedere all'assimilazione, o perlomeno della possibilità di ricorrervi senza opportune delimitazioni, ha comportato anche un sostanziale invalidamento del fondamentale criterio alla base delle indicazioni comunitarie in materia di gestione dei rifiuti urbani, comunemente indicato con l'acronimo *PAYT* ('*Pay As You Throw*', ovvero '*paghi quanto butti*', criterio che dovrebbe sorreggere anche il passaggio, previsto sin dal D.lgs. n. 22/1997, dal sistema della tassazione a quello della tariffazione dei servizi di gestione dei rifiuti urbani). Infatti, l'assimilazione finisce per determinare un surrettizio carico sulle attività produttive interessate – impossibilitate a scegliere l'offerta più vantaggiosa tra gli operatori privati – dei costi di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani, senza responsabilizzare l'utenza domestica verso le raccolte di tipo differenziato.

**199.** A fronte di tali considerazioni, l'Autorità richiama l'attenzione sull'abrogazione delle limitazioni all'assimilazione originariamente previste nel TUA, determinata dal recente d.lgs. n. 4/2008 (v. *supra*, § 52): ciò in quanto tale modifica – in assenza di ulteriori determinazioni, quali in primo luogo il decreto di cui all'art. 195, comma 2, lett. e) – continua a lasciare nella disponibilità degli enti locali la determinazione di tale prassi, da cui può evidentemente conseguire un'ulteriore estensione dei monopoli gestionali riconosciuti in capo ai soggetti titolari dei servizi di raccolta dei rifiuti su superficie pubblica. Si tratta di monopoli che, come già considerato, risultano spesso assegnati senza il dovuto espletamento di quelle procedure a evidenza pubblica funzionali all'effettivo stabilimento di una concorrenza per il mercato, auspicato stimolo per un miglioramento della qualità dei servizi a costi inferiori.

**200.** Sul punto, occorre altresì rilevare come le imprese titolari dei monopoli gestionali da ultimo citati, per il concreto svolgimento delle attività di raccolta, possano ben ricorrere anche a sub-appalti nei confronti di operatori privati, con ciò determinandosi la definitiva distorsione del confronto concorrenziale altrimenti sussistente con tali imprese. Merita ricordare come l'Autorità, pur in relazione a una diversa previsione del TUA concretante un'agevolazione riconosciuta ai servizi pubblici di raccolta dei rifiuti speciali, abbia già avuto modo di segnalare gli effetti pregiudizievoli

per la concorrenza derivanti da simili ricorsi alla prassi del sub-appalto, auspicandone la proibizione o, quantomeno, una sua stretta delimitazione applicativa<sup>81</sup>.

**201.** Tenuto conto degli elementi sopra riportati, l'Autorità raccomanda pertanto alle istituzioni competenti una seria riconsiderazione dell'istituto della c.d. assimilazione, nell'attesa delle determinazioni generali previste dalla normativa vigente. In via incidentale – e con riserva di procedere in altra sede a ulteriori approfondimenti al riguardo – si rileva inoltre come l'auspicata revisione di tale prassi potrebbe proficuamente associarsi a una riconsiderazione anche della c.d. privativa sulle attività di gestione dei rifiuti urbani riconosciuta alle amministrazioni locali, in linea con le indicazioni sviluppate al riguardo in dottrina e l'esperienza di altri paesi, nell'ottica di un pieno esplicitarsi (ove consentito) della concorrenza 'nel mercato' più che 'per il mercato'<sup>82</sup>.

#### IV.1.III Costituzione di piattaforme ed impianti di recupero da parte di enti pubblici locali

**202.** Nell'ambito della presente sezione dell'indagine, s'intende altresì richiamare l'attenzione su un fenomeno suscettibile di determinare squilibri concorrenziali anche rilevanti nell'ambito di una fase intermedia nelle attività di raccolta e recupero/riciclo dei rifiuti da imballaggi, e che è stato oggetto di specifica segnalazione all'Autorità da parte di alcuni operatori. Il riferimento è al conferimento dei rifiuti provenienti da raccolta differenziata presso le piattaforme convenzionate e alle successive attività di recupero. Risulta infatti che in alcune aree del paese sottoposte a regime emergenziale –segnatamente, la Regione Puglia – imprese controllate o partecipate da enti pubblici locali e operanti sul territorio nelle attività di raccolta differenziata, abbiano acquisito senza gara la gestione di impianti di recupero realizzati con fondi pubblici, entrando così in concorrenza nel mercato con le imprese private già operanti nei medesimi settori di attività.

---

<sup>81</sup> V. AGCM, segnalazione AS420 del 10 ottobre 2007, *Disposizioni di cui all'articolo 189, commi 3 e 4, del testo unico ambientale in materia di rifiuti*.

<sup>82</sup> Tra i contributi più recenti al riguardo, v. Antonio Massarutto, *Municipal Waste Management as a Local Utility: Options for Competition in an Environmentally-regulated Industry*, in *Utilities Policy*, 2007, pp. 9 ss., nonché Steve Davies, *UK Municipal Waste Management: from a Public Service to a Globalised Industry*, in *Competition & Change*, n. 1, 2007, pp. 39 ss.. Per una considerazione più istituzionale delle prospettive di (maggiore) apertura alla concorrenza dei servizi di raccolta dei rifiuti urbani, v. anche lo studio predisposto dall'Office of Fair Trading, *More Competition, Less Waste. Public Procurement and Competition in the Municipal Waste Management Sector*, Londra 2006 ([http://www.of.gov.uk/advice\\_and\\_resources/resource\\_base/market-studies/procurement](http://www.of.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/market-studies/procurement)). Per una considerazione più risalente ma particolarmente ampia v. anche Darryl Biggar, *Competition in Local Services: Solid Waste Management*, OECD Competition Law and Policy Working Paper, n. 28, 2000 (<http://ssrn.com/abstract=318764>).

**203.** Dal momento che le attività di recupero non sono in alcun modo soggette alla sopra considerata privativa comunale, appare evidente come simili procedure possano di fatto condurre allo stabilimento di monopoli locali estesi a fasi diverse delle attività di raccolta e recupero dei rifiuti da imballaggi, tra loro connesse. Risulta pertanto di assoluta necessità che gli enti e le autorità competenti adottino le misure opportune per garantire il mantenimento del dovuto confronto concorrenziale tra i diversi operatori, a parità di condizioni d'investimenti e servizi resi.

## IV.II Il sistema consortile CONAI: considerazioni e proposte di revisione

### IV.II.I Natura e gestione dei dati relativi ai flussi dei rifiuti da imballaggi

**204.** Preliminarmente a ogni analisi delle attività del CONAI e più in generale del sistema dei consorzi di filiera, l’Autorità rileva come i dati relativi a tali attività siano caratterizzati da una notevole complessità, in relazione alla quale sono già stati richiesti da più parti opportuni interventi di semplificazione nella loro gestione e comunicazione<sup>83</sup>. In un’ottica di maggior trasparenza possibile della materia, e al fine di verificare le effettive dinamiche concorrenziali delle industrie di riferimento, l’Autorità si associa pienamente a tali richieste.

**205.** Sul punto, si rileva come il controllo e la corretta comunicazione dei dati ambientali relativi alla raccolta dei rifiuti da imballaggio sembri richiedere la predisposizione di soggetti pubblici appositamente dedicati, che, quando già esistenti, le numerose e spesso contraddittorie riforme della normativa di settore non hanno certo contribuito a mettere nelle migliori condizioni operative<sup>84</sup>. Ciò detto, l’opportunità della raccomandazione espressa nel precedente paragrafo appare ulteriormente rafforzata a fronte delle nuove e specifiche competenze informative riconosciute in capo a CONAI dall’ultimo decreto correttivo del TUA<sup>85</sup>.

**206.** Con riferimento ai dati riportati nei documenti e nelle elaborazioni dei singoli consorzi di filiera, appare poi auspicabile che vengano sempre mantenuti distinti ed evidenziati chiaramente i flussi di materiale derivanti dalle gestioni c.d. dirette e

---

<sup>83</sup> A fronte di un rilevato incremento dei tassi di riciclo e recupero risultanti dai dati forniti dal CONAI, è stato da ultimo sottolineato come “sarebbe tuttavia auspicabile una maggiore omogeneità e confrontabilità sia tra i dati delle diverse filiere imballaggi, sia con i sistemi di contabilizzazione adottati negli altri paesi europei: a tale riguardo, si veda in particolare la differenza tra ‘avviato a riciclo’ e ‘effettivamente riciclato’ ai fini del calcolo degli obiettivi, nonché tra scarti della produzione di imballaggi (che in linea di massima non andrebbero conteggiati nei medesimi obiettivi) e rifiuti da imballaggio” (così Silvia Navach-Maria Letizia Nepi, *Industria del recupero e del riciclaggio dei rifiuti: i dati 2006*, in *Rifiuti. Bollettino di informazione normativa*, n. 1/2008, p. 16).

<sup>84</sup> Significativo al riguardo è quanto considerato dai rappresentanti dell’ANCI, secondo i quali “è vero che tutti concordano sul fatto che in Italia il sistema CONAI, stando ai dati di CONAI stesso, abbia portato al raggiungimento dei risultati di recupero di imballaggi già al 31 dicembre 2006, ovvero con un anno di anticipo; ma tali dati sul recupero (e, conseguentemente, sul raggiungimento degli obiettivi) sono di fonte CONAI, per cui si è di fronte a un soggetto privato che svolge un ruolo pubblicistico e opera autonomamente senza essere soggetto a controlli particolari. Per tale motivo l’ANCI auspica che vi sia un qualche osservatorio, o un soggetto terzo, che verifichi la validità di tali dati” (audizione del 12 luglio 2007).

<sup>85</sup> L’art. 30-quater del d.lgs. n. 4/2008, ha introdotto nell’art. 224, comma 3, del TUA una nuova lettera n), secondo cui CONAI “acquisisce da enti pubblici o privati, nazionali o esteri, i dati relativi ai flussi degli imballaggi in entrata e in uscita dal territorio nazionale e i dati degli operatori economici coinvolti. Il conferimento di tali dati al CONAI e la raccolta, l’elaborazione e l’utilizzo degli stessi da parte di questo si considerano, ai fini di quanto previsto dall’articolo 178, comma 1, di rilevante interesse pubblico ai sensi dell’articolo 53 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196”.

indirette dei rifiuti da imballaggio<sup>86</sup>. Ciò al fine di rendere meglio comprensibile i risultati – in termini di raggiungimento degli obiettivi di recupero prefissati dalla legge – direttamente ascrivibili al sistema consortile, rispetto a quelli conseguenti alle attività svolte da operatori indipendenti in regime di libera concorrenza. Va in effetti considerato che, mentre i consorzi di filiera sostengono prevalentemente la raccolta e il recupero degli imballaggi primari, una rilevanza notevole per il raggiungimento delle soglie precitate è rivestita dalle attività di imprese indipendenti attive nella raccolta degli imballaggi secondari e terziari, di cui occorre quindi evidenziare l'autonomia rispetto al sistema consortile.

#### IV.II.II Flessibilità nelle soglie di raccolta e recupero dei rifiuti da imballaggi

**207.** Sotto il profilo operativo va dato atto al c.d. sistema CONAI di aver costituito una risposta efficace alle necessità organizzative di numerose industrie nazionali a fronte dell'emergere normativo di inedite responsabilità dei produttori. Stando ai dati forniti da CONAI, in effetti, nei dieci anni decorsi dall'avvio del sistema consortile si è verificata una crescita significativa della raccolta dei rifiuti da imballaggio, con positivi effetti ambientali (riduzione delle emissioni annue di CO<sub>2</sub>) e industriale (espansione del settore del riciclo in termini sia di fatturato che occupazionali), al punto che già al 2006 risultano essere stati superati gli obiettivi prefissati al 2008 dalla legge europea e nazionale per le attività di recupero e di riciclo, sia a livello complessivo che per singolo materiale<sup>87</sup>.

**208.** Salvo quanto appena considerato – e tenute sempre a mente le responsabilità della pubblica amministrazione, di cui all'art. 222 TUA, nell'organizzazione delle attività di raccolta dei rifiuti urbani, ovvia preconditione per l'ottenimento di risultati effettivi nel recupero dei rifiuti da imballaggio – appare nondimeno ipotizzabile come suscettibile di miglioramento la distribuzione a livello nazionale delle attività ambientali connesse all'intervento di CONAI. L'analisi dei dati, infatti, dimostra come la raccolta

---

<sup>86</sup> Al proposito, i rappresentanti del consorzio COREPLA hanno ad esempio fatto presente che “*nei dati pubblicati da Corepla rientra la somma della raccolta intercettata dal Consorzio e quella dei riciclatori che operano su rifiuti di imballaggio raccolti su superficie privata (industria, esercizi commerciali). Si tratta in entrambi i casi di flussi di grande rilievo: tenuto conto che il riciclo complessivo rispetto all'immesso al consumo si aggira sul 26%, le due gestioni corrispondono all'incirca al 40% per Corepla e 60% per gli indipendenti*” (audizione dell'11 dicembre 2006).

<sup>87</sup> V. quanto riportato da ultimo nel documento *CONAI: bilancio di dieci anni di attività*, in [www.conai.org](http://www.conai.org).

dei rifiuti da imballaggio si concentri nel Nord Italia, sia più contenuta al Centro, infine si assesti su percentuali estremamente basse nel Sud<sup>88</sup>.

**209.** Di fatto, gli ottimi risultati raggiunti in una parte circoscritta del paese consentono al CONAI – *rectius*, al sistema consortile che trova nei singoli consorzi di filiera i propri soggetti operativi – di adempiere agli obblighi di legge, disincentivando gli interventi nelle aree sotto questo profilo più arretrate<sup>89</sup>. Tale differenziazione di risultati condiziona le dinamiche concorrenziali dell'industria del recupero (e, di conseguenza, sul confronto commerciale tra materie prime vergini e materie prime secondarie), posto che in estese zone del paese le condizioni di approvvigionamento dei rifiuti da trattare differiscono anche sensibilmente .

**210.** Ciò, peraltro, a fronte del fatto che (a) tutti i produttori presenti sull'intero territorio nazionale contribuiscono al finanziamento del sistema CONAI a mezzo del versamento di un CAC stabilito in maniera uniforme sull'immesso al consumo degli imballaggi<sup>90</sup>, (b) tale finanziamento è di fatto provvisto dai consumatori finali, su cui viene ribaltata l'imposizione (come dimostra la prassi della fatturazione distinta del CAC nella cessione tra imprese dei beni sui quali esso grava), per cui si verificano evidenti disparità anche nei servizi resi alla cittadinanza.

**211.** Al fine di ristabilire una maggior omogeneità della raccolta e dell'avvio al recupero dei rifiuti da imballaggio – basilari precondizioni per uno sviluppo concorrenziale ed efficiente dei diversi mercati interessati e dipendenti da tali attività – l'Autorità ritiene pertanto auspicabile un intervento normativo di riforma del TUA,

---

<sup>88</sup> V. i grafici e i risultati riportati da CONAI, *Piano specifico di prevenzione e gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio – Piano 2008*, pp. 25 ss., nonché *supra*, §§ 84 ss..

<sup>89</sup> Nel caso specifico di COMIECO, il meccanismo di cui all'art. 4 dell'allegato tecnico – è a dire la parametrizzazione dei corrispettivi da riconoscere ai Comuni convenzionati ai rapporti tra raccolta congiunta e differenziata raggiunti alla data del 31 dicembre 2003 (*supra*, § 158) – potrebbe aver effettivamente condizionato lo sviluppo della raccolta differenziata nelle aree in cui, dopo la data citata, questa è andata aumentando.

<sup>90</sup> Significativo sul punto è quanto considerato da CONAI: in risposta a una domanda relativa al fatto che il CAC venga versato dagli utilizzatori e produttori operanti su tutto il territorio nazionale, ma anche a causa delle gestioni in emergenza ambientale l'organizzazione della raccolta differenziata interessi solo una parte del paese, i rappresentanti del consorzio hanno rilevato “*come questa sia una critica diffusa e sostanzialmente fondata, ma legata comunque a una questione di responsabilizzazione delle classi politiche (e alla necessaria soluzione dei conflitti di competenze tra le diverse autorità coinvolte) in tali aree in emergenza. CONAI, dal canto suo, ha fatto e continua a fare la sua parte, tant'è che nel Sud sta operando come una sorta di agenzia per la promozione della raccolta differenziata. Tenuto conto poi del fatto che l'art. 223, comma 13, del d.lgs. n. 152/2006 prevede la possibilità per il CONAI di fornire incentivi alla raccolta differenziata, il Consorzio si è impegnato in tal senso, pur mantenendo ferma la sua distanza dalle attività di organizzazione diretta della raccolta, che rimane di competenza degli enti locali*”.

volto a stabilire soglie di raccolta distinte per aree diverse del paese e da raggiungersi obbligatoriamente, la cui somma vada a determinare l'ottemperamento complessivo a livello nazionale.

**212.** In effetti, si ritiene che una soluzione del genere determinerebbe un positivo stimolo di efficienza sia per gli enti locali responsabili dell'organizzazione della raccolta differenziata su superficie pubblica, sia per il sistema CONAI nel suo complesso, chiamato a sostenere adeguatamente il raggiungimento degli obiettivi locali prefissati. Dal momento che l'attuale sistema consortile è organizzato su base nazionale e si regge su risorse percepite *ex lege* in funzione di obiettivi non privatistici e imprenditoriali, bensì di tutela ambientale, si ritiene che tale sistema non possa esimersi da proprie responsabilità di ausilio, supporto e controllo rispetto al lato c.d. pubblico della gestione dei rifiuti (di fatto, nel caso specifico, corrispondente all'organizzazione di una efficiente raccolta differenziata).

**213.** Si rileva altresì come una soluzione del genere imporrebbe necessariamente il superamento dell'attuale situazione d'*impasse* verificata in relazione al rapporto tra enti locali e COREVE, unico consorzio che non ha concluso un accordo settoriale conseguente all'Accordo ANCI-CONAI in quanto forte del fatto che le soglie previste dalla legge vengono già ampiamente raggiunte grazie alle attività di raccolta allo stato esistenti (v. *supra*, §§ 164 ss.). Di fatto, ciò pare consentire al citato consorzio di selezionare le aree dove l'approvvigionamento di rottami vetrosi risulta essere più conveniente, in tal modo condizionando però pesantemente le prospettive di miglioramento della raccolta differenziata in ampie regioni del paese.

**214.** Sul punto, l'Autorità ritiene pertanto opportuna una riconsiderazione della combinazione tra gli obiettivi ambientali e industriali-concorrenziali così come espressi nel TUA, sul presupposto che si dovrebbe tendere ad avviare a riciclo non solo il materiale sufficiente a raggiungere gli obiettivi fissati in sede comunitaria, bensì tutto ciò che viene raccolto attraverso la raccolta differenziata, sulla base di una considerazione omogenea dell'intero paese<sup>91</sup>. Ciò andrebbe perseguito tanto più in relazione a materiali, come la carta e il vetro, che indubabilmente presentano valori di mercato positivi. Ancora una volta, la differenziazione delle quote imporrebbe agli enti

---

<sup>91</sup> In proposito si sono espressi con molta chiarezza i rappresentanti dell'associazione FEDERAMBIENTE nel corso dell'audizione tenutasi il 20 settembre 2007 dinanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse ([http://www.parlamento.it/Bicamerali/ciclo\\_rifiuti/2952/3129/sommariostenograficibicamerali.htm](http://www.parlamento.it/Bicamerali/ciclo_rifiuti/2952/3129/sommariostenograficibicamerali.htm)).

locali una chiara assunzione di responsabilità nell'organizzazione delle attività di raccolta differenziata, al contempo richiamando gli associati di COREVE alle proprie responsabilità di produttori (i cui rifiuti d'imballaggio permangono sull'intero territorio nazionale), con una conseguente considerazione integrata degli obiettivi di raccolta.

**215.** La raccomandazione di un'indicazione di soglie differenziate dipende, evidentemente, anche dall'impatto delle attività di raccolta sull'andamento delle attività di recupero, al fine di consentire un più equilibrato rapporto con le capacità installate sul territorio nazionale in un 'ottica di ulteriore sviluppo industriale e concorrenziale del settore. E' appena il caso di considerare, inoltre, come nella definizione di tali soglie appaia doverosa un'approfondita considerazione delle condizioni allo stato esistenti nelle diverse aree geografiche sotto il profilo delle attività di raccolta, recupero e smaltimento, al fine di evitare la fissazione di obiettivi velleitari e come tali destinati a rimanere inadempiti<sup>92</sup>.

#### *IV.II.III Modalità di definizione del CAC e sua destinazione d'uso*

**216.** La principale fonte economica di sovvenzione delle attività del sistema consortile, nonché – attraverso i corrispettivi riconosciuti agli enti locali ai sensi dell'Accordo ANCI-CONAI – della raccolta differenziata dei rifiuti da imballaggi, è allo stato rappresentata dal CAC, il contributo ambientale versato da produttori e utilizzatori ai fini della partecipazione ai consorzi di filiera (v. art. 223, comma 3, TUA). Con riferimento alle modalità di determinazione di tale contributo, risulta che il CONAI svolga un'apposita istruttoria per ciascun consorzio, anche al fine di verificare l'opportunità di eventuali adeguamenti.

**217.** A conferma della complessità delle già richiamate interrelazioni esistenti all'interno del settore, appare evidente come dalla definizione del CAC e dalla corresponsione dei contributi agli enti locali convenzionati – in ovvia correlazione con le politiche di tassazione/tariffazione applicate da questi ultimi per i servizi ambientali resi alla cittadinanza – dipenda la possibilità di stabilire efficienti sistemi di raccolta dei rifiuti da imballaggi, a loro volta pregiudiziali per le attività delle diverse industrie interessate. Proprio nel tenere conto di ciò, l'Autorità prende atto di quanto considerato dai rappresentati dei Comuni in relazione a presunte opacità nella

---

<sup>92</sup> Per alcune interessanti considerazioni al riguardo, v. il resoconto dell'audizione dei rappresentanti dell'associazione FISE-ASSOAMBIENTE tenutasi il 20 settembre 2007 dinanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (XV legislatura: [http://www.parlamento.it/Bicamerale/ciclo\\_rifiuti/2952/3129/sommariostenograficibicamerale.htm](http://www.parlamento.it/Bicamerale/ciclo_rifiuti/2952/3129/sommariostenograficibicamerale.htm)).

determinazione del CAC<sup>93</sup>, rilevando come queste potrebbero essere positivamente risolte attraverso un coinvolgimento di soggetti istituzionali in posizione di terzietà e in funzione di garanzia del miglior funzionamento del sistema.

**218.** Con specifico riferimento alle modalità d'impiego del CAC, va ora considerato come il testo originario del TUA disponesse una destinazione *“in via prioritaria per il ritiro degli imballaggi primari o comunque conferiti al servizio pubblico”*, con la prescrizione per il CONAI di una sua attribuzione ai consorzi di filiera *“in proporzione diretta alla quantità e qualità dei rifiuti da imballaggio recuperati oppure riciclati e tenendo conto della quantità e tipologia degli imballaggi immessi sul territorio nazionale”* e senza ulteriori indicazioni circa possibili attività consortili in relazione agli imballaggi secondari e terziari (art. 224, comma 8).

**219.** La disposizione era posta a salvaguardia di un preciso interesse concorrenziale, quello cioè di evitare che le attività dei consorzi di filiera possano condizionare in maniera significativa le attività di raccolta degli imballaggi secondari e terziari su superficie privata – svolte da imprese in regime di libera concorrenza – mantenendo invece il proprio fulcro nella raccolta degli imballaggi primari, ovvero i rifiuti più difficili da intercettare e rispetto ai quali pare necessario sovvenzionare e sostenere le relative attività. Tale ripartizione di attività, in effetti, pare essere quella meglio conferente agli obiettivi di efficienza del sistema e promozione della concorrenza, stimolando una complementarità virtuosa tra le attività svolte su suolo pubblico e privato.

**220.** A fronte di tali elementi, l'Autorità si trova a rilevare una volta di più come il recente d.lgs. n. 4/2008 abbia rappresentato per molti versi una regressione rispetto a quanto originariamente indicato nel TUA, posto che la nuova versione dell'art. 224, comma 8, introduce espressamente un riferimento alla possibilità che il CAC venga impiegato, pur se *“in via accessoria, per l'organizzazione del sistema di raccolta, recupero e*

---

<sup>93</sup> I rappresentanti dell'ANCI hanno infatti fatto presente che *“è importante considerare che i consorzi, all'estero, operano su mercati regolati in quanto il corrispettivo per il materiale conferito viene fissato da soggetti terzi indipendenti e non è frutto di libere contrattazioni di mercato. In Italia, al contrario, il CAC (Contributo Ambientale CONAI) viene stabilito dai Consigli di Amministrazione dei singoli consorzi di filiera, senza che nessun organo dello Stato possa intervenire al riguardo: per quanto sia vero che tali consorzi costituiscono soggetti privati e come tali autonomi nei propri atti organizzativi, va tenuto conto che la determinazione del CAC ha poi effetti estremamente rilevanti sul sistema pubblico di raccolta dei rifiuti e di organizzazione della raccolta differenziata, che con il CAC (attraverso il corrispettivo riconosciuto dai diversi consorzi per il conferimento di rifiuti differenziati alle piattaforme loro collegate) viene finanziato [...]L'anno scorso tali corrispettivi sono stati raddoppiati con riferimento a carta e plastica: si tratta di una tassazione indiretta – dal momento che, nei fatti, l'importo viene scaricato nel prezzo applicato al consumatore finale – in merito alla quale né lo Stato né i Comuni hanno la possibilità di giocare un qualche ruolo. Negli altri paesi europei il meccanismo di approvazione di tali corrispettivi è invece stabilito e controllato da soggetti terzi indipendenti.”* (audizione del 12 luglio 2007).

*riciclaggio dei rifiuti di imballaggi secondari e terziari*”. Soprattutto, l’eliminazione del riferimento all’obbligo di ripartizione del CAC tra i diversi consorzi in ragione delle quantità e qualità di rifiuti di imballaggio recuperati o riciclati, pare vanificare l’importante spinta all’incremento di efficienza stabilita nella prima versione del TUA.

**221.** Si sottopone dunque l’opportunità – sotto il profilo concorrenziale e al contempo per garantire la miglior trasparenza nella destinazione del CAC – di un’eventuale modifica del dato normativo al fine di determinare nella maniera più rigorosa il rapporto di sussidiarietà del sistema CONAI rispetto alla raccolta degli imballaggi secondari e terziari, i quali – pur se rilevanti ai fini del raggiungimento degli obiettivi complessivi di raccolta e recupero perseguiti da tale sistema – devono essere lasciati quanto più possibile nella disponibilità del libero mercato.

**222.** Connessa alla questione appena considerata è anche quella dell’avvenuta organizzazione, da parte dei consorzi COMIECO, COREPLA e RILEGNO, di un autonomo sistema di piattaforme per il conferimento degli imballaggi secondari e terziari da parte delle imprese senza costi ulteriori (*supra*, § 174). Si tratta di una rete di piattaforme che, secondo quanto dichiarato da uno almeno dei consorzi interessati, troverebbe la sua ragione principale nell’opportunità di ottenere direttamente informazioni rilevanti e attendibili relativamente ai quantitativi di rifiuti destinati al recupero<sup>94</sup>.

**223.** Preso atto di tale considerazione – che conferma una volta di più le già note difficoltà nella disponibilità ed elaborazione di dati attendibili in relazione alla gestione dei rifiuti da imballaggi – l’Autorità rileva nondimeno come, sin dal suo avvio, tale sistema sia stato oggetto di fondate critiche da parte di operatori attivi nelle attività di raccolta su superficie privata, a causa delle possibili distorsioni concorrenziali arrecabili a tali attività. In effetti, a fronte dei valori positivi di almeno alcuni dei rifiuti (es. quelli cartacei) conferibili a tali piattaforme e della effettiva esistenza di dinamiche di mercato relative a tali prodotti, ai fini di una corretta distinzione delle attività rilevanti – e nella riaffermazione della sussidiarietà dell’intervento consortile rispetto all’intercettazione dei flussi di rifiuti da imballaggi secondari e terziari – si raccomanda ai consorzi interessati di valutare attentamente l’opportunità del sistema di piattaforme in discorso.

---

<sup>94</sup> Secondo i rappresentanti di COREPLA, il consorzio non avrebbe interesse “a gestire fisicamente tale mercato, mentre è interessato a certificare i dati ad esso relativi, in quanto l’obiettivo di riciclo è comunque complessivo” (audizione dell’11 dicembre 2006).

#### IV.II.IV Modifica delle rappresentanze di categoria nel CONAI e nei consorzi di filiera

**224.** Con riferimento all'organizzazione interna al CONAI – che, allo stato, vede gli organi consortili dell'assemblea e del consiglio di amministrazione composti per lo più di rappresentanti delle categorie dei produttori e utilizzatori degli imballaggi – l'Autorità ritiene auspicabile, da un lato, una maggiore rappresentanza dei consumatori (ora consistente in uno solo dei ventinove membri del consiglio di amministrazione), dall'altra l'ingresso di una effettiva rappresentanza anche delle categorie dei recuperatori/riciclatori, nonché l'introduzione di una rappresentanza anche per i soggetti gestori dei servizi di raccolta.

**225.** In effetti, tenuto conto dell'impatto delle decisioni del sistema consortile sulle attività dell'industria del recupero – nonché, in ragione dell'Accordo ANCI-CONAI, anche sui servizi di raccolta – sembra quantomeno ipotizzabile l'esercizio da parte dei rappresentanti dei comparti appena citati di un salutare controllo sulle delibere del CONAI, nonché di un pungolo concorrenziale alle scelte di sistema: ciò in quanto tali categorie risultano portatrici di interessi per molti versi contrapposti a quelli dei produttori. Si ritiene pertanto che un siffatto stimolo al naturale 'conflitto d'interessi' esistente tra le varie categorie potrebbe determinare maggiori efficienze e trasparenza nelle attività consortili.

**226.** La medesima soluzione, con l'auspicabile effetto conseguente di innovazione dei processi decisionali, appare peraltro opportuna – per molti versi in maniera ancora più diretta, in particolar modo nel caso di filiere aperte come quelle della plastica – anche nell'ambito degli organismi direttivi e assembleari di tutti i consorzi di filiera. A tale fine, si rileva come la nuova versione dell'art. 223, comma 2, TUA, così come modificato dal d.lgs. n. 4/2008, costituisca un effettivo indirizzo all'ingresso dei rappresentanti delle categorie dei riciclatori e recuperatori nei consigli di amministrazione consortili. Ciò, tuttavia, a patto che il mantenimento della necessità di un "previo accordo con gli altri consorziati", di cui al comma 1 del medesimo articolo, non vanifichi nei fatti l'apertura rappresentativa in discorso.

#### IV.II.V Regime di incompatibilità con cariche consortili

**227.** Sempre in relazione alle attività delle strutture direttive del CONAI, si rileva come nell'ambito dell'indagine conoscitiva siano pervenute all'Autorità segnalazioni

relative ai rischi di pregiudizio alla concorrenza derivanti dalla commistione dei ruoli di controllato e controllore esistenti in capo ai soggetti che si trovano a ricoprire incarichi gestionali sia nei consorzi di filiera – di fatto condizionati dagli interessi dei principali associati, ovvero i produttori – che nel CONAI, cui come noto spetta la supervisione del sistema consortile generale.

**228.** A fronte di tali rilievi, e nell’ottica di preservare nella maniera più rigorosa un’opportuna distinzione di ruoli e cariche quale garanzia fondamentale dei principi di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e tutela della concorrenza nell’ambito del sistema CONAI, non si comprende la ragione della recente abrogazione attuata da parte del d.lgs. n. 4/2008 del previgente comma II dell’art. 224 TUA. Tale disposizione, infatti, stabiliva l’incompatibilità con la carica di consigliere d’amministrazione del CONAI per i soggetti titolari di deleghe operative o cariche direttive nei consorzi di filiera, ovvero organizzatori di gestioni autonome o con meccanismi cauzionali per i propri rifiuti da imballaggio di cui all’art. 221 TUA, comma 3, lett. a) e c).

**229.** Tenuto conto dell’opportunità di mantenere la maggior neutralità possibile nell’adozione degli atti decisionali del CONAI – tra i quali rientra, come già detto, anche la determinazione del CAC per le diverse filiere – l’Autorità ritiene pertanto opportuna una riconsiderazione anche normativa di tale questione.

#### ***IV.III I consorzi di filiera: considerazioni generali e proposte di revisione***

**230.** Nell’ambito della presente sezione s’intende dare conto di determinati profili che l’Autorità ritiene suscettibili di opportuna revisione in relazione all’organizzazione generale delle attività consortili, così come definita sul piano normativo, per procedere quindi a una considerazione di alcuni tratti comuni riscontrati nelle modalità operative dei consorzi di filiera nel loro complesso e, infine, esprimere alcune valutazioni più analitiche riguardo singoli consorzi.

##### ***IV.III.1 Sulla concorrenza tra consorzi relativi a una medesima filiera***

**231.** Come più volte ricordato, il d.lgs. n. 22/1997 aveva previsto la possibilità per i produttori e gli utilizzatori di scegliere tra tre diverse soluzioni operative al fine di adempiere alle rispettive responsabilità: (i) un’organizzazione autonoma per la gestione dei propri rifiuti; (ii) l’adesione al consorzio di filiera competente in maniera esclusiva

rispetto alle proprie attività; (iii) l'istituzione di un meccanismo cauzionale. Il testo originario dell'art. 221 TUA aveva introdotto la rilevante novità della possibilità per i produttori di provvedere autonomamente anche in forma associata alla raccolta dei propri rifiuti da imballaggio, a patto che ciò avvenisse sull'intero territorio nazionale. Tale riforma, che almeno sulla carta determinava la prima effettiva opportunità concorrenziale rispetto alle attività dei consorzi di filiera, è stata tuttavia abrogata dal recente d.lgs. n. 4/2008.

**232.** A questo riguardo, per quanto nel corso della presente indagine alcuni soggetti abbiano espresso perplessità circa i possibili esiti dell'attività di più soggetti attivi nella raccolta dei rifiuti da imballaggio<sup>95</sup>, l'Autorità considera come quella originariamente introdotta dal TUA – in presenza di opportune garanzie di controllo sul buon funzionamento degli eventuali diversi consorzi operanti in una medesima filiera (es. rispetto tracciabilità dei rifiuti e certificazione dei dati relativi alla raccolta), nonché di una chiara definizione degli obblighi relativi al versamento dei contributi ambientali – rappresenti una soluzione auspicabile, in quanto suscettibile di introdurre dinamiche concorrenziali nelle attività in oggetto senza con ciò snaturare gli obiettivi di tutela ambientale avuti a mente del legislatore, anzi auspicabilmente affermandosi come propulsore nelle attività di raccolta<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> I rappresentanti del CONAI, in particolare, in vigenza del testo originario dell'art. 223 TUA hanno sostenuto che *“dal punto di vista organizzativo, la previsione della nuova legge di consorzi e sistemi in concorrenza crea seri problemi, a partire dalla questione dell'unicità del contributo ambientale e dei meccanismi compensativi rispetto al raggiungimento degli obiettivi di recupero e sanzionatori in caso di inadempienze rispetto al Conai, al quale sono ora riconosciuti compiti di programmazione e verifica generale del sistema integrato del recupero”* (audizione del 14 dicembre 2006). Dal canto loro, i rappresentanti di COREPLA hanno considerato che il loro consorzio *“non è pregiudizialmente contrario all'esistenza di altri consorzi, chiede però che si tratti di soggetti dalle attività confrontabili e dunque generalisti su tutto il territorio nazionale. In ogni caso, è difficile pensare a una concorrenza per attività che sono in perdita. Bisogna poi prestare molta attenzione a evitare un aumento delle frodi, che la moltiplicazione dei consorzi potrebbe determinare”* (audizione dell'11 dicembre 2006).

<sup>96</sup> Si segnalano al proposito anche le conclusioni raggiunte dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (XIV legislatura) nella sua relazione finale del 15 febbraio 2006. Segnatamente, nel documento (p. 44) si legge che *“un esame complessivo del sistema induce a registrare, accanto ad indubbe positività, alcune inefficienze dovute, probabilmente, alla posizione monopolistica dei consorzi. Deve costituire, pertanto, motivo di adeguato approfondimento, sia a livello legislativo che imprenditoriale, l'eventualità di una graduale trasformazione degli attuali consorzi da obbligatori in volontari, per un verso aprendo l'esperienza consortile ai benefici della concorrenza e, per altro, facendo attenzione a che ciò non comporti facili scorciatoie fondate sull'impropria quanto perniciosa equivalenza tra volontarietà e riduzione dei costi di sostenibilità ambientale. Non deve essere esclusa, in definitiva, la percorribilità di una linea di tendenza mirante a consentire e ad alimentare sempre più estese forme consortili od associative in competizione con l'istituzione obbligatoria”* ([http://www.camera.it/\\_bicamerale/nochiosco.asp?pagina=/\\_bicamerale/legl4/rifiuti/home.htm](http://www.camera.it/_bicamerale/nochiosco.asp?pagina=/_bicamerale/legl4/rifiuti/home.htm)).

**233.** La questione, peraltro, va considerata in coerenza alle indicazioni circa l'opportuna messa in concorrenza di sistemi di raccolta e recupero all'interno di un medesimo paese, espresse a livello comunitario anche da una decisione della Commissione CE, da ultimo confermata dal Tribunale di Primo Grado<sup>97</sup>. Fatta salva la diversità d'impostazione generale dei sistemi richiamati, appare evidente come la possibilità per produttori e distributori di ricorrere a sistemi alternativi ai consorzi di filiera attualmente esistenti potrebbe apportare migliori efficienze nei risultati complessivi della raccolta e del recupero. Al proposito, pur dovendosi riferire a una disposizione ora abrogata, l'Autorità considera inoltre come non strettamente necessaria la richiesta del previgente art. 221 che i sistemi autonomi in forma associata dovessero garantire la gestione sull'intero territorio nazionale, potendosi prevedere circuiti regionali o macroregionali, opportunamente omologati.

**234.** Ferma la necessità di procedere alle opportune analisi tecniche necessarie per l'adozione di simile riforma, appare in ogni caso evidente lo stimolo concorrenziale derivante dalla stessa e, al contempo, i positivi effetti di sviluppo anche per le aree del paese attualmente arretrate sotto il profilo dei risultati della raccolta differenziata finalizzata all'avvio al recupero/riciclo dei rifiuti da imballaggi. Entro tali aree, infatti, proprio in ragione delle già rilevate responsabilità proprie del sistema consortile attualmente esistente e derivanti in primo luogo dall'origine del suo finanziamento, potrebbe incentrarsi una più mirata azione di sostegno da parte del sistema CONAI.

**235.** A fronte di tali considerazioni – e tenuto conto della possibilità che l'eventuale presenza di una pluralità di operatori possa comportare anche una più ampia scelta di convenzionamento per gli enti locali in relazione al conferimento dei rifiuti da imballaggio – l'Autorità ritiene pertanto auspicabile una revisione di quanto da ultimo stabilito a mezzo del d.lgs. n. 4/2008, nell'ottica di un ripristino della soluzione pro-concorrenziale espressa a suo tempo nel testo originario dell'art. 223 TUA. In ogni caso, si raccomanda un'approfondita verifica della possibilità di ampliare quanto più possibile il confronto concorrenziale tra sistemi di raccolta e recupero, in linea con le indicazioni comunitarie da ultimo desumibili.

---

<sup>97</sup> Cfr. Commissione, decisione del 20 aprile 2001, COMP D3/34493 – DSD (caso *Der Grüne Punkt*); Tribunale di Primo Grado, sentenza del 24 maggio 2007, Causa T-151/01, *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH c. Commissione*.

#### IV.III. Il Proprietà dei rifiuti da imballaggio a valle delle attività di raccolta

**236.** Nel passare alla più circoscritta considerazione dello schema gestionale adottato dai consorzi esistenti, l'Autorità rileva in primo luogo come, nella stragrande maggioranza dei casi, i consorzi di filiera acquisiscano la proprietà del rifiuto oggetto di raccolta da parte del Comune convenzionato. Con la sola eccezione di RILEGNO, infatti, ai sensi degli accordi stipulati con gli enti locali a valle delle convenzioni-quadro previste dagli allegati tecnici dell'Accordo ANCI-CONAI tutti i consorzi divengono giuridicamente proprietari del rifiuto da imballaggio al momento del conferimento del medesimo alle piattaforme da parte dei servizi di raccolta.

**237.** Nel corso dell'indagine conoscitiva si è cercato di meglio comprendere le ragioni alla base del richiamato passaggio di proprietà. I rappresentanti dei consorzi hanno solitamente fatto presente un'opportunità di maggior certezza e trasparenza<sup>98</sup> derivante da tale soluzione. Simili considerazioni, tuttavia, non hanno trovato miglior definizione e paiono anzi confutate dall'accertato caso del consorzio destinato alla gestione dei rifiuti di imballaggi in legno, per il quale il passaggio di proprietà non viene previsto e la struttura consortile si qualifica più semplicemente come soggetto garante dei flussi di materiale raccolto<sup>99</sup>. Al riguardo, peraltro, va pure considerato come alcune imprese abbiano contestato gli effetti del modello organizzativo che prevede l'acquisizione di proprietà del rifiuto in capo al consorzio di filiera<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> I rappresentanti di CNA, ad esempio, hanno sostenuto che *“Il CNA ha l'obbligo di legge e statutario di gestire il riciclo, curando il raggiungimento dei quantitativi fissati dalla legge, perciò deve avere una partecipazione diretta nel sistema per controllarne le varie fasi: nel momento in cui la legge impone al Comune l'onere di organizzare la raccolta dei rifiuti e al CNA di avviare questi al riciclo, occorre un passaggio dei rifiuti di imballaggio al CNA (il c.d. “ritiro”), passaggio che per vari motivi, di certezza, di stabilità dei rapporti e inerenti inoltre alla responsabilità che deriva dal loro possesso, implica il trasferimento della proprietà”* (audizione del 5 dicembre 2006). Ancora, secondo i rappresentanti del CONAI *“occorre distinguere a seconda dei materiali. In generale, è comunque la legge a dire che i consorzi devono ritirare i rifiuti oggetto della raccolta, quindi il trasferimento della loro proprietà è funzionale a garantire il trasferimento degli stessi, con le connesse responsabilità ambientali e civili”* (audizione del 14 dicembre 2006).

<sup>99</sup> Secondo quanto dichiarato dai rappresentanti di RILEGNO, *“sotto una prospettiva più generale, si può dire che Rilegno si è inserito tra la fase di raccolta e quella di riciclo, avviando un'attività di incentivazione, controllo e supervisione su tali attività. Simile posizione intermedia è facilitata dal fatto che il Consorzio – caso unico tra tutti quelli esistenti nel sistema Conai – non acquista la proprietà del rifiuto, ma si limita a svolgere un'attività di incentivazione e rendicontazione dei flussi”* (audizione del 5 febbraio 2008).

<sup>100</sup> I rappresentanti della società Aliplast S.p.A. hanno ad esempio sostenuto che *“in sostanza, il consorzio di filiera è il mandante della [pubblica amministrazione] che incarica di fare raccolta e a cui paga poi il servizio: con il conferimento dei rifiuti raccolti la res nullius diventa res di COREPLA, che ha pagato il servizio. Aliplast, da questo punto di vista, si dichiara preoccupata delle conseguenze di un simile sistema perché essa fa riciclo con una rete ben organizzata su superfici private e dunque può entrare in confliggenza con il sistema COREPLA. Su superfici pubbliche, in teoria, un Comune potrebbe anche rivolgersi a un terzo se il soggetto fosse multiforme, ovvero in grado di seguire tutte le fasi (raccolta, selezione, riciclo), ma un soggetto siffatto dovrebbe costituirsi su impulso della [pubblica amministrazione], che soprattutto dovrebbe poi garantire una fornitura su base continuativa e dalla massa critica”* (audizione del 13 dicembre 2006).

**238.** A fronte di tali elementi – e salva la necessità di opportune verifiche circa le caratteristiche delle singole filiere, la cui natura aperta o chiusa determina evidenti peculiarità sotto il profilo della struttura complessiva delle diverse industrie del riciclo – l’Autorità considera come un’applicazione ordinaria del criterio da ultimo richiamato (esclusione del passaggio di proprietà del bene-rifiuto in capo ai consorzi / assunzione da parte dei medesimi di un ruolo di supervisione dei rapporti nel passaggio dalla fase di raccolta a quella di recupero-riutilizzo) sia suscettibile di consentire un più trasparente rapporto tra (a) i Comuni convenzionati a mezzo della sottoscrizione degli accordi-quadro con i consorzi di filiera attualmente esistenti e (b) i soggetti posti al termine della filiera della raccolta dei rifiuti, ovvero le piattaforme e i recuperatori/riciclatori.

**239.** Al riguardo, giova sottolineare una volta di più come le somme riconosciute ai Comuni ai sensi dei diversi allegati tecnici dell’Accordo ANCI-CONAI costituiscano i corrispettivi per le attività di raccolta su suolo pubblico poste in essere dagli enti locali, finanziate dall’importo complessivo del CAC (il cui versamento è in ultima istanza riconducibile agli utilizzatori finali), e non vanno in alcun modo intese quali prezzo dei rifiuti da imballaggio presi in carico dai Consorzi. Ove, come auspicato nel paragrafo precedente, si mantenesse la proprietà in capo ai Comuni, questi potrebbero direttamente contrattare con i soggetti riciclatori eventualmente interessati la cessione dei rifiuti.

**240.** Ciò determinerebbe l’alleggerimento dei compiti organizzativi e di arbitraggio attualmente in capo ai consorzi di filiera<sup>101</sup>, in pratica chiamati a corrispondere un importo agli enti locali per i servizi di raccolta resi ai produttori consorziati, e, a seguito della presa in carico dei rifiuti, impegnati a stipulare accordi di cessione/assegnazione con i soggetti riciclatori interessati, tra cui – nel caso di filiera chiusa – gli stessi produttori. Per altro verso, la soluzione prospettata consentirebbe agli enti locali interessati di negoziare una cessione di beni, con conseguenti eventuali introiti da impiegare nel finanziamento delle attività di raccolta e possibili alleggerimenti della tariffa applicata ai cittadini per il conferimento dei rifiuti solidi urbani<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> In proposito, appare significativo quanto riportato dai rappresentanti del consorzio relativo agli imballaggi di carta: “dal momento che COMIECO vede favorevolmente uno sviluppo del mercato indipendente in quanto ciò abbassa i carichi e conseguenti costi della gestione consortile, non oppone alcuna resistenza rispetto all’uscita dei Comuni dalla convenzione, anche dopo i termini stabiliti” (audizione del 19 dicembre 2006).

<sup>102</sup> Particolarmente significativa al riguardo è la posizione espressa da un operatore attivo nella gestione di una borsa telematica per la compravendita di rifiuti, secondo cui “l’intero sistema di gestione andrebbe

**241.** Peraltro, nel caso in cui gli enti locali non intendessero farsi carico di tali attività di negoziazione sul mercato (es. a causa delle derivanti complessità organizzative interne, non sostenibili per Comuni di piccole dimensioni o con peculiari localizzazioni sul territorio nazionale) si potrebbe prevedere un meccanismo di salvaguardia nell'ambito dei futuri nuovi accordi tra ANCI e CONAI, ad esempio con il riconoscimento in termini espliciti della cessione da parte del Comune convenzionato della proprietà dei rifiuti ai consorzi di filiera, a mezzo di specifica pattuizione.

**242.** Con riferimento a tale complessa tematica, l'Autorità non ignora le diversità di condizioni sussistenti nelle diverse filiere in relazione al valore (positivo o negativo) dei rifiuti da imballaggio, cui consegue la possibilità di fallimenti del mercato. Ferma la necessità di provvedere ad approfondite valutazioni caso per caso da parte dei soggetti competenti, occorre nondimeno considerare come, per almeno alcune delle materie prime derivanti dai rifiuti da imballaggio – segnatamente, carta e vetro – il valore sia ampiamente positivo, e in quanto tale suscettibile di determinare introiti anche rilevanti conseguenti alla vendita dei medesimi, a valle della raccolta su superficie pubblica e del loro debito trattamento<sup>103</sup>.

**243.** A questo proposito, del resto, si richiamano le esperienze straniere già esistenti in tema di modalità alternative di individuazione di sbocchi commerciali per i rifiuti, quali l'organizzazione di apposite 'borse rifiuti', così come analizzate anche in alcuni recenti studi dove sono state anche opportunamente evidenziate le più recenti possibilità di sviluppo della fornitura di servizi di tale fatta determinate dalla diffusione

---

*rivisto, al fine di far rilevare appieno ai cittadini il valore dei rifiuti in quanto risorsa” A fronte dell'attuale sistema basato sulla raccolta comunale e i rapporti della stessa con i consorzi di filiera, “allo stato, in generale le amministrazioni comunali applicano una tassa dei rifiuti ai cittadini per sostenere i costi della raccolta e si disinteressano poi di procedere ad una valorizzazione dei rifiuti raccolti, i quali vengono conferiti alle piattaforme da cui i diversi consorzi di filiera ottengono rifiuti selezionati e compattati, a quel punto facilmente commercializzabili. Sotto questo profilo, niente impedirebbe a un Comune di operare in maniera maggiormente imprenditoriale, selezionando in maniera più accorta sin dall'inizio del ciclo (ovvero con un sistema di raccolta differenziata efficiente), quindi cercando direttamente imprese interessate al rifiuto recuperabile/commerciabile derivante dall'intero processo. Fondamentale in tal senso è l'avvio di un processo a livello nazionale di 'normalizzazione' della raccolta differenziata, in primo luogo attraverso l'impiego di sistemi standardizzati e uniformi” (audizione della società Garwer S.r.l., 2 agosto 2007).*

<sup>103</sup> A conferma delle effettive prospettive di commercializzazione esistenti in tal senso, si riporta quanto comunicato dai rappresentanti di COMIECO, secondo cui “con alcuni Comuni (per un totale di 18 convenzioni su 480) sono stati raggiunti accordi che escludono la presa in carico da parte di Comieco delle f.m.s., per cui in questi casi l'amministrazione locale ha deciso di vendere direttamente sul mercato i rifiuti raccolti per la parte che non riguarda gli imballaggi” (audizione del 19 dicembre 2006).

di piattaforme web<sup>104</sup>. Si tratta di esperienze, peraltro, che stanno trovando pure in Italia un principio di applicazione<sup>105</sup>.

**244.** A fronte della evidente radicalità di una simile revisione del sistema attualmente in essere, e alla luce del fatto che gli enti locali non sono comunque obbligati a stipulare le convenzioni con i consorzi di filiera del sistema CONAI ma – a mezzo di appositi rapporti individuali con i soggetti interessati all’acquisto dei rifiuti da imballaggio – possono rimanere liberi di gestire i flussi derivanti dalla raccolta su superficie pubblica, in una prospettiva intermedia e più immediatamente operativa l’Autorità considera come interessanti determinate soluzioni di maggior flessibilità del rapporto convenzionale già introdotte in alcune convenzioni-tipo, incentrate su ampie facoltà di recesso riconosciute agli enti locali<sup>106</sup>.

**245.** In ogni caso, in vista di un ulteriore aumento di flessibilità che sia suscettibile di introdurre sempre migliori dinamiche nell’incontro tra domanda e offerta dei rifiuti da imballaggi in quanto beni suscettibili di valorizzazione – tale da stimolare altresì le dinamiche competitive tra materia vergine e materia prima secondaria – l’Autorità suggerisce ai soggetti interessati la verifica della possibilità di introdurre nei rapporti convenzionali dei periodi per così dire di ‘finestra’, all’interno dei quali consentire agli enti locali di operare temporaneamente in maniera autonoma sul mercato, salvo poter rientrare nel rapporto con il consorzio al termine degli stessi, ribadendo in tal modo la funzione residuale di garanzia propria del sistema consortile.

#### IV.III.III Modalità di assegnazione dei rifiuti da imballaggio

**246.** Nell’ambito dell’attività dei consorzi di filiera, un elemento di assoluto rilievo sotto il profilo concorrenziale è rappresentato dalle modalità di assegnazione dei rifiuti da imballaggi ai soggetti che provvedono al recupero/riciclo dei medesimi. Si tratta, con ogni evidenza, di un tema direttamente collegato a quello appena considerato della proprietà dei rifiuti provenienti dalla raccolta su superficie pubblica, e dal quale viene a dipendere l’effettiva disponibilità di materiali suscettibili di rientrare nel ciclo

---

<sup>104</sup> V. Antonio Massarutto-Elena Romagnoli, *La ‘borsa rifiuti’: esperienze a confronto*, in *Economia delle fonti di energia e dell’ambiente*, n. 3, 2005, pp. 87 ss..

<sup>105</sup> Secondo quanto a conoscenza dell’Autorità, allo stato sarebbero operativi tre diversi soggetti, gestori di siti internet dedicati alla commercializzazione di rifiuti, non esclusivamente da imballaggi.

<sup>106</sup> Si richiama al proposito quanto stabilito dall’art. 14.2 della convenzione-tipo definita da COMIECO, secondo cui “*decorsi 24 mesi dalla stipula della convenzione il convenzionato può recedere, senza obbligo di motivazione, mediante comunicazione scritta da inviarsi a COMIECO con un preavviso di almeno quattro mesi rispetto al momento in cui il recesso avrà effetto*”.

produttivo. Gli effetti conseguenti rilevano in una pluralità di mercati diversi, da quelli delle attività di trattamento o smaltimento fino ai mercati della produzione delle materie prime destinate alla produzione di imballaggi (v. *supra*, §§ 72 ss.).

**247.** A seconda della natura chiusa o aperta delle filiere, l'impatto di tali assegnazioni sulle attività dei soggetti interessati varia anche considerevolmente, ma è in ogni caso necessario sottolineare come la definizione di criteri trasparenti ed efficienti sia un'esigenza condivisa dal sistema consortile nel suo complesso. Al proposito, va dato atto in primo luogo delle persistenti critiche appuntate in materia da associazioni rappresentative degli interessi dell'industria del recupero/riciclo<sup>107</sup>. Nel corso dell'indagine conoscitiva, inoltre, sono pervenute segnalazioni relative a presunte distorsioni della concorrenza derivanti dalle concrete modalità adottate da alcuni consorzi, che vengono qui di seguito presi più specificamente in considerazione, anche alla luce della possibile rilevanza delle condotte di tali soggetti sotto il profilo della violazione della normativa antitrust vigente.

**248.** Il consorzio nei confronti del quale si sono appuntate le maggiori critiche risulta essere COMIECO, di cui sono state contestate modalità non trasparenti di assegnazione a cartiere consorziate dei rifiuti cartacei ottenuti dalla raccolta convenzionata su suolo pubblico. Una cartiera associata al consorzio, ad esempio, ha fatto presente che *“le assegnazioni di macero da parte del COMIECO ai propri soci, a mezzo dell'impiego del sistema denominato Badacom, risultano gravemente carenti sotto il profilo della trasparenza informativa, non consentendo agli associati di conoscere i dati relativi agli altri soci che permetterebbero di poter valutare le ragioni e modalità di tali assegnazioni”*<sup>108</sup>.

**249.** A fronte del diniego da parte di COMIECO rispetto al comunicare i quantitativi assegnati alle singole cartiere consorziate, il soggetto citato ha escluso la legittimità di tale riservatezza da un punto di vista antitrust, sostenendo piuttosto che *“l'adesione a un consorzio non può comportare per i soci un impedimento a conoscere i dati degli altri soci*

---

<sup>107</sup> Secondo quanto recentemente dichiarato dal presidente dell'associazione FISE-UNIRE, *“con l'avvio della responsabilità del produttore e quindi con la costituzione di organismi consortili, si è assistito alla nascita di esperienze diversificate, che in ogni caso hanno modificato le condizioni di mercato. Solo dove l'intervento è stato incentrato sul principio di sussidiarietà si sono riscontrati risultati nel complesso positivi, quand'anche migliorabili; diversi sono stati invece gli effetti laddove i produttori hanno percepito l'obbligo di partecipazione a tali organismi come un onere a fronte del quale accedere al controllo del sistema, con l'evidente tendenza a scaricare le passività sul fine filiera rappresentato dai riciclatori, quando non a creare vere e proprie situazioni di 'trust'”* (cfr. *L'Italia del recupero*, cit., p. 8).

<sup>108</sup> Cartiera Modesto Cardella S.p.A., audizione del 16 luglio 2007.

*riguardanti un medesimo mandato: quanto invece avviene nel COMIECO consente di mantenere un regime opaco, che perlomeno nei primi anni ha con ogni probabilità avvantaggiato illegittimamente alcuni associati a discapito di altri”.*

**250.** In effetti, nel caso specifico di COMIECO le modalità di assegnazione dei maceri derivanti dalla raccolta convenzionata (v. *supra*, § 152) paiono suscettibili di determinare opacità gestionali, cui si associa altresì un’omogeneizzazione dei prezzi praticati per la cessione di tali rifiuti. Per l’intero territorio nazionale vigono in effetti i medesimi prezzi, corrispondenti a quelli indicati dalla CCIAA di Milano, la quale pubblica le proprie quotazioni su un apposito bollettino. Posto che tanto le condizioni industriali-commerciali del settore, quanto i risultati della raccolta differenziata di rifiuti da imballaggi cartacei appaiono fortemente diversificati nelle diverse aree del paese, l’applicazione di una medesima quotazione/prezzo di cessione – così come effettuata da COMIECO – non pare tenere debitamente conto delle disparità economiche conseguenti, e come tale suscettibile di distorcere un più corretto confronto concorrenziale tra i diversi operatori del settore.

**251.** Analoghe perplessità suscitano le modalità di assegnazione da parte di COREVE alle imprese proprie associate dei rottami vetrosi rappresentati dai rifiuti da imballaggi acquisiti a valle della raccolta convenzionata – secondo le modalità extra-CONAI già considerate (*supra*, § 166) – su superficie pubblica. Secondo quanto dichiarato dai rappresentanti di COREVE, il consorzio individuerrebbe una o più vetrerie da preferirsi di volta in volta nella cessione dei rifiuti a titolo oneroso, secondo criteri quali vicinanza al punto di conferimento e tipologia di produzione, salva la considerazione che il valore del bene sarebbe sempre negativo, per cui la cessione avviene previo versamento di un contributo consortile “*ai produttori/utilizzatori dei rifiuti affinché il loro intervento nel recupero sia economicamente sostenibile*”<sup>109</sup>.

**252.** L’Autorità, nel prendere atto di tale modalità – e con riserva di effettuare eventuali controlli sull’effettivo valore negativo dei beni in oggetto – rileva come, a fronte della struttura oligopolistica dell’industria vetraria, le condizioni operative attuali paiono conferire a COREVE un ruolo di assoluto preponderanza nelle strategie di approvvigionamento dei diversi operatori interessati (in particolare attraverso le modalità di designazione delle imprese consorziate per la stipula delle singole

---

<sup>109</sup> Audizione dei rappresentanti di COREVE, 19 dicembre 2006.

convenzioni con le amministrazioni locali), con possibili effetti distorsivi delle dinamiche competitive attese nella filiera di riferimento.

**253.** Tenuto conto delle rigidità e opacità sopra evidenziate, l'Autorità ritiene pertanto meritevole d'interesse la soluzione adottata dal consorzio COREPLA, che per l'assegnazione dei rifiuti da imballaggi di propria competenza provvede a mezzo di aste (*supra*, § 176). In questo senso, il ricorso generalizzato a un sistema di aste anche da parte degli altri consorzi di filiera potrebbe evitare le riscontrate opacità nelle assegnazioni e i negativi effetti di condizionamento della disponibilità degli input produttivi da parte delle assegnazioni effettuate di tali consorzi nelle diverse filiere, oltre a consentire una miglior valorizzazione della materia prima secondaria<sup>110</sup>. Sul punto, appare evidente come l'effettivo sviluppo di una concorrenza tra consorzi all'interno di una medesima filiera – sul modello di quanto originariamente stabilito dal TUA – sarebbe suscettibile di incentivare l'esistenza di più canali di approvvigionamento per i soggetti interessati.

**254.** Salva la necessità di dettagliate verifiche applicative del modello delle assegnazioni con asta alle diverse filiere da parte dei soggetti a ciò competenti, l'Autorità considera come sia necessario che vengano in ogni caso attentamente stabiliti opportuni criteri organizzativi, volti a evitare ingiustificate difficoltà operative per i soggetti interessati, derivanti da condizioni di partecipazione e modalità di svolgimento delle aste. Con riferimento al modello adottato da COREPLA, la cadenza mensile delle gare e la variabile determinazione dei quantitativi di materiali resi disponibili sono state in effetti criticate da alcuni operatori, in quanto impedirebbero una più efficiente programmazione delle attività produttive lungo un arco temporale prolungato<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> Con specifico riferimento alle attività di COREVE, sopra richiamate, si fa presente come in sede di audizione sia emerso che, *“per quel che riguarda la possibilità di assegnare i rifiuti di vetro non più a specifiche vetrerie associate da parte del consorzio, ma a mezzo di aste, i rappresentanti di Coreve ritengono che si tratti di una soluzione senz'altro ipotizzabile, ma che al momento, nell'attuale quadro di incertezza normativa, non è stata ancora praticata. In ogni caso, il ricorso all'asta non escluderebbe che il Coreve debba pur sempre intervenire riconoscendo dei contributi agli aggiudicatari”* (audizione dei rappresentanti di COREVE, 19 dicembre 2006).

<sup>111</sup> Secondo quanto rilevato da ASSORIMAP, *“l'andamento mese su mese delle quotazioni finali (medie e massime) raggiunte è certamente influenzato dal quantitativo complessivo dei lotti di materiale messi all'asta nei diversi fine-mese da COREPLA: in presenza di quantitativi maggiori, le imprese partecipanti alle aste, fin dal primo momento di apertura delle contrattazioni telematiche, hanno potuto affrontare con meno pressione le fasi di rilancio [...]. Allorché COREPLA ha messo all'asta quantitativi complessivi di una o più delle tre frazioni di PET molto più limitati, si è determinato, com'è ovvio, un maggior 'accanimento' nei rilanci, poiché al problema del prezzo d'acquisto si è sommato il più grave timore degli imprenditori di non riuscire a ottenere il minimo*

**255.** Impregiudicata l'eventuale opportunità di ulteriori approfondimenti relativamente a una tematica di particolare complessità tecnico-operativa quale quella in discorso, l'Autorità ribadisce in ogni caso come una migliore rappresentazione di interessi contrastanti (in specie, quelli dei recuperatori/riciclatori) nell'ambito delle strutture direttive consortili possa costituire una soluzione incentivante modalità organizzative più efficienti, eque e al contempo espressione di dinamiche genuinamente concorrenziali, in linea con le raccomandazioni sin qui espresse nell'ambito della presente indagine conoscitiva.

---

*approvvigionamento necessario per il funzionamento degli impianti e la indispensabile continuità aziendale”*  
(comunicazione di ASSORIMAP, 17 giugno 2008).