



*La gestione dei rifiuti di imballaggio per la tutela dell'ambiente*  
di **GIAN DOMENICO MOSCO**

**SOMMARIO** **1. GLI IMBALLAGGI** **2. LA DISCIPLINA COMUNITARIA E I SISTEMI NAZIONALI DI GESTIONE DEI RIFIUTI DI IMBALLAGGIO** **3. LE PRINCIPALI DEFINIZIONI** **4. LA GESTIONE DEI RIFIUTI DEGLI IMBALLAGGI** **4.1. LA FASE STRUMENTALE** **4.2. LA FASE FINALE** **5. GLI OBIETTIVI PER IL RECUPERO E IL RICICLAGGIO** **6. LE COMPETENZE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE** **7. IL SISTEMA IMPRENDITORIALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI DI IMBALLAGGI** **8. IL CONAI** **8.1 NATURA E STRUTTURA ORGANIZZATIVA** **8.2 FUNZIONI** **8.3 IL CONTRIBUTO AMBIENTALE CONAI (CAC)** **8.4 IL RUOLO DEL CONAI** **9. I CONSORZI DI FILIERA** **10. I CONSORZI DI FILIERA** **11. CONCLUSIONI**

## **Abstract**

Packaging is an important part of the circular economy and the regulation of its waste product is just as vital for the protection of the environment, both from a European Union perspective and from a national one. In Italy the management of packaging waste is distinguished by the fundamental role undertaken by private parties, pursuant to the concept of extended producer responsibility, which is broadly interpreted. Consortiums aimed at cooperation between companies, pursuant to the civil code (Articles 2602 ff. and 2612 ff.) have been effectively employed to create networks between producers and users of packaging, in order to achieve the EU objectives of recovery and recycling of waste. This paper reviews the main traits of the applicable Italian legislation and its application, in order to appreciate, also in light of the relevant case law, the nature, duties and the modus operandi of the private and public bodies, keeping in mind the necessary equilibrium between fostering competition and protecting the environment.

**1. Gli imballaggi.** Nell'economia moderna quasi tutte le merci hanno imballaggi che le contengono o ne consentono la presentazione o il trasporto.

Gli imballaggi svolgono pertanto “una funzione sociale ed economica fondamentale e sono un elemento indispensabile del sistema moderno di movimentazione delle merci” (così la Comunicazione della Commissione UE2009/C 107/01).

Gli imballaggi sono però destinati, prima o poi, a diventare rifiuti con un impatto significativo sull'ecosistema.

Dal 2005 al 2014 la quantità totale di rifiuti di imballaggio generati nel territorio comunitario (EU-27) è prima costantemente cresciuta da 78,9 milioni di tonnellate nel 2005 a 81,3 milioni di tonnellate nel 2008, poi calata, anche per effetto della crisi economica, negli anni successivi. Dalle 76,5 milioni di tonnellate nel 2009 si è tornati a livelli paragonabili a quelli di prima della crisi solo nel 2014, con 82,5 milioni di tonnellate. Sempre nel 2014 ciascun cittadino dell'Unione Europea (EU-28) ha prodotto in media 162,6 kg di rifiuti da imballaggi; erano circa 160 kg pro-capite negli anni immediatamente precedenti la crisi (v. Eurostat - *Packaging waste statistics*, dicembre 2016).

La prevenzione e la corretta gestione dei rifiuti di imballaggio costituiscono pertanto due delle principali priorità della strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione Europea (v. già il documento del Consiglio dell'Unione Europea n. 10117/2006 del 9 giugno 2006 - *Review of the EU Sustainable Development Strategy - EU SDS*) e rivestono ormai un ruolo centrale nell'ambito dei piani d'azione comunitari per l'economia circolare (v. la comunicazione della Commissione (COM) 2015-614, del 2 dicembre 2015, *L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare*; v. anche la relazione della Commissione (COM) 2017-33, del 26 gennaio 2017, *Attuazione del piano d'azione per l'economia circolare*).

Conseguentemente, da tempo la regolamentazione dei rifiuti di imballaggi riveste un ruolo importante e specifico nella regolamentazione ambientale comunitaria e nazionale.

In Italia la gestione dei rifiuti di imballaggio si caratterizza per il ruolo fondamentale svolto dai privati in un'applicazione ampia e sostanziale del principio dell'*extended producer responsibility*.

Si tratta di un modello peculiare nel panorama sia italiano con riguardo alla realizzazione di interessi che investono la collettività, sia europeo per quanto concerne specificamente la gestione degli imballaggi. Il modello si caratterizza per la presenza di *networks* tra produttori e utilizzatori di imballaggi che si sono rivelati strumenti efficaci per il conseguimento degli obiettivi

comunitari di recupero e di riciclaggio, ma hanno suscitato dubbi sotto il profilo della tutela della concorrenza.

È dunque opportuno ricostruire i principali aspetti della legislazione che ne è alla base anche alla luce dell'interpretazione che ne danno le ormai numerose decisioni giurisprudenziali e degli interventi dell'autorità *antitrust*, cercando di chiarire natura, funzioni e modi di operare dei soggetti, privati e pubblici, che costituiscono l'ossatura del modello.

**2. La disciplina comunitaria e i sistemi nazionali di gestione dei rifiuti di imballaggio.** La nostra disciplina degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio trova origine nella direttiva n. 94/62/Ce, più volte modificata nel corso del tempo, in particolare dalla direttiva n. 2004/12/Ce, dalla direttiva n. 2013/2/Ce e da ultimo dalla direttiva n. 2015/720/Ue (in seguito, anche direttiva imballaggi).

La direttiva n. 94/62/Ce è parte di un contesto più ampio di regolamentazione europea del settore, basato oggi sulla direttiva 2008/98/Ce relativa ai rifiuti, che costituisce il punto di arrivo di un lungo percorso evolutivo. In un unico testo normativo sono riunite le discipline dei "normali" rifiuti, di quelli pericolosi e degli oli esausti, prima contenute in varie direttive.

La direttiva n. 2008/98/Ce non riguarda però alcune discipline specifiche, tra le quali, per l'appunto, quella contenuta nella direttiva imballaggi oltre che nelle direttive sui policlorodifenili e policlorotrifenili, su pile e accumulatori, sui veicoli fuori uso, sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

Nel complesso, il sistema normativo del settore dei rifiuti vuole assicurare, tenuto conto della specificità dei vari beni e dei relativi residui, la prevenzione e la riduzione della produzione dei rifiuti e la loro corretta gestione, favorendone la raccolta differenziata, il riutilizzo, il recupero e il riciclaggio, con lo scopo di ridurre al minimo le conseguenze negative per la salute umana e per l'ambiente (v. la Comunicazione della Commissione (COM) 2011-13, del 19 gennaio 2011, *La strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti*).

Nella più parte dei Paesi europei (per esempio, in Francia e Spagna) l'applicazione della regolamentazione comunitaria ha portato a realizzare sistemi, pur diversi tra loro, caratterizzati dalla presenza di alcune fasi della gestione assegnate alla competenza dell'autorità pubblica (prevalentemente, quelle della raccolta su superficie pubblica) e di altre affidate ai produttori (e utilizzatori) di imballaggi, che possono operare tramite *compliance schemes* (normalmente, le fasi della raccolta dei rifiuti da superfici private e quelle del trattamento a valle della raccolta, compreso l'avvio a recupero e riciclaggio).

Da questi sistemi di gestione, che possono definirsi integrati, si distingue quello c.d. duale, presente soprattutto nel Nord Europa (per esempio, in Germania, Finlandia e Svezia). In quest'altro modello i produttori possono, anche in questo caso eventualmente attraverso *compliance schemes*, realizzare l'intera gestione dei rifiuti di imballaggio, dalla fase della raccolta, anche su superficie pubblica, fino al loro recupero/riciclaggio, con la conseguenza che in uno stesso ambito territoriale il loro sistema di gestione può coesistere con altri sistemi di gestione, anche di competenza dell'autorità pubblica. In Germania, per esempio, la gestione dei rifiuti di imballaggio diversi da quelli cellulosici è affidata ai produttori e ai detentori di imballaggi che realizzano in autonomia tutto il ciclo di gestione, compresa la raccolta, anche su superficie pubblica; vi sono così diversi sistemi per le varie tipologie di rifiuti di imballaggio nonché per quelli differenziati di origine cellulosica, per quelli indifferenziati e per quelli organici, rientranti invece nella competenza delle autorità pubbliche (v. COLOMBO, GRILLO, OLIVIERI, 2017).

Il sistema italiano di gestione dei rifiuti di imballaggio fa parte dei modelli integrati di gestione e si caratterizza per il rilievo che assumono le fasi di competenza delle imprese produttrici e utilizzatrici, che ne assicurano una configurazione di tipo soprattutto privatistico e imprenditoriale.

**3. Le principali definizioni.** L'art. 218, comma 1, lett. a), del d. lgs. n. 152/2006, riproducendo il contenuto della direttiva imballaggi, definisce l'imballaggio come "il prodotto, composto di materiali di qualsiasi natura, adibito

a contenere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a proteggerle, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, ad assicurare la loro presentazione, nonché gli articoli a perdere usati allo stesso scopo".

La nozione costituisce la categoria generale di riferimento del concetto di imballaggio, che è poi articolato nelle sub-categorie di imballaggio "per la vendita" o "primario", imballaggio "multiplo" o "secondario" e imballaggio "per il trasporto" o "terziario" (lettere b), c) e d) dell'art. 218, comma 1, che riproduce in sostanza l'art. 3, par. 1, lettere a), b) e c) della direttiva 94/62/Ce).

In particolare, l'imballaggio è **primario** se è "concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore" (art. 218, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 152/2006); **secondario**, se costituisce "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 di vendita. Esso può essere rimosso dal prodotto senza alterarne le caratteristiche" (art. 218, comma 1, lett. c, d.lgs. n. 152/2006); **terziario**, se facilita "la manipolazione ed il trasporto di merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione ed i danni connessi al trasporto, esclusi i container per i trasporti stradali, ferroviari, marittimi ed aerei" (art. 218, comma 1, lett. d, d.lgs. n. 152/2006).

Per l'art. 218, comma 2, la definizione di imballaggio è basata inoltre su alcuni criteri interpretativi presenti nell'art. 3 della direttiva 94/62/Ce e sugli esempi illustrativi contenuti in un allegato (allegato E). Si tratta dei criteri e degli esempi forniti dall'allegato I della direttiva imballaggi per "precisa[re] ulteriormente la nozione di «imballaggio»". Ciò vuol dire che non possono essere interpretati in maniera contrastante rispetto alla nozione generale di imballaggio, che rappresenta il dettato normativo fondamentale per la determinazione della natura di imballaggio di un bene.

L'imballaggio ha dunque diverse funzioni – contenimento, manipolazione, protezione, consegna e presentazione – che non hanno carattere cumulativo, né escludono che un imballaggio possa svolgere in concreto una funzione ulteriore rispetto a esse restando soggetto alla disciplina degli imballaggi.

Inoltre, un bene è qualificabile come imballaggio in considerazione della sua funzione di contenimento o di protezione o di presentazione di merci in una fase qualunque del ciclo economico di queste, dalla produzione fino al consumo, consentendone la manipolazione e la consegna dal produttore all'utilizzatore ovvero dall'utilizzatore al consumatore. A tal fine occorre procedere a un giudizio tecnico prognostico volto ad analizzare la funzione del bene tenuto conto della sua destinazione intrinseca, senza che possano rilevare in senso contrario le varie possibili modalità del suo utilizzo o i suoi usi secondari concretamente verificabili *ex post*.

Il legislatore definisce anche il **rifiuto di imballaggio** (art. 218, comma 1, lett. f, d.lgs. n. 152/2006), che è “ogni imballaggio o materiale di imballaggio rientrante nella definizione di rifiuto di cui all'art. 183, comma 1, lettera a), esclusi i residui della produzione”, articolo quest'ultimo che a sua volta stabilisce che il rifiuto è “qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi”.

Il testo unico ambientale ricava la nozione direttamente dalla disciplina comunitaria e, in particolare, dall'art. 3, comma 1, lett. a), della direttiva generale sui rifiuti n. 2008/98/Ce, che riproduce senza sostanziali modificazioni la definizione di rifiuto originariamente introdotta dalla ormai abrogata direttiva 1975/442/Ce.

Per il legislatore nazionale, e prima ancora per quello comunitario, il rifiuto non si identifica esclusivamente con la *res derelicta*, posto che la qualificazione giuridica di un bene come rifiuto può prescindere dall'azione umana dell'abbandono a condizione che vi sia in capo al detentore “l'intenzione o l'obbligo di disfarsi” dello stesso.

L'ampiezza della definizione legislativa rispetto alla nozione di rifiuto propria del senso comune trova giustificazione e discende dai principi di precauzione e di prevenzione nella produzione di rifiuti, principi ai quali è improntata la disciplina comunitaria al fine di conseguire la tutela ambientale nella misura massima possibile.

Resta però incerta la riconducibilità alla nozione di rifiuto di quei casi nei quali manchi la condotta umana del disfarsi. A lungo si sono contrapposte due interpretazioni, la c.d. concezione oggettivistica di rifiuto, per la quale sono rifiuti tutti gli oggetti e le sostanze usate che, per le condizioni oggettive in cui si trovano, sono insuscettibili di arrecare nuovamente al detentore l'utilità originaria in mancanza di trattamento. E quella c.d. soggettivistica, che dà rilievo decisivo all'*intenzione di disfarsi* rinvenibile nella formulazione normativa, e dunque alla destinazione impressa al bene dalla volontà del suo detentore. La conseguenza è che non sarebbe rifiuto tutto ciò che il detentore conserva (in mancanza di un diverso obbligo giuridico) allo scopo di riutilizzarlo, anche previo trattamento e in un ciclo di produzione o di consumo diverso da quello originario o che cede a terzi a fronte di un corrispettivo, costituito da denaro o da altre utilità economiche.

Oggi, peraltro, dopo diverse sentenze della Corte di Giustizia europea, si è affermata un'interpretazione della definizione di rifiuto su basi non teorico- astratte, ma concrete, secondo la quale "sono le circostanze specifiche a fare di un materiale un rifiuto" così che "le autorità competenti devono decidere «caso per caso»" (così la Comunicazione interpretativa della Commissione europea sui rifiuti e sui sottoprodotti del 21 febbraio 2007 (COM) 2007-59).

I rifiuti sono classificabili, oltre che in rifiuti pericolosi e non pericolosi "secondo le caratteristiche di pericolosità" di cui all'allegato I della parte IV del d. lgs. n. 152/2006, in rifiuti urbani e speciali in ragione della "origine del rifiuto" (art. 184, comma 1).

Alla luce dell'art. 184, comma 2, può dirsi che sono **rifiuti urbani** quelli derivanti da locali e luoghi privati e non prodotti nell'ambito di attività (*lato sensu*) imprenditoriali ovvero quelli che avendo specifiche caratteristiche

provengono da o giacciono su luoghi pubblici o di uso pubblico; mentre sono **rifiuti speciali** quelli derivanti da attività (*latu sensu*) imprenditoriali.

Sono, inoltre, **rifiuti assimilati** quei rifiuti speciali – in quanto provenienti da locali e luoghi diversi da quelli adibiti a civile abitazione (e v. anche l'art. 198, comma 2, lettera g., del d. lgs. n. 152/2006) – che sono ricompresi tra quelli urbani per effetto di una scelta compiuta dai comuni per ragioni di carattere pratico ed economico, sulla base del disposto della lett. b) del secondo comma dell'art. 184.

L'assimiliazione dovrebbe rispettare i criteri “qualitativi e quali-quantitativi” stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico (art. 195, comma 2, lett. e).

Peraltro, poiché a oggi il decreto non è stato approvato, in applicazione dell'art. 1, comma 184, lett. b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 i comuni sono solo tenuti a rispettare i generici indirizzi forniti dalla deliberazione del comitato interministeriale per i rifiuti del 27 luglio 1984 attuativa dell'art. 4 del d.p.r. n. 915/1982.

Altre definizioni importanti sono quelle di produttori e utilizzatori di imballaggi e di consumatori.

I **produttori** di imballaggi sono “i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio” (art. 218, comma 1, lett. r, d.lgs. n. 152/2006); gli **utilizzatori** di imballaggi sono, invece, “i commercianti, i distributori, gli addetti al riempimento, gli utenti di imballaggi e gli importatori di imballaggi pieni” (art. 218, comma 1, lett. s, d.lgs. 152/2006). I **consumatori**, infine, sono i soggetti che “fuori dall'esercizio di una attività professionale acquista[no] o importa[no] per proprio uso imballaggi, articoli o merci imballate” (art. 218, comma 1, lett. v) del d. lgs. n. 152/2006) e sono contrapposti agli utenti finali, i quali “nell'esercizio di un'attività professionale acquista[no], come beni strumentali, articoli o merci imballate” (art. 218, comma 1, lett. u) del d. lgs. n. 152/2006).



**4. La gestione dei rifiuti degli imballaggi.** La gestione dei rifiuti degli imballaggi si compone di quattro attività tra loro strutturalmente collegate, vale a dire la raccolta, il trasporto, lo smaltimento, il recupero (che comprende, con autonomo rilievo, il riciclaggio) dei rifiuti (art. 218, comma 1, lett. g), del d. lgs. n. 152/2006, attraverso un rinvio alla nozione di gestione dettata con riferimento ai rifiuti in genere dall'art. 183, comma 1, lett. n).

Tra le diverse attività di gestione dei rifiuti vi è una profonda interdipendenza, ma è possibile suddividere idealmente la gestione in una fase per così dire 'strumentale', costituita dalla raccolta e dal trasporto dei rifiuti, e in una fase 'finale' volta al loro trattamento, che può alternativamente consistere in operazioni di recupero, compreso il riciclaggio, ovvero di smaltimento.

**4.1 La fase strumentale. a) La raccolta.** A norma dell'art 222 del d. lgs. n. 152/2006, la pubblica amministrazione "deve organizzare adeguati sistemi di raccolta differenziata in modo da permettere al consumatore di conferire al servizio pubblico rifiuti di imballaggio selezionati dai rifiuti domestici e da altri tipi di rifiuti di imballaggio".

La raccolta è l'operazione di "prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito (...) ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento" (art. 183, comma 1, lett. o), operazione che il legislatore distingue ulteriormente in raccolta semplice e raccolta differenziata, quest'ultima caratterizzata dalla circostanza che il flusso di rifiuti è "tenuto separato in base al tipo ed alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico" (art. 183, comma 1, lett. p). Per espressa previsione legislativa, inoltre, è considerata operazione di raccolta "la gestione dei centri di raccolta", comunemente noti come isole ecologiche, apposite aree presidiate e allestite "per l'attività di raccolta mediante raggruppamento differenziato dei rifiuti urbani per frazioni omogenee conferiti dai detentori per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento" (art. 183, comma 1, lett. mm).

L'attività di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e dei c.d. rifiuti assimilati è tradizionalmente oggetto di privativa comunale e lo stesso art. 198,

comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 prevede che “sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.

Peraltro, non ogni attività di raccolta di rifiuti di imballaggio va compiuta necessariamente da parte della pubblica amministrazione comunale in regime di privativa.

In particolare, la “raccolta dei rifiuti di imballaggi secondari e terziari su superfici private” costituisce un'attività imposta ai produttori di imballaggi ai sensi dell'art. 221, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006.

Non è chiaro, in mancanza di specifiche indicazioni normative, se il riferimento alla **superficie privata** – piuttosto che **pubblica** – di provenienza del rifiuto sia da riferire al luogo di produzione del rifiuto o a quello in cui esso si raccoglie, con evidenti ripercussioni in merito alla stessa identificazione dei limiti della privativa comunale concernente la raccolta dei rifiuti di imballaggio.

In ogni caso, venuta meno per effetto della legge 31 luglio 2002, n. 179 la privativa gestoria di carattere sostanzialmente assoluto in origine riconosciuta dall'art. 21 del d. lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 (c.d. decreto *Ronchi*) e sopresse le autorità d'ambito, con conseguente abrogazione dell'art. 201 del d. lgs. n. 152/2006, a opera dell'art. 2, comma 186, della l. n. 191/2009, sussiste oggi un sistema articolato nel quale la privativa comunale è mantenuta solo per alcune attività di gestione e coesiste con altre attività svolte in regime di libera concorrenza.

È difficile circoscrivere con esattezza l'ambito della privativa comunale in funzione, tra l'altro, della finalizzazione dell'attività di raccolta (al recupero o allo smaltimento) nonché dell'origine (da superficie pubblica o privata) e della natura (urbani, speciali o assimilati) dei rifiuti che ne sono oggetto. L'evoluzione legislativa anche relativa alla c.d. assimilazione – che muove dall'art. 21 del d. lgs. n. 22/97, passa dalla novella n. 179 del 2002, termina con gli artt. 198,

comma 2, lett. g) e 195, comma 2, lett. e) del d. lgs. n. 152/2006 – porta comunque a una considerazione del regime di privativa comunale in termini ristretti, in particolare per quanto concerne gli imballaggi, in linea con il processo di liberalizzazione in atto e con le esigenze concorrenziali. Ne consegue che vanno considerate in via di principio liberamente esercitabili le operazioni di gestione che possono essere regolate direttamente dal mercato; riservate, invece, alla competenza esclusiva del soggetto pubblico quelle fasi (o loro segmenti) per le quali prevalgono le complessive esigenze di tutela ambientale, anche in ragione dei rischi di fallimento del mercato.

**b. Il trasporto.** Se, in generale, il trasporto è il trasferimento da un luogo all'altro di una cosa o di una persona, nel d. lgs. n. 152/2006 manca una definizione specifica dell'attività di trasporto dei rifiuti, anche di imballaggio.

Il trasporto è peraltro espressamente indicato come una delle attività nelle quali si sostanzia la gestione dei rifiuti in genere (art. 183, comma 1, lett. n) e che viene funzionalmente collegata alla loro raccolta, nel senso che quest'ultima è sempre finalizzata, per l'appunto, al "trasporto [dei rifiuti raccolti] in un impianto di trattamento" (art. 183, comma 1, lett. o).

L'attività di trasporto dei rifiuti interessa dunque trasversalmente tutte le fasi della loro gestione, dalla raccolta fino al trattamento finale, proprio perché ne consente la movimentazione tra i diversi siti nei quali essi sono depositati, stoccati e (o) trattati.

Non a caso, l'attività di trasporto diventa oggetto di regolamentazione più dettagliata nell'ambito della disciplina della tracciabilità dei rifiuti, che "deve essere garantita dalla loro produzione fino alla loro destinazione finale" (art. 188-*bis*, comma 1) e che si incentra sul c.d. sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti – SISTRI (art. 188-*ter*), nonché sull'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico (art. 190) e dei formulari di identificazione (art. 193, articolo rubricato, per l'appunto, *Trasporto dei rifiuti*).

**4.2 La fase finale.** Il “trattamento” dei rifiuti comprende due gruppi di operazioni caratterizzate da una contrapposizione funzionale, quelle di “recupero”, incluse le relative attività preparatorie, e quelle di “smaltimento” (cfr. art. 183, comma 1, lett. s).

**c. Il recupero.** Il “recupero dei rifiuti generati da imballaggi” si sostanzia nelle “operazioni che utilizzano rifiuti di imballaggio per generare materie prime secondarie, prodotti o combustibili, attraverso trattamenti meccanici, termici, chimici o biologici, inclusa la cernita, e, in particolare, le operazioni previste nell'allegato C alla parte quarta del presente decreto” (art. 218, comma 1, lett. m, del d. lgs. n. 152/2006).

Secondo l'art. 183, comma 1, lett. t, del d. lgs. n. 152/2006 è recupero, infatti, “qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale” (art. 183, comma 1, lett. t).

**c.1 Il riciclaggio.** Nell'ambito delle operazioni di recupero il legislatore attribuisce un autonomo rilievo al riciclaggio, che è il “ritrattamento in un processo di produzione dei rifiuti di imballaggio per la loro funzione originaria o per altri fini, incluso il riciclaggio organico e ad esclusione del recupero di energia” (art. 218, comma 1, lett. l, del d. lgs. n. 152/2006).

Tra l'attività di recupero e quella di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio vi è una relazione di genere (recupero) a specie (riciclaggio), poiché è recupero un vasto gruppo di operazioni che consente di ricavare dai rifiuti (di imballaggio) un'utilità economico-produttiva, mentre è riciclaggio solo una parte delle operazioni di recupero caratterizzata da una specifica finalità, che è quella di “ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini”. L'esempio più rilevante è quello della termovalorizzazione, vale a dire del recupero di energia derivante

dall'eliminazione in un inceneritore dei rifiuti (di imballaggio), che rientra nella nozione di recupero ma non in quella di riciclaggio, che la esclude espressamente.

Tuttavia, se la fase del recupero comprende quella del riciclaggio, essa egualmente si sdoppia in ragione di una distinzione di finalità interna all'attività di recupero (in senso ampio) e, di conseguenza, di ruolo e interessi.

Il riciclaggio, rispetto al più generale recupero, svolge una funzione di maggiore utilità ambientale, ritrattando i rifiuti di imballaggio al fine di una loro nuova e autonoma utilità economica quali prodotti, materiali o sostanze riutilizzabili.

Lo stesso il legislatore nazionale e comunitario (art. 179, commi 1 e 2, del d. lgs. n. 152/2006; art. 4 della direttiva n. 2008/98/Ce), nel delineare un "ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale" con riguardo alla gestione dei rifiuti, pone il riciclaggio in posizione privilegiata, preceduto solo dalla prevenzione e dalla preparazione per il riutilizzo dei rifiuti.

Va in ogni caso considerato che la sottoposizione di un rifiuto di imballaggio ad attività di recupero o di riciclaggio può far perdere al bene e (o) alle sostanze che lo compongono la qualificazione di rifiuto.

L'art. 184-*ter* del d. lgs. n. 152/2006 stabilisce che "un rifiuto cessa di essere tale quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana" (comma 1).

La previsione normativa precisa inoltre che "l'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni" (comma 2) e che "la

disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto” (comma 5).

I criteri per stabilire quando un rifiuto sottoposto a recupero o riciclaggio cessi di essere tale (c.d. **end of waste**) devono essere adottati “in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare” (comma 2). Tuttavia, si prevede (comma 3) che “nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2” continuano ad applicarsi le disposizioni, tra l'altro, del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 5 febbraio 1998.

Quest'ultimo decreto non stabilisce i criteri in presenza dei quali un bene non è più qualificabile rifiuto, ma stabilisce “le norme tecniche generali che (...) individuano i tipi di rifiuti non pericolosi e fissano, per ciascun tipo di rifiuti e per ogni attività e metodo di recupero degli stessi, le condizioni specifiche in base alle quali l'esercizio di tali attività è sottoposto a procedure semplificate” (v. l'art. 1, comma 2, e i relativi allegati), procedure che a livello normativo sono oggi regolate dagli artt. 214 ss. del d. lgs. n. 152/2006.

Non è, dunque, di piana evidenza se il rinvio al d.m. 5 febbraio 1998 compiuto dall'art. 184-*ter* del d. lgs. n. 152/2006 consenta, fino all'adozione dei nuovi decreti attuativi, di:

- a) applicare i criteri del d.m. del 1998 al fine di verificare già oggi se un rifiuto cessi di essere tale;  
*ovvero*
- b) assicurare la perdurante efficacia delle norme concernenti il trattamento semplificato dei rifiuti di cui al d.m. del 1998, senza che i rifiuti così trattati possano perdere tale qualificazione.

Le disposizioni in questione sono in ogni caso indicative della presenza, nel ciclo industriale ed economico del trattamento del rifiuto, anche di quello proveniente da imballaggi, di un momento della sua lavorazione (al quale il legislatore può dare un espresso rilievo giuridico) superato il quale ha ormai perso la natura sua propria di rifiuto.

**d. Lo smaltimento.** Lo smaltimento consiste nelle operazioni “finalizzat[e] a sottrarre definitivamente un imballaggio o un rifiuto di imballaggio dal circuito economico e (o) di raccolta e in particolare le operazioni previste nell’allegato B alla parte quarta del presente decreto” (cfr. art. 218, comma 1, lett. p, del d. lgs. n. 152/2006).

L’art. 183, comma 1, lett. z, del d. lgs. n. 152/2006 include nello smaltimento “qualsiasi operazione diversa dal recupero”, dunque qualsiasi operazione che non permetta al rifiuto di svolgere un ruolo utile, anche qualora abbia “come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia”.

**5. Gli obiettivi per il recupero e il riciclaggio.** Gli obiettivi ambientali dei produttori e degli utilizzatori di imballaggi consistono nel raggiungimento di determinate percentuali quantitative di gestione dei rifiuti di imballaggio, qualunque ne sia la derivazione, attraverso le attività considerate più virtuose sul piano ambientale dopo il riutilizzo, vale a dire il recupero e il riciclaggio.

In particolare, l’allegato E del d. lgs. n. 152/2006 fissa i seguenti obiettivi di recupero e di riciclaggio:

- 1) “almeno il 60% dei rifiuti di imballaggio sarà recuperato o sarà incenerito in impianti di incenerimento rifiuti con recupero di energia”;
- 2) “sarà riciclato almeno il 55% e fino all’80% in peso dei rifiuti di imballaggio”;
- 3) “saranno raggiunti i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio per i materiali contenuti nei rifiuti di imballaggio: 60% in peso per il vetro; 60% in peso per la carta e il cartone; 50% in peso per i metalli; 26% in peso per la plastica, tenuto conto esclusivamente dei materiali riciclati sotto forma di plastica; 35% in peso per il legno”.

L’allegato riproduce, peraltro in forma più schematica, le percentuali indicate nell’art. 6 della Direttiva Imballaggi e, proprio a causa della sua schematicità, non si sofferma sulle ragioni dell’indicazione di diversi obiettivi di

recupero e di riciclaggio, nonché generali e per singolo materiale, né sul rapporto di autonomia o di dipendenza tra essi sussistenti.

Tenuto conto del rapporto tra recupero e riciclaggio, l'obiettivo relativo al recupero dei rifiuti di imballaggio appare comprensivo di quello del riciclaggio di tali rifiuti.

Di conseguenza, il quadro degli obiettivi fissati nell'allegato E può così essere riassunto: vi è una percentuale complessiva di recupero a livello nazionale dei rifiuti di imballaggio (che include, tra l'altro, il riciclaggio e la valorizzazione termica) pari al 60% dell'immesso. All'interno di questa percentuale complessiva una quota variabile dal 55% all'80% deve costituire oggetto della specifica forma di recupero costituita dal riciclaggio. Infine, è fissata anche una percentuale minima assoluta di riciclaggio per ciascun materiale.

Ciò vuol dire che, ai fini del concorso di un materiale al raggiungimento della percentuale complessiva di recupero del 60%, la quota di rifiuti di imballaggi non riciclati va comunque recuperata in altre forme. Inoltre, al fine di non pregiudicare la realizzazione degli obiettivi generali a livello nazionale, l'eventuale mancata realizzazione dell'obiettivo complessivo del 60% da parte di una filiera deve essere compensata dal raggiungimento di obiettivi complessivi superiori al 60% da parte di altre filiere di materiale.

**6. Le competenze della pubblica amministrazione.** Il sistema di gestione degli imballaggi per la realizzazione degli obiettivi di recupero e di riciclaggio è fondato sulla cooperazione tra gli operatori economici secondo il criterio della "responsabilità condivisa" (art. 219, comma 2, d.lgs. n. 152/2006) ed è caratterizzato da una ripartizione di competenze tra produttori e utilizzatori di imballaggi da una parte, pubblica amministrazione dall'altra.

In base al principio europeo "chi inquina paga", il testo unico ambientale prevede che i produttori e gli utilizzatori di imballaggi conseguano gli obiettivi finali di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggio, assumendosi i costi della raccolta differenziata, del ritiro, del riutilizzo, del recupero e del riciclaggio



di tutti i rifiuti di imballaggio, che non possono quindi ricadere sui consumatori (art. 219, comma 2, lett. a, d.lgs. n. 152/2006).

Tenuto conto dei fondamentali interessi generali coinvolti nell'attività di gestione dei rifiuti realizzata dai produttori e dagli utilizzatori di imballaggi (l'art. 177, comma 2, d. lgs. n. 152/2006 qualifica espressamente la gestione dei rifiuti come un'attività di pubblico interesse), quest'ultima viene svolta in stretta cooperazione con la pubblica amministrazione e sotto la sua vigilanza.

Il coinvolgimento della pubblica amministrazione avviene a livello sia statale, sia locale. Sono previste infatti numerose e articolate competenze a carico dello Stato, delle regioni e delle province, soprattutto per quanto concerne l'emanazione di atti normativi e provvedimenti di carattere generale e programmatico, nonché l'esercizio di funzioni di vigilanza; nonché specifiche attribuzioni ai comuni, direttamente interessati anche ad attività più strettamente gestionali concernenti principalmente la raccolta dei rifiuti d'imballaggio conferiti al servizio pubblico (artt. da 195 a 198 del d. lgs. n. 152/2006).

Sul piano locale sono dunque le autorità comunali le principali interlocutrici degli imprenditori privati che si occupano della gestione dei rifiuti di imballaggio; su quello nazionale un ruolo centrale è svolto invece dal Ministero dell'ambiente chiamato a esercitare, spesso di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, fondamentali funzioni di formazione secondaria, di indirizzo, di monitoraggio e di vigilanza dell'intero settore.

Presso il Ministero dell'ambiente era stato istituito anche uno specifico organismo denominato Osservatorio nazionale sui rifiuti, con alcune tra le più rilevanti competenze in materia (v. l'art. 206-*bis* del d. lgs. n. 152/2006 nel testo vigente anteriormente alle modificazioni introdotte dall'art. 29 della legge 28 dicembre 2015, n. 221; nonché le numerosissime disposizioni del testo unico ambientale relative alla disciplina degli imballaggi che fanno riferimento all'Osservatorio).

Tuttavia, a seguito di alcuni interventi normativi finalizzati a semplificare l'apparato organizzativo dello Stato, oggi l'Osservatorio non è più operativo (v. il combinato disposto dell'art. 12 del d.p.r. 14 maggio 2007, n. 90 e dell'art. 68 del

decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133).

La cessazione dell'operatività dell'Osservatorio non è peraltro avvenuta né attraverso l'abrogazione espressa dell'art. 206-*bis* (che, peraltro, dopo la modificazione avvenuta per effetto dell'art. 29 della legge n. 221/2015 non contiene più alcun riferimento all'Osservatorio), né delle altre norme del d. lgs. n. 152/2006 che vi fanno riferimento, previsioni che restano in vigore, ancorché private di cogenza con riguardo ai profili relativi all'istituzione e alla composizione dell'Osservatorio. L'art. 29, comma 2, della legge n. 221/2015 ha disposto che "tutti i richiami all'Osservatorio nazionale sui rifiuti e all'Autorità di cui all'articolo 207 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, effettuati [...] dall'articolo 222, comma 2, [...] del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006 o da altre disposizioni di legge si intendono riferiti al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare".

Le funzioni di vigilanza e controllo attribuite all'Osservatorio non sono dunque venute meno e rientrano a pieno titolo nella sfera di attribuzioni del Ministero dell'ambiente (v. anche Tar Lazio, 20 dicembre 2016, n. 12670).

Tra i principali compiti oggi svolti dal Ministero, si rammentano quelli di vigilanza generale sulla gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (art. 206-*bis*, comma 1, lett. a), anche intervenendo con poteri di sollecitazione, nonché di organizzazione della raccolta differenziata in caso di inerzia dei comuni (art. 222); d'accertamento dei presupposti per il riconoscimento dei sistemi autonomi di gestione dei rifiuti di imballaggio alternativi al modello consortile (art. 221, comma 5); d'accentramento dei flussi informativi in materia di rifiuti di imballaggio provenienti dal sistema consortile e dai sistemi autonomi di gestione (artt. 221, 223, 224 e 225); di verifica dell'attuazione del programma generale di prevenzione e gestione predisposto dal Conai ai sensi dell'art. 225 (art. 206-*bis*, comma 1, lett. d); di predisposizione di un rapporto annuale sulla gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (art. 206-*bis*, comma 1, lett. g); di verifica del raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall'Unione europea in materia di rifiuti e

del rispetto della responsabilità estesa del produttore da parte dei produttori e degli importatori di beni (art. 206-*bis*, comma 1, lett. g-*quinquies*).

**7. Il sistema imprenditoriale di gestione dei rifiuti di imballaggi.** Sulla base del principio europeo dell'*extended producer responsibility* (EPR), “i produttori e gli utilizzatori sono responsabili della corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti” (art. 221, comma 1, d. lgs. n. 152/2006). Essi “devono conseguire gli obiettivi finali di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggio in conformità alla disciplina comunitaria indicati nell'allegato E” (art. 220, comma 1, d. lgs. n. 152/2006). Inoltre, sono tenuti a farsi carico del “corrispettivo per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico” (svolta in regime di privativa dai Comuni) e dei costi per le attività di ritiro e di riutilizzo dei rifiuti degli imballaggi usati e di raccolta ed eventuale smaltimento dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari su superfici private, nonché dei costi di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggio ritirati o raccolti (art. 221, comma 10, d. lgs. n. 152/2006). È espressamente escluso che il sistema possa comportare oneri economici per il consumatore (art. 221, comma 11, d. lgs. n. 152/2006).

Per soddisfare gli obblighi di ritiro, per raggiungere gli obiettivi generali di recupero e riciclaggio stabiliti a livello comunitario e recepiti nel d. lgs. n. 152/2006 e per garantire il necessario raccordo con le amministrazioni pubbliche tanto i produttori quanto gli utilizzatori partecipano al Consorzio Nazionale Imballaggi (in sigla, Conai), salvo che si adotti uno dei sistemi alternativi di gestione.

Ferma la “responsabilità condivisa” sia dei produttori, sia degli utilizzatori per l’adempimento degli obblighi ambientali secondo quanto sopra delineato, ai soli produttori di imballaggi spetta invece di realizzare materialmente (art. 221, comma 3, d. lgs. n. 152/2006):

*i)* l’attività di ritiro dei rifiuti di imballaggio primari o comunque conferiti al servizio pubblico della stessa natura e raccolti in modo differenziato;

ii) l'attività di raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari presso piattaforme private;

iii) l'attività di recupero e di riciclaggio degli imballaggi usati.

A tal fine, i produttori possono alternativamente scegliere di aderire a uno dei consorzi di filiera costituiti per ciascun materiale di imballaggio ai sensi dell'art. 223 del d. lgs. n. 152/2006 o di adottare uno dei sistemi alternativi di gestione (art. 221, comma 3).

Nel settore della gestione dei rifiuti di imballaggio sono presenti anche operatori che, al di fuori del circuito consortile e senza costituire sistemi autonomi di gestione ai sensi dell'art. 221, comma 3, lettere a) o c), del d. lgs. n. 152/2006, svolgono con finalità lucrative attività nelle fasi, in genere, del ritiro, recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio. A questi operatori (c.d. indipendenti) si rivolgono sia i Comuni che non abbiano aderito all'Accordo quadro Anci-Conai o che siano receduti da quest'ultimo (v. il parag. 8), sia utilizzatori industriali e commerciali di imballaggi e altri soggetti privati coinvolti nella raccolta dei rifiuti da superfici private. I produttori e gli utilizzatori degli imballaggi intercettati dagli operatori indipendenti sono comunque soggetti all'adesione a Conai e al conseguente pagamento del CAC poichè non vi è alcuna certezza che gli imballaggi da loro prodotti e utilizzati siano tutti e sempre recuperati dagli operatori indipendenti. Questi, del resto, a differenza del sistema consortile e dei sistemi autonomi ex 221, comma 3, lettere a) o c), del d. lgs. n. 152/2006, svolgono un'attività sottratta a ogni vincolo di servizio universale e di conseguimento degli obiettivi ambientali.

Il sistema nazionale di *compliance schemes* all'EPR è articolato su due livelli, il primo presidiato dal Conai, disciplinato dall'art. 224 del d. lgs. n. 152/2006. Il secondo occupato dai sistemi posti in essere dai produttori per adempiere ai propri obblighi, vale a dire i consorzi di filiera (art. 221, comma 3, lett. b, e art. 223, d.lgs. n. 152/2006) o i sistemi autonomi, i quali ultimi possono consistere sia nell'organizzazione autonoma dell'attività di raccolta, riutilizzo, ritiro, recupero e riciclaggio dei rifiuti dei propri imballaggi (art. 221, comma 3,

lett. a), d.lgs. n. 152/2006), sia in un sistema autosufficiente di restituzione dei propri imballaggi (art. 221, comma 3, lett. c), d.lgs. n. 152/2006).

Il sistema è, dunque, integrato sotto il profilo soggettivo, ma anche nel senso che la gestione dei rifiuti di imballaggio, pur scomposta nella fasi della raccolta differenziata, del ritiro, del riutilizzo, del riciclaggio e del recupero, è necessariamente unificata dal conseguimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio.

Per quanto concerne più specificamente il sistema consortile, quest'ultimo si configura come *compliance scheme* “per così dire a carattere residuale” (v. Consiglio di Stato, sentenze nn. 4475, 4476 e 4477 del 2015), nel senso che è chiamato a operare qualora non siano attivi modelli alternativi secondo le opzioni consentite dalla legge.

Al Conai partecipano infatti i produttori e gli utilizzatori che non operano nell'ambito dei c.d. sistemi autonomi di gestione dei rifiuti di imballaggio nonché quelli che non vi operano in via esclusiva in ragione del fatto che questi sistemi riguardano soltanto alcune delle tipologie di imballaggi da essi prodotti o utilizzati.

Ai consorzi di filiera partecipano invece – tanto da motivarne la denominazione – i produttori di imballaggi di un determinato tipo di materiale (che partecipano anche al Conai) nonché, eventualmente, i relativi utilizzatori, recuperatori e riciclatori.

Con riguardo al Conai e ai consorzi di filiera è sorto il problema della loro natura, privata o pubblica, e dell'obbligatorietà o volontarietà della partecipazione delle imprese.

Per legge, sono enti privati e imprenditoriali che agiscono senza fini di lucro e secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Si tratta, in particolare, di consorzi tra imprenditori (v. Mosco, 2017) che “non possono qualificarsi alla stregua di consorzi obbligatori ai sensi degli artt. 2616 ss. cod. civ. (...) né come consorzi (...) obbligatori in quanto costituiti mediante apposito provvedimento legislativo”. La circostanza che il d. lgs. n. 152/2006 li qualifichi espressamente come “soggetti muniti di personalità

giuridica di diritto privato” e “la coesistenza, nello stesso settore di gestione dei rifiuti, di operatori privati gestori di sistemi autonomi (...) implicano, per un verso, l’inapplicabilità diretta dei principi in tema di consorzi obbligatori (...) e, per l’altro verso, l’assoggettamento (...) alla disciplina propria dei consorzi volontari, improntata ai principi di autonomia statutaria (a sua volta esplicitazione del principio di autonomia contrattuale ex art. 1322 c.c.), organizzativa e gestionale” (v. con specifico riguardo ai consorzi di filiera Consiglio di Stato, sentenze nn. 4475, 4476 e 4477 del 2015).

Sono, dunque, consorzi di diritto privato e non pubblico che pure perseguono funzioni di interesse per l’intera collettività, e dunque di rilievo pubblicistico, nel campo ambientale, tanto che gli statuti consortili sono approvati con decreto del Ministro dell’ambiente, di concerto con quello delle attività produttive.

Anche in ragione di queste caratteristiche, per quanto possibile, privatistiche e imprenditoriali, il sistema Conai-consorzi di filiera si caratterizza quale prestatore di un servizio di interesse economico generale da esercitare con i vincoli del servizio universale, inteso non solo senso geografico (il servizio va reso su tutto il territorio nazionale) ma anche temporale (la prestazione del servizio va assicurata anche in via anticiclica rispetto al mercato delle materie prime).

Conai sottolinea peraltro in vari suoi documenti (v. da ultimo l’Audizione del 16 gennaio 2017 davanti alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali a esse correlati) che il servizio è svolto in 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, nel senso che ogni qual volta vi sia un intervento del mercato o un interesse di questo a intervenire, che non si ponga in contrasto con gli obiettivi di recupero e riciclaggio, l’apparato 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.

**8. Il Conai. 8.1 Natura e struttura organizzativa.** Il Conai è un consorzio con attività esterna costituito senza fini di lucro dalle imprese produttrici di imballaggi diverse da quelle che abbiano adottato un sistema autonomo di gestione o di restituzione ai sensi dell'art. 221, comma 3, lettere a) e c) del d. lgs. n. 152/2006 con riferimento a tutte le tipologie di imballaggi da esse prodotti, nonché dalle imprese utilizzatrici degli imballaggi realizzati dalle suddette imprese produttrici (sulla sua natura giuridica, v. il precedente parag. 7).

Il Conai è costituito e le imprese vi partecipano allo scopo di raggiungere gli obiettivi globali di recupero e di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio indicati nell'allegato E dello stesso d. lgs. n. 152/2006, nonché di garantire il necessario raccordo con l'attività di raccolta differenziata dei rifiuti su superficie pubblica effettuata dalle pubbliche amministrazioni (v. l'art. 221, comma 3, del d. lgs. n. 152/2006).

Il Conai raduna, dunque, necessariamente ed esclusivamente le imprese produttrici, e i relativi utilizzatori di ogni livello fino al consumo, che costituiscono i consorzi di filiera ai sensi degli artt. 221, comma 3, lett. b), e 223 del d. lgs. n. 152/2006. Non hanno invece l'obbligo di partecipare al Conai le imprese produttrici di imballaggi che realizzino un sistema autonomo di gestione dei propri rifiuti ai sensi dell'art. 221, comma 3, lett. a), ovvero un sistema di restituzione dei propri imballaggi ai sensi dell'art. 221, comma 3, lett. c), nonché i loro utilizzatori, ferma la possibilità di partecipare volontariamente al Conai.

Le imprese produttrici e utilizzatrici di imballaggi partecipano al Conai in forma paritaria (art. 224, comma 1, del d. lgs. n. 152/2006) e costituiscono due distinte categorie di consorziati, suddivise a loro volta in diverse componenti a seconda del settore di attività in cui i consorziati operano. Devono iscriversi al Conai (v. il combinato disposto dell'art. 221, comma 2, e dell'art. 218, comma 1, lettere r) e s), del d. lgs. n. 152/2006):

- nella categoria dei produttori: i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio;
- nella categoria degli utilizzatori: i commercianti, i distributori, gli addetti al riempimento, gli utenti di imballaggi e gli importatori di imballaggi pieni.

La gestione del Conai è affidata a un consiglio di amministrazione nel quale sono egualmente rappresentati i produttori e gli utilizzatori, in linea con il principio di pariteticità della partecipazione tra le due categorie di consorziati. Al Ministro dell'ambiente e al Ministro dello sviluppo economico compete l'indicazione del consigliere rappresentante dei consumatori (v. art. 224, comma 10, del d. lgs. n. 152/2006).

**8.2 Funzioni.** Al Conai sono attribuiti compiti istituzionali che coinvolgono: (i) l'intero sistema di gestione dei rifiuti e dunque anche le imprese che non sono tenute ad aderire al Conai; (ii) specificamente le gestioni consortili.

Con riguardo alla prima tipologia di compiti si tratta, in particolare, delle funzioni di coordinamento dell'attività degli operatori privati con quelle delle pubbliche amministrazioni (art. 221, comma 3, e art. 224, comma 3, lettere a., b., d., f., g. e i.); di raccolta e pubblicazione dei dati e delle informazioni del settore degli imballaggi e relativi rifiuti (art. 220, comma 2), anche attraverso l'elaborazione e l'aggiornamento del Programma generale di prevenzione e gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (art. 224, comma 3, lettere c. e n., e art. 225); di promozione della cooperazione dei consorzi di cui all'art. 223 e dei soggetti che agiscono autonomamente ai sensi dell'art. 221, comma 3, lettere a. e c. (art. 224, comma 3, lettere e. e l.); di cura dei rapporti con l'Autorità di vigilanza (art. 224, comma 3, lett. m.).

Il Conai è chiamato altresì a fornire, qualora richiesti, "elementi di valutazione" al Ministero dell'ambiente nell'ambito del procedimento di riconoscimento dei sistemi autonomi previsti dall'art. 221, comma 3, lettere a) e c), del d. lgs. n. 152/2006 (art. 221, comma 5, d. lgs. n. 152/2006).



In casi eccezionali può essere svolta anche un'attività operativa. Su richiesta del Ministero dell'ambiente, il Conai può decidere d'intervenire d'urgenza per sostituire temporaneamente i gestori convenzionati con i comuni che non abbiano attivato sistemi adeguati di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio (art. 222, comma 2). Inoltre, qualora un consorzio di filiera non sottoscriva l'allegato tecnico dell'Accordo Quadro Anci/Conai oppure le relative convenzioni operative con i singoli comuni, il Conai gli subentra nella conclusione di queste ultime "al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio" dei rifiuti di imballaggio (art. 224, comma 12, ultimo periodo).

**8.3 Il contributo ambientale Conai (CAC).** Tra le funzioni del Conai relative alle sole gestioni consortili particolare rilievo ha quella di ripartire tra i produttori e gli utilizzatori, tenendone esenti i consumatori finali, i "maggiori oneri della raccolta differenziata di cui all'art. 221, comma 10, lett. b, 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, al netto delle quantità di imballaggi usati riutilizzati nell'anno precedente per ciascuna tipologia di materiale", con un'unica eccezione relativa agli "imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato previa cauzione" (art. 224, comma 7, d.lgs. 152/2006).

Il Conai "a tal fine determina e pone a carico dei consorziati, con le modalità individuate dallo statuto, (...) il contributo denominato contributo ambientale Conai" (art. 224, comma 3, lett. h, d.lgs. n. 152/2006).

La destinazione del contributo ambientale Conai è rivolta "in via prioritaria" alle attività di "ritiro degli imballaggi primari o comunque conferiti al servizio pubblico" e "in via accessoria" alla "organizzazione dei sistemi di raccolta, recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari" (art. 224, comma 8, del d. lgs. n. 152/2006).

Il contributo ambientale, differenziato in ragione del tipo di materiale di imballaggio, è determinato dal Conai sulla base del programma generale per la prevenzione e la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, in relazione ai costi della raccolta differenziata, del riciclaggio e del recupero di rifiuti di imballaggi conferiti al servizio pubblico di raccolta differenziata.

Il contributo ambientale è applicato in un momento particolare e unico del ciclo della vita dell'imballaggio, che è quello della sua "prima cessione", da intendersi non necessariamente la prima in senso cronologico, bensì la prima da un produttore a un utilizzatore attraverso la quale l'imballaggio è immesso sul mercato nazionale, giustificando l'applicazione del contributo ambientale. In altre parole, il contributo ambientale è prelevato al momento della cessione dell'imballaggio dall'ultimo operatore della catena di produzione al primo operatore della catena di utilizzazione. Qualora l'immissione dell'imballaggio nel mercato nazionale avvenga per effetto di importazione di imballaggi pieni, ossia di merci imballate, il contributo è prelevato dal consorzio importatore.

L'applicazione del contributo ambientale avviene sugli imballaggi sia primari, sia secondari, sia terziari.

Normalmente, i rifiuti di imballaggi primari finiscono in mano ai consumatori e sono raccolti su superficie pubblica dai Comuni, mentre i rifiuti degli imballaggi secondari e terziari derivano altrettanto prevalentemente da attività industriali e commerciali e si raccolgono in via tendenziale su superficie privata (v. AGCM, *Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani IC 49*, 2016, pag. 170 ss.).

Si pone così il problema se sarebbe preferibile escludere gli imballaggi secondari e terziari dall'assoggettamento al contributo ambientale, sul presupposto che essi sarebbero estranei alla gestione consortile. In giurisprudenza (Tar Lazio n. 2214/1999) si è espressamente affermata la legittimità del meccanismo di prelievo del contributo ambientale su tutti gli imballaggi, dai primari ai terziari. Per l'AGCM, tuttavia, ciò potrebbe creare fenomeni di sussidi incrociati tra i produttori di imballaggi secondari e terziari e i produttori di imballaggi primari (v. *Indagine conoscitiva*, 2016, pag. 182).

Nel valutare l'applicazione del contributo ambientale su qualunque tipologia di imballaggio va in ogni caso considerato che il sistema Conai è chiamato svolgere i servizi di gestione anche con riferimento agli imballaggi secondari e terziari, come espressamente previsto dalla legge (art. 224, comma 8, del d.lgs. n. 152/2006) e che, in particolare, non solo l'effettivo comportamento degli utenti, anche per effetto della diffusione degli acquisti *on line*, fa sì che una quota di imballaggi, secondari ma anche terziari, confluisca nella raccolta differenziata comunale, rientrando nel flusso dei rifiuti d'imballaggio da superficie pubblica; ma soprattutto che per via del meccanismo dell'assimilazione (v. gli artt. 198, comma 2, lett. g) e 195, comma 2, lett. e) del d. lgs. n. 152/2006) gli stessi Comuni equiparano gli imballaggi secondari e terziari costituenti rifiuti speciali ai rifiuti urbani, facendoli confluire nella raccolta da superficie pubblica e dunque nella gestione consortile.

È stato inoltre messo in luce che il pagamento del contributo ambientale Conai anche sugli imballaggi secondari e terziari, compresi quelli intercettati dagli operatori indipendenti, possa essere giustificato sul piano economico come "corrispettivo dell'*onere non equo* sostenuto dal Conai" a fronte dei vincoli di prestazione universale del servizio su di esso gravanti (v. COLOMBO, GRILLO, OLIVIERI, 2017).

In ogni caso, le somme che il Conai acquisisce a titolo di contributo ambientale, dedotta una quota acquisita quali mezzi propri, sono percepite "in nome e per conto" dei consorzi di filiera, quale mandatario all'incasso di questi ultimi. Non costituendo mezzi propri del Conai, le somme sono poi versate ai consorzi di filiera con modalità e tempi che consentano il loro migliore funzionamento e il tempestivo adempimento da parte degli stessi degli obblighi assunti nei confronti dei comuni, o dei gestori convenzionati con questi ultimi, per la raccolta differenziata e il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio.

Il d. lgs. n. 152/2006 dà valore al profilo negoziale tra Conai e consorzi di filiera e prevede che il contributo venga attribuito ai consorzi sulla base di apposite convenzioni. Le convenzioni regolano l'incasso e il trasferimento del

contributo ambientale in favore dei consorzi di filiera tenendo conto dell'attività realizzata e del raggiungimento degli obiettivi ambientali.

I consorzi di filiera utilizzano la più parte del contributo ambientale Conai per pagare ai Comuni i costi da questi ultimi sostenuti per la raccolta differenziata sulla superficie pubblica.

In particolare, il sistema consortile riconosce ai comuni un corrispettivo pari ai costi aggiuntivi sostenuti dalla pubblica amministrazione per realizzare, nell'ambito della raccolta dei rifiuti, l'effettuazione della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio (extracosti o delta-costi: art. 221, comma 10, lett. b, del d. lgs. n. 152/2006).

I costi aggiuntivi sono determinati nell'ambito di un accordo che il Conai è per legge tenuto a concludere con i comuni rappresentati dalla loro associazione nazionale, l'ANCI (art. 224, comma 5, del d. lgs. n. 152/2006).

Il c.d. Accordo Quadro è concluso sulla base di trattative che coinvolgono non solo Anci/Conai, ma anche i consorzi di filiera, che sottoscrivono anch'essi gli allegati tecnici di pertinenza, e le associazioni dei gestori del servizio di raccolta differenziata. L'Accordo Quadro è attuato a livello locale attraverso convenzioni operative concluse tra i singoli comuni e i consorzi di filiera.

Sulla base del principio di sussidiarietà del modello Conai-consorzi di filiera, le pubbliche amministrazioni comunali conservano la facoltà di rivolgersi direttamente al mercato dei sistemi autonomi e degli operatori (recuperatori e riciclatori) indipendenti anziché alle gestioni consortili e a tal fine possono anche recedere dall'Accordo Quadro Anci/Conai e dalle relative convenzioni operative. La scelta di non ricorrere – o di non ricorrere più – al sistema Conai-consorzi di filiera può essere effettuata anche con riferimento soltanto ad alcune tipologie di materiali e, nell'ambito dello stesso tipo di materiale, alla sola parte corrispondente alle eventuali frazioni merceologiche similari.

In applicazione dell' Accordo Quadro Anci/Conai, nel 2014 la quota delle risorse dei consorzi di filiera costituita dal contributo ambientale Conai è stata interamente destinata ai Comuni per un ammontare complessivo di circa 400

milioni di euro (circa 440 milioni di euro nel 2015). Nello stesso anno, grazie ai ricavi delle vendite dei materiali, il sistema consortile ha fatto fronte agli oneri delle attività di avvio a riciclo dei rifiuti da superficie pubblica, oltre che dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari da superficie privata (fonte: Conai, 2017).

**9. I consorzi di filiera.** I consorzi di filiera sono costituiti dai produttori di ognuna delle tipologie di materiale di imballaggio che non abbiano scelto di operare in via autonoma e sono il Corepla (plastica), il Cial (alluminio), Ricrea (acciaio), Rilegno (legno), il Comieco (carta e cartone), il Coreve (vetro).

I consorzi organizzano e svolgono operativamente le attività: i) di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggio; ii) di ripresa degli imballaggi usati; iii) di raccolta dei rifiuti di imballaggi secondari e terziari su superfici private; iv) di ritiro, su indicazione del Conai, dei rifiuti di imballaggio conferiti dal servizio pubblico (art. 221 e art. 223 del d. lgs. n. 152/2006).

I consorzi di filiera sono organizzazioni con “personalità giuridica di diritto privato” (sulla loro natura giuridica, v. il precedente parag. 7), retti da uno statuto approvato dal Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e redatto in conformità a uno schema tipo predisposto dai suddetti Ministri (art. 223, comma 2, del d. lgs. n. 152/2006). A seguito dell'annullamento giudiziario del primo decreto di approvazione dello schema tipo emanato il 26 aprile 2013, un secondo schema tipo è stato adottato con decreto del 24 giugno 2016.

La redazione di uno schema tipo di statuto va posta in relazione allo svolgimento da parte dei consorzi di compiti che coinvolgono anche interessi pubblici con riguardo all'ambiente, ma non muta la loro natura di consorzi di diritto privato.

Lo schema di statuto-tipo non può pertanto ledere l'autonomia privata dei consorzi imponendo loro discipline di dettaglio riguardo all'organizzazione interna. Coerentemente con la sua natura di *schema* deve invece strutturarsi in modo da consentire a ciascun consorzio di adeguare lo statuto-tipo alle

caratteristiche della propria compagine consortile e (o) dell'operatività della filiera, senza necessità di un'esplicita autorizzazione ministeriale.

I consorzi di filiera, al pari del Conai, non possono essere considerati concessionari di pubblico servizio posto che il ritiro dei rifiuti provenienti da superficie pubblica è attività resa non alla collettività degli utenti, bensì in favore dei comuni, o dei loro concessionari ed è, dunque, meramente strumentale al servizio pubblico da essi svolto. Va considerato, inoltre, che la raccolta da superficie privata, nonché le attività di avvio a recupero e al riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, sono compiute in favore delle imprese che utilizzano gli imballaggi, esse stesse obbligate per legge alla realizzazione degli obiettivi generali di recupero e di riciclaggio insieme ai produttori (v. ancora Consiglio di Stato, sentenze nn. 4475, 4476 e 4477 del 2015).

I consorzi di filiera costituiscono nel loro insieme il secondo livello di operatività del sistema consortile di gestione dei rifiuti di imballaggio (al primo appartenendo, si è visto, il Conai) e sono i soggetti che realizzano le attività gestionali vere e proprie sui rifiuti degli imballaggi (in particolare, quella del ritiro dei rifiuti raccolti su superficie sia pubblica, sia privata e del loro avvio al recupero e al riciclaggio), seguendo gli indirizzi di programmazione e di cooperazione generale predisposti dal Conai.

Ciascun consorzio di filiera trasmette annualmente al Conai, oltre che al Ministero dell'ambiente, i programmi specifici di prevenzione e gestione settoriale che costituiscono la base per l'elaborazione del Programma generale da parte del Conai, che a sua volta individua le misure relative a una serie di obiettivi con riferimento alle singole tipologie di materiale di imballaggio (prevenzione della formazione dei rifiuti, accrescimento della proporzione di imballaggi riciclabili e riutilizzabili, miglioramento della resistenza degli imballaggi, quantità da riciclare e recuperare). Ciascun consorzio di filiera trasmette altresì annualmente al Conai le relazioni sulla gestione di riferite alla gestione realizzata nell'anno precedente, con l'indicazione, tra l'altro, dei risultati conseguiti (art. 223, commi 4, 5 e 6, del d. lgs. n. 152/2006).

I mezzi finanziari per il funzionamento dei consorzi di filiera sono costituiti principalmente dal contributo ambientale Conai che questo versa loro ai sensi dell'art. 224, comma 3, lett. h) e dai contributi dei consorziati. Inoltre, risorse importanti possono derivare dai proventi della cessione, attraverso procedure di selezione quanto più possibile aperte e trasparenti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio da essi gestiti. Terminata la fase di *start up*, è opportuno che le procedure consistano di regola in aste pubbliche.

Ai consorzi di filiera possono partecipare anche gli utilizzatori nonché, per effetto di una specifica disposizione del testo unico ambientale (art. 223, comma 1, ultimo periodo), i recuperatori e i riciclatori “che non corrispondono alla categoria dei produttori”, sulla base di un “previo accordo con gli altri consorziati ed unitamente agli stessi”.

La partecipazione ai consorzi di filiera è dunque sempre facoltativa soltanto per i recuperatori (che non siano riciclatori) e per quei riciclatori che non siano al tempo stesso qualificabili come produttori.

Diversamente dai produttori di imballaggi, i “recuperatori” e i “riciclatori” di rifiuti di imballaggio non sono positivamente definiti sotto il profilo soggettivo dall'art. 218 del d. lgs. n. 152/2006, che detta le nozioni rilevanti ai fini del titolo II della parte IV del d. lgs. n. 152/2006. La disposizione si limita a inserirli nell'elencazione degli “operatori economici” effettuata alla lett. q), affiancandoli alle categorie già previste dalle norme comunitarie (“produttori”, “utilizzatori”, “pubbliche amministrazioni e gestori”).

Nondimeno, è possibile identificare le categorie dei recuperatori e dei riciclatori avvalendosi delle definizioni di “recupero” e di “riciclaggio” che il d. lgs. n. 152/2006 fornisce per l'applicazione del titolo II relativo alla gestione degli imballaggi, definizioni che, dunque, assumono rilievo determinante anche con riguardo all'art. 223 di detto decreto (lett. m e l dell'art. 218, comma 1, del d. lgs. n. 152/2006: sulle nozioni di recupero e di riciclaggio v. *supra*, par. 2), fermo il principio che nell'ambito della gestione degli imballaggi i riciclatori e i recuperatori devono recuperare e riciclare anzitutto rifiuti provenienti da imballaggi.

In ogni caso, l'espresso riferimento normativo ai riciclatori diversi dai produttori di imballaggi conferma che i riciclatori che siano al contempo produttori di imballaggi devono (e non possono) partecipare ai consorzi di filiera, salva l'attivazione di sistemi autonomi.

L'art. 223, comma 2, quinto periodo, del d. lgs. n. 152/2006 prevede 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 espressione dei "produttori di materie prime di imballaggio. La presenza di rappresentanti di riciclatori e recuperatori nei consigli d'amministrazione dei consorzi sembra conseguire all'ingresso di questi ultimi nella compagine consortile sia in quanto sussiste in tal caso un loro interesse a partecipare all'amministrazione consortile sia perché la previsione del primo comma dell'art. 223 è anche e soprattutto strumentale all'esercizio da parte dei riciclatori e recuperatori dei diritti amministrativi, di voto in assemblea e, conseguentemente, di partecipazione alla gestione (v. Consiglio di Stato, sentenze nn. 4475, 4476 e 4477 del 2015).

**10.1 sistemi autonomi.** I produttori di imballaggi possono scegliere di non aderire al sistema Conai-consorzi di filiera realizzando le attività di raccolta, recupero e riciclaggio attraverso una delle due modalità alternative contemplate dall'art. 221, comma 3, del d. lgs. n. 152/2006 (in seguito, sistemi autonomi):

1) l'organizzazione autonoma della "gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale" (art. 221, comma 3, lett. a., d. lgs. n. 152/2006: c.d. sistema autonomo di gestione);

2) l'attivazione autonoma di un sistema "di restituzione dei propri imballaggi" avente la caratteristica dell'"autosufficienza" (art. 221, comma 3, lett. c., d. lgs. n. 152/2006: c.d. sistema autonomo di restituzione).

Non è detto espressamente che i sistemi autonomi possono essere istituiti solo da singoli produttori di imballaggi e non anche da più produttori associati, eventualmente con l'adesione di soggetti terzi (non produttori), e la giurisprudenza è orientata a riconoscere legittime gestioni autonome costituite



in forma associata, purché non divengano cripto-consorzi che contribuiscano a realizzare un sistema pluriconsortile, disattendendo l'opzione di fondo del legislatore del 2008.

Soprattutto nel caso del ricorso a schemi associativi sorgono rilevanti problemi relativi all'effettiva riferibilità dei sistemi autonomi alla gestione dei "propri" rifiuti, requisito inevitabilmente annacquato da forme associate di gestione di rifiuti che hanno una provenienza plurima e sono considerati fungibili.

In ogni caso, le gestioni autonome devono concorrere ad assicurare il mantenimento del carattere universale del servizio di gestione dei rifiuti anche al fine di evitare, sul piano concorrenziale, fenomeni di *cherry picking* a svantaggio del sistema consortile di gestione dei rifiuti (v. COLOMBO, GRILLO, OLIVIERI, 2017), che sono stati oggetto di valutazione anche da parte dell'AGCM (*Indagine conoscitiva*, 2016, pag. 183 ss.).

L'uscita dal sistema Conai-consorzi di filiera (attraverso il recesso dal rapporto consortile) è dunque efficace "solo dal momento in cui, intervenuto il riconoscimento, l'Osservatorio accerti il funzionamento del sistema" e ne dia comunicazione al Conai (art. 221, comma 5).

La mera attivazione di un sistema di gestione o di restituzione dei propri imballaggi è infatti condizione necessaria, ma non sufficiente, ai fini dell'esonero dalla partecipazione al sistema Conai-consorzi di filiera, in quanto il legislatore subordina l'esonero a un meccanismo di riconoscimento pubblicistico volto a garantire che il sistema istituito dal singolo produttore di imballaggi sia da un lato un sistema "valido", vale a dire efficiente in relazione agli obiettivi di riciclaggio individuati dal d. lgs. n. 152/2006, dall'altro lato effettivamente "autosufficiente" o "autonomo" rispetto al sistema "ordinario" gestito dai consorzi.

L'art. 221, comma 5, del d. lgs. n. 152/2006, stabilisce infatti che "i produttori che non intendono aderire al Consorzio Nazionale Imballaggi e a un consorzio di cui all'articolo 223, devono presentare all'Osservatorio nazionale sui rifiuti il progetto del sistema di cui al comma 3, lettere a) o c) richiedendone

il riconoscimento sulla base di idonea documentazione [...]. Per ottenere il riconoscimento i produttori devono dimostrare di aver organizzato il sistema secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, che il sistema sarà effettivamente ed autonomamente funzionante e che sarà in grado di conseguire, nell'ambito delle attività svolte, gli obiettivi di recupero e di riciclaggio di cui all'articolo 220. I produttori devono inoltre garantire che gli utilizzatori e gli utenti finali degli imballaggi siano informati sulle modalità del sistema adottato. L'Osservatorio, sulla base dei necessari elementi di valutazione forniti dal Consorzio nazionale imballaggi, si esprime entro novanta giorni dalla richiesta. In caso di mancata risposta nel termine sopra indicato, l'interessato chiede al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'adozione dei relativi provvedimenti sostitutivi da emanarsi nei successivi sessanta giorni”.

Il procedimento di riconoscimento dei sistemi autonomi si articola in due fasi principali.

La prima è volta a consentire una provvisoria autorizzazione all'esercizio del sistema autonomo, concessa sulla base di una valutazione di natura essenzialmente prognostica relativa all'astratta capacità del sistema di operare nel rispetto dei requisiti di legge, valutazione che deve comunque essere rigorosa, ma basata fundamentalmente sui dati, anche previsionali, e sui documenti messi a disposizione dal produttore istante.

La seconda fase è, invece, finalizzata alla verifica concreta e approfondita dell'effettivo funzionamento del sistema autonomo, da compiere attraverso esauritivi controlli, anche *in loco*, riferiti a un congruo periodo temporale e concernenti tra l'altro la tracciabilità degli imballaggi e dei relativi rifiuti.

Il procedimento di riconoscimento si conclude in via definitiva soltanto al termine della seconda fase. Se l'esito è favorevole, il produttore istante può uscire dal Conai e dal consorzio di filiera di riferimento nel caso in cui il sistema riconosciuto riguardi tutte le tipologie dei propri imballaggi o, altrimenti, può modificare la propria partecipazione escludendo dalla gestione consortile le sole tipologie degli imballaggi riferibili al sistema riconosciuto.

Anche il Conai partecipa al procedimento di riconoscimento dei sistemi autonomi in quanto è tenuto per legge a fornire gli “elementi di valutazione” eventualmente richiesti dal Ministero dell’ambiente (art. 221, comma 5, d. lgs. n. 152/2006). Si tratta di un intervento consultivo e non vincolante per il Ministero, che tuttavia ha suscitato preoccupazioni di natura anti-concorrenziale sfociate nell’apertura di un’istruttoria da parte dell’AGCM che ha coinvolto il Conai e il Corepla, il consorzio di filiera della plastica. L’istruttoria si è conclusa senza l’accertamento di infrazioni con l’assunzione di impegni ai sensi dell’art. 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990 (procedimento A476, concluso con provvedimento n. 25609 del 3 settembre 2015). Gli impegni, che si riferiscono al solo settore dei rifiuti d’imballaggio secondari e terziari in plastica diversi da quelli provenienti dalla raccolta urbana, hanno rafforzato il ruolo di terzietà che la legge attribuisce al Conai attraverso, tra l’altro, l’affidamento a un soggetto terzo (*monitoring trustee*) del compito di formulare gli elementi di valutazione richiesti dal Ministero dell’ambiente e l’adozione di una procedura finalizzata a rendere il procedimento di riconoscimento dei sistemi autonomi il più possibile trasparente, certo e prevedibile.

I produttori che operano nell’ambito dei sistemi autonomi di gestione o di restituzione sono obbligati, al pari dei consorzi di filiera, a elaborare e a trasmettere annualmente al Conai e al Ministero dell’ambiente un programma specifico di prevenzione e gestione dei loro rifiuti, nonché una relazione sulla gestione riferita all’esercizio precedente, con l’indicazione dei risultati conseguiti nel recupero e nel riciclaggio dei rifiuti di imballaggio (v. l’art. 221, commi 6, 7 e 8 del d. lgs. n. 152/2006).

I sistemi autonomi concorrono inoltre al finanziamento del Conai, attraverso “contributi e proventi” determinati “per le attività svolte in loro favore in adempimento alle prescrizioni di legge” (v. l’art. 224, comma 8, ultimo periodo, del d. lgs. n. 152/2006).

**10.1 I sistemi autonomi di gestione della lett. a).** L’attivazione di un sistema di gestione ex art. 221, comma 3, lett. a), d. lgs. n. 152/2006

presuppone che i produttori di imballaggi interessati organizzino autonomamente le attività di raccolta, trasporto, recupero (in senso ampio, compreso dunque il riciclaggio) e smaltimento in relazione ai rifiuti derivanti dai propri prodotti.

Il sistema autonomo di gestione deve inoltre rispettare i “criteri di priorità nella gestione dei rifiuti” fissati dall’art. 179 del d. lgs. n. 152/2006 e specificati con riferimento ai rifiuti di imballaggi dal successivo art. 219, comma 1, del d. lgs. n. 152/2006.

Per ottenerne il riconoscimento di validità dal Ministero dell’ambiente ai sensi dell’art. 221, comma 5, del d. lgs. n. 152/2006 i produttori che organizzano sistemi autonomi devono in ogni caso dimostrare, anche attraverso la necessaria predisposizione di un adeguato apparato in grado di assicurare la tracciabilità dei rifiuti:

- a. di aver organizzato il sistema secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità;
- b. che il sistema sarà effettivamente e autonomamente funzionante;
- c. che è in grado di conseguire, nell’ambito delle attività svolte, gli obiettivi di recupero e di riciclaggio di cui all’articolo 220 del d.lgs. n. 152/06.

La verifica affidata al Ministero dell’ambiente, che si avvale dell’ISPRA per le valutazioni tecniche, appare dunque volta a valutare la validità del sistema alternativo di gestione sotto un duplice versante: quello dell’effettiva autonomia rispetto al sistema “ordinario” gestito dai consorzi di filiera, e quello della sua efficacia, economicità, e soprattutto “efficienza”, rispetto alla quale il legislatore pone come principale parametro il conseguimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio degli imballaggi indicati all’art. 220 del d. lgs. n. 152/2006.

L’autonomia delle gestioni alternative rispetto al sistema Conai-consorzi di filiera sembra innanzi tutto richiedere che le prime concorrano ad assicurare il mantenimento del carattere universale del servizio di gestione dei rifiuti, come previsto espressamente dall’art. 221, comma 3, lett. a) del d. lgs. n. 152/2006

nella parte in cui stabilisce che l'organizzazione dei sistemi di gestione debba svolgersi "su tutto il territorio nazionale", ponendo un requisito che assume valore anche con riguardo ai sistemi di restituzione degli imballaggi di cui alla lett. c). Occorre infatti chiedersi se, qualora le gestioni alternative non fossero articolate su tutto il territorio nazionale, potrebbero risultare realmente autonome rispetto al sistema Conai-consorzi di filiera, che dovrebbe necessariamente supplire alla mancata intercettazione dei rifiuti di imballaggi prodotti dal sistema alternativo nelle aree territoriali rimaste prive di copertura. Va anche considerato che l'obbligo di operatività delle gestioni autonome sull'intero territorio nazionale contribuisce a evitare comportamenti opportunistici nella gestione dei sistemi autonomi, che potrebbero operare soltanto nelle aree economicamente più vantaggiose a scapito di quelle che assicurano una scarsa remuneratività, con conseguente pregiudizio non solo degli interessi ambientali, ma anche di una competizione a condizioni realmente paritarie.

A questo riguardo l'AGCM ha sostenuto che l'obbligo di prestazione universale del servizio sull'intero territorio nazionale a carico dei sistemi autonomi costituirebbe, insieme al vincolo di gestione dei rifiuti di imballaggi "propri", vale a dire dei produttori che vi partecipano, uno dei fattori distorsivi della concorrenza nel mercato dei servizi di *compliance* all'EPR in quanto disincentiverebbe la costituzione di sistemi autonomi e renderebbe l'adesione al sistema consortile priva di alternative reali ed effettive (AGCM, *Indagine conoscitiva*, 2016).

È stato però osservato (COLOMBO, GRILLO, OLIVIERI, 2017) che l'obbligo dei sistemi autonomi di gestire i rifiuti "propri" e sull'"intero territorio nazionale" è finalizzato a prevenire fenomeni, altrimenti inevitabili, di *cherry picking* da parte di questi ultimi, che rischierebbero di pregiudicare l'economicità complessiva del sistema di gestione dei rifiuti di imballaggio. Consentire infatti ai sistemi autonomi di poter scegliere liberamente la gestione della parte più remunerativa dei rifiuti di imballaggio (per area geografica e (o) per tipologia di rifiuti) implicherebbe lasciare al Conai e ai consorzi di filiera, quali unici soggetti

operanti con il vincolo della prestazione universale, la gestione residuale e meno redditizia del servizio, che alla lunga finirebbe per operare con costi sempre più alti, sostenibili soltanto a fronte di un significativo incremento del contributo ambientale Conai a carico dei consorziati o dell'acquisizione da parte del sistema consortile di altre forme di compensazione economica, a scapito di un'efficiente allocazione delle corrispondenti risorse. Ne deriverebbe in ogni caso un pregiudizio alla parità di condizioni concorrenziali tra i produttori che partecipano ai sistemi autonomi e quelli che aderiscono al sistema consortile.

Per quanto concerne, invece, l'organizzazione del sistema secondo criteri di efficacia, il legislatore attribuisce un rilievo assolutamente preminente alla idoneità del sistema a conseguire gli obiettivi di recupero e di riciclaggio di cui all'articolo 220 del d.lgs. n. 152/2006, disposizione che richiama "gli obiettivi finali di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggio in conformità alla disciplina comunitaria indicati nell'allegato E alla parte quarta del presente decreto". Il conseguimento di tali obiettivi è, infatti, un sicuro indice dell'adeguatezza dell'organizzazione predisposta dai produttori a intercettare una significativa percentuale dei propri rifiuti di imballaggi, e determina dunque l'efficienza e l'efficacia del sistema in termini di "capacità di intercettazione".

Si è detto che gli obiettivi fissati nell'allegato E prevedono una percentuale complessiva di recupero a livello nazionale dei rifiuti di imballaggio (che include, tra l'altro, il riciclaggio e la valorizzazione termica) pari al 60% dell'immesso, all'interno della quale una quota variabile dal 55% all'80% deve essere oggetto di riciclaggio, fermo il rispetto anche di una percentuale minima di riciclaggio per ciascun materiale. E che, al fine di raggiungere la percentuale complessiva di recupero del 60%, la quota di rifiuti di imballaggi non riciclati va comunque recuperata in altre forme. Inoltre, per salvaguardare la realizzazione degli obiettivi generali a livello nazionale, l'eventuale mancato raggiungimento dell'obiettivo complessivo del 60% da parte di una filiera deve essere compensata dal raggiungimento di obiettivi complessivi superiori al 60% da parte di altre filiere di materiale.

Nell'ambito dei sistemi consortili questa compensazione è espressamente regolata: si prevede la riduzione del contributo ambientale destinato alla filiera che non raggiunge l'obiettivo complessivo e il corrispondente aumento di quello trasferito alla filiera che supera gli obiettivi minimi (cfr. l'art. 224, comma 3, lett. e, del d. lgs. n. 152/2006).

La circostanza che l'attivazione di un sistema autonomo di gestione sottrae alla gestione dei sistemi consortili quote di imballaggi che assicuravano, direttamente o tramite compensazione, il raggiungimento dell'obiettivo complessivo di recupero al 60% sembra rendere necessario, affinché il passaggio dalle gestioni consortili ai sistemi autonomi risulti neutro a livello di raggiungimento nazionale degli obiettivi, che anche il sistema autonomo possa realizzare sia l'obiettivo del riciclaggio, sia l'obiettivo del recupero complessivo.

**10.2 I sistemi autonomi di restituzione della lett. c).** Quanto sopra assume rilievo anche per i sistemi autonomi di restituzione ex lett. c) del comma 3 dell'art. 221 del d.lgs. n. 152/2006, pur con alcune differenze derivanti da qualche loro peculiarità rispetto ai sistemi di gestione.

La funzione di "restituzione" degli imballaggi prevista dalla lett. c) non è definita dalla legge (cfr. l'art. 183 del d. lgs. 152/2006). Tuttavia, la circostanza che la "restituzione" sia riferita a imballaggi evidentemente usati, ma al contempo non ancora diventati rifiuti poiché il loro detentore non ha attualmente l'intenzione o l'obbligo di disfarsene, lascia intendere che i sistemi autonomi previsti dalla lett. c) dell'art. 221, comma 3, d. lgs. n. 152/2006 devono necessariamente riguardare uno specifico tipo di imballaggio.

Si tratta dell'imballaggio che il legislatore definisce "riutilizzabile", in ragione del suo essere "concepito e progettato per sopportare nel corso del suo ciclo di vita un numero minimo di viaggi o rotazioni all'interno di un circuito di riutilizzo" (art. 218, lett. e., d. lgs. n. 152/2006). La successiva lett. i. dell'art. 218 definisce "riutilizzo" "qualsiasi operazione nella quale l'imballaggio concepito e progettato 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", senza dunque subire alcun trattamento. Infatti, soltanto la "riutilizzabilità" dell'imballaggio fa sì che all'uso dello stesso non consegua automaticamente l'intenzione del detentore di disfarsene, e che tale intenzione o obbligo subentri soltanto quando l'imballaggio non possa più essere reimpiegato: non a caso il legislatore statuisce espressamente che "tale imballaggio riutilizzato diventa rifiuto di imballaggio quando cessa di essere reimpiegato" (art. 218, lett. i).

La predisposizione di un sistema di restituzione degli imballaggi usati ex art. 221, comma 3, lett. c), consiste dunque nell'attivazione di un "circuito" all'interno del quale l'imballaggio riutilizzabile possa effettuare quel minimo numero di spostamenti e rotazioni per i quali è stato progettato, poiché in mancanza di un siffatto circuito la possibilità di riempirlo di nuovo o di reimpiegarlo per un uso identico a quello per il quale è stato concepito, pur astrattamente sussistente, verrebbe di fatto meno.

Per la legge, il sistema di restituzione degli imballaggi riutilizzabili deve avere la caratteristica dell' "autosufficienza".

L'autosufficienza del sistema di restituzione degli imballaggi, requisito la cui sussistenza va dimostrata dal produttore ai fini del riconoscimento della validità del sistema da parte dell'Osservatorio, deve essere valutata da quest'ultimo verificando il "rispetto dei criteri e delle modalità di cui ai commi 5 e 6" dell'art. 221, vale a dire dei medesimi criteri da utilizzare per verificare la validità dei sistemi autonomi di gestione dei rifiuti di imballaggio di cui alla lett. a) dell'art. 221, comma 3. Tra questi criteri, in particolare, vi è quello incentrato sulla capacità del sistema "di conseguire, nell'ambito delle attività svolte, gli obiettivi di recupero e di riciclaggio di cui all'articolo 220". Criterio il quale, evidentemente, postula che nell'ambito dello stesso sistema di restituzione vengano svolte attività di recupero e di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio.

Del resto, l'art. 224, comma 3, lett. h), d. lgs. n. 152/2006, nell'affidare al Conai la funzione di determinare e porre a carico dei propri consorziati il contributo ambientale Conai, dispone che la ripartizione tra produttori e



utilizzatori degli oneri per i quali è dovuto il contributo deve essere effettuata “al netto delle quantità di imballaggi usati riutilizzati nell'anno precedente per ciascuna tipologia di materiale”. Mentre il successivo comma 7 dell’art. 224 chiarisce che “ai fini della ripartizione dei costi di cui al comma 3, lettera h), sono esclusi dal calcolo gli imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato previa cauzione [*recte*, restituzione]”.

I reimpieghi pare dunque presuppongano, nel disegno del legislatore, un ruolo del sistema Conai-consorzi di filiera relativo alla gestione degli imballaggi restituiti, esclusi dal contributo Conai finché riutilizzati ma sempre monitorati dal sistema e soggetti al contributo ambientale Conai una volta divenuti rifiuti di imballaggio, in quanto non più reimpiegabili. Coerentemente, anche per integrare un sistema di restituzione degli imballaggi riutilizzabili “autosufficiente” ex art. 221, comma 3, lett. c), del d. lgs. n. 152/2006 non basta aver predisposto un meccanismo di reimpiego attraverso la restituzione, ma occorre essere in grado di gestire i relativi rifiuti di imballaggio.

In altri termini, è necessario che i circuiti di restituzione si occupino degli imballaggi inseriti nel circuito anche una volta che gli stessi siano in tutto o in parte diventati “rifiuti”, quando cioè si siano deteriorati a tal punto da dover subire significative sostituzioni di parti o da non poter essere *tout court* reimpiegati (art. 218, comma 1, lett. i., d. lgs. n. 152/2006), assicurandone il trasporto, il recupero (in particolare, nelle forme della preparazione al riutilizzo e del riciclaggio) e l’eventuale smaltimento.

Attività del tutto analoghe a quelle svolte dai produttori che istituiscono sistemi autonomi di gestione dei rifiuti ai sensi della precedente lett. a) dell’art. 221, comma 3 e dal sistema Conai-consorzi di filiera.

**11. Conclusioni.** Attualmente la gestione dei rifiuti di imballaggio in Italia è, almeno con riguardo a quelli derivanti da superficie pubblica, in gran parte riferibile al sistema Conai-consorzi di filiera, organizzato dagli imprenditori che producono e utilizzano gli imballaggi per dare “una risposta dello stesso mondo imprenditoriale alle esigenze ambientali relative al recupero e al riciclaggio dei

rifiuti di imballaggio, come sollecitato dalla stessa direttiva 94/62/CE all'art. 7.1, superando l'altrimenti inevitabile intervento autoritativo della pubblica amministrazione" (così l'AGCM *Indagine conoscitiva IC 26*, 2008).

Il sistema consortile ha raggiunto gli obiettivi ambientali e ha contribuito, soprattutto nelle fasi iniziali della sua operatività, a superare alcuni fallimenti di mercato. Divenuti più maturi i contesti economici di riferimento, ha però alimentato critiche che fanno leva proprio sul ruolo del sistema Conai-consorzi di filiera quale *compliance scheme* all'EPR di natura collettiva e, come si è visto, residuale per porre in luce possibili profili d'ostacolo allo sviluppo di una piena concorrenza nel settore.

In particolare, l'AGCM, nell'ambito sia di procedimenti istruttori (come quello, già citato, aperto nei confronti di Conai e di Corepla n. A476) sia di indagini conoscitive (da ultimo, quella sui rifiuti solidi urbani IC 49, 2016), ha criticato diversi aspetti della disciplina normativa di gestione dei rifiuti di imballaggio e dell'operatività del sistema consortile; forse, come si è visto, senza considerare nella giusta misura aspetti essenziali per la tutela ambientale, in primo luogo il principio della prestazione universale del servizio (v. il precedente parag. 10)

Alcune osservazioni dell'Autorità *antitrust* sembrano peraltro difficilmente superabili (v. anche COLOMBO, GRILLO, OLIVIERI, 2017), come quella sulle conseguenze negative sul piano concorrenziale e sotto lo stesso profilo ambientale di un contributo stabilito in via unitaria per ciascuna tipologia di materiale. Per l'AGCM, il valore unitario del contributo ambientale non si giustifica con riguardo agli imballaggi raccolti su superficie privata (sostanzialmente, terziari e secondari) e influenzerebbe negativamente la competitività degli imballaggi più eco-sostenibili rispetto agli altri, in quanto il ridotto impatto ambientale dei primi non si rifletterebbe correttamente sul loro costo, che dovrebbe essere più basso, incentivandone per tale via la diffusione (AGCM, *Indagine conoscitiva*, 2016, pag. 182).

Va dunque considerata positivamente la scelta del sistema consortile di intraprendere la strada della differenziazione del contributo ambientale, intanto

con riguardo agli imballaggi in plastica, sulla base di criteri connessi, tra l'altro, alla loro provenienza da circuiti urbani ovvero industriali/commerciali e alla loro selezionabilità e riciclabilità (v. Audizione del Conai, 2017).

È, però, lo scenario complessivo del settore che sembra destinato a mutare in ragione della scelta normativa di affiancare agli obiettivi dei produttori e degli utilizzatori di imballaggi di avvio a riciclo dei rifiuti di imballaggio (v. il precedente parag. 5) obiettivi quantitativi prefissati per materiale e non più solo per tipologie di rifiuti. A livello comunitario prima e di testo unico ambientale poi si è infatti previsto che le autorità pubbliche competenti (primi fra tutti, i Comuni) realizzino entro il 2015 la raccolta differenziata dei materiali (in particolare, carta, metalli, plastica e vetro) e, entro il 2020, conseguano l'obiettivo in termini di peso di non meno del 50% di preparazione per il riutilizzo o di riciclaggio, almeno di tali materiali derivanti da nuclei domestici e, nei limiti del possibile, anche da altre provenienze se si tratta di flussi di rifiuti simili a quelli domestici.

Se si considera che la quota di rifiuti di imballaggio presente nei rifiuti urbani è pari a circa il 25% (Audizione del Conai, 2017), l'obiettivo comunale del 50% dei rifiuti costituiti – almeno, ma non esclusivamente – da carta, metalli, plastica e vetro non potrà essere raggiunto soltanto con il flusso differenziato costituito da rifiuti di imballaggio.

È dunque probabile che al raggiungimento di questo obiettivo concorreranno altre tipologie di rifiuti oppure che si realizzeranno forme di passaggio dei sistemi – anzitutto di quelli consortili – oggi concentrati sui rifiuti di imballaggio a sistemi che si occupano senza limitazioni dell'avvio a riutilizzo e riciclo dei relativi materiali, anche non derivanti da imballaggi.

Si tratta di un'ulteriore sfida ambientale che, in una cornice normativa in continua evoluzione<sup>1</sup>, chiama tutti i soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti, pubblici e privati, a nuove visioni e strategie operative.

---

<sup>1</sup> V. il pacchetto di direttive sull'economia circolare contenente, tra l'altro, la proposta di direttiva (COM) 2015/0595 del 2.12.2015 modificativa della direttiva sui rifiuti n. 2008/98/Ce e la proposta di direttiva (COM) 2015/0596 del 2.12.2015, modificativa della direttiva sugli imballaggi e sui rifiuti imballaggio n. 94/62/Ce).

## Crediti

Grazie ad Antonio Damiano, Salvatore Lopreato ed Enza Prencipe. Una versione preliminare e diversamente titolata dell'articolo è apparsa come *Introduzione al Codice degli imballaggi*, a cura di Gian Domenico Mosco per LUISS DREAM e CONAI, Venezia, 2013, p. 9 e ss.

## Riferimenti

### Atti e provvedimenti

#### *Unione Europea*

Relazione della Commissione, *Attuazione del piano d'azione per l'economia circolare*, (COM) 2017 33

Comunicazione della Commissione, *L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare*, (COM) 2015 614

Libro verde Commissione Europea – *Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente* COM (2013) 123

Commissione Europea – *Screening of waste management performance of EU member states* – 2 luglio 2012

Comunicazione della Commissione UE2009/C107/01

Comunicazione della Commissione (COM) 2009 400

Comunicazione della Commissione 21 febbraio 2007 (COM) 2007 0059

Documento del Consiglio dell'Unione Europea n. 10117/2006 del 9 giugno 2006 – *Review of the EU Sustainable Development Strategy* – EU SDS

Comunicazione della Commissione – *Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse – Una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti* (COM) 2005 666

Commissione Europea - DG Concorrenza - *Paper Concerning Issues on Competition in Waste Management System*, settembre 2005

#### *Italia*

Audizione del Presidente del Conai davanti alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali a esse correlati, 16 gennaio 2017

AGCM, *Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani, IC 49*, conclusasi in data 21/1/2016, con Provvedimento n. 25823

AGCM, procedimento A476, Provvedimento di chiusura dell'istruttoria senza accertamento di infrazioni n. 25609 del 3 settembre 2015

AGCM, procedimento A476, Provvedimento di avvio dell'istruttoria n. 25035 del 17 luglio 2014

ANCI-CONAI, *Accordo quadro 2014-2019*, aprile 2014

ISPRA, *Rapporto rifiuti urbani*, 2016

AGCM, *Indagine conoscitiva riguardante il settore dei rifiuti da imballaggio, IC 26*, conclusasi in data 03/07/2008 con Provvedimento n.18585

AGCM, *segnalazione AS80*, 28 novembre 1996, *Recepimento direttive comunitarie in materia di rifiuti*

COMITATO INTERMINISTERIALE PER I RIFIUTI, *Deliberazione* 27 luglio 1984

## Giurisprudenza<sup>2</sup>

### *Corti dell'Unione Europea*

Corte di Giustizia, 12 dicembre 2013, C-241/12, *Shell NederlandVerkoopmaatschappij BV* (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)

---

<sup>2</sup> Tra parentesi le principali questioni oggetto del giudizio; se non sono indicati gli estremi di pubblicazione, il provvedimento è inedito o reperibile solo on-line.

Corte di Giustizia, 12 dicembre 2013, C-292/12, *Ragn-Sells* (rifiuti in genere – spedizione di rifiuti)

Corte di Giustizia, 3 ottobre 2013, C-113/12, *Brady* (rifiuti in genere – nozione di rifiuto – sottoprodotto)

Corte di Giustizia, 7 marzo 2013, C-358/11, *Lapin luonnonsuojelupiiri* (rifiuti in genere – nozione di rifiuto – sottoprodotto – end of waste)

Trib. I Grado Unione Europea, 22 marzo 2011, T-419/03, *Altstoff Recycling Austria AG* (rifiuti d'imballaggio – gestione)

Corte di Giustizia, 16 luglio 2009, C-385/07, *Der Grune Punkt - Duales System Deutschland* (rifiuti d'imballaggio – gestione)

Corte di Giustizia, 22 dicembre 2008, C-283-07, *Commissione/Repubblica Italiana* (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)

Corte di Giustizia, 11 dicembre 2008, C-387-07, *Mi. Ver. s.r.l.* (rifiuti in genere - gestione)

Trib. I Grado Unione Europea, 24 maggio 2007, T-289/01, *Der Grune Punkt - Duales System Deutschland* (rifiuti d'imballaggio – gestione)

Trib. I Grado Unione Europea, 24 maggio 2007, T-151-01, *Der Grune Punkt - Duales System Deutschland* (rifiuti d'imballaggio – gestione)

Corte di Giustizia, 18 dicembre 2007, C-263/05, *Commissione/Repubblica Italiana* (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)

Corte di Giustizia, 18 dicembre 2007, C-195/05, *Commissione/Repubblica Italiana* (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)

Corte di Giustizia, 18 dicembre 2007, C-194/05, *Commissione/Repubblica Italiana* (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)

Corte di Giustizia, 9 giugno 2005, C-270/03, *Commissione/Repubblica Italiana* (rifiuti in genere – gestione)

Corte di Giustizia, 14 dicembre 2004, C-463/01, *Commissione/Repubblica Federale di Germania* (rifiuti d'imballaggio – gestione)

Corte di Giustizia, 14 dicembre 2004, C-309/02, *Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co.* (rifiuti d'imballaggio – gestione)

Corte di Giustizia, 11 novembre 2004, C-457/02, *Niselli* (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)

Corte di Giustizia, 29 aprile 2004, n. 341-01, *Plato Plastik Robert Frank GmbH* (rifiuti d'imballaggio – nozione di rifiuto d'imballaggio)

Corte di Giustizia, 19 giugno 2003, C-444/00 *Mayer Parry Recycling* (rifiuti in genere – nozione di riciclaggio)

Corte di Giustizia, Sez. V, 6 giugno 2002, C-159/00, *Sapod Audic/Eco-Emballages SA* (rifiuti d'imballaggio – gestione)

Corte di Giustizia, 18 aprile 2002, C-9/00, *Palin Granit Oy* (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)

Corte di Giustizia, 21 febbraio 2002, C-65/00, *Commissione/Repubblica Italiana* (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)

Corte di Giustizia, 15 giugno 2000, C-418/97 e C-419/97 riunite, *ARCO Chemie Nederland Ltd* (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)

Corte di Giustizia, 23 maggio 2000, C-209/98, *Sydhavnens Sten & Grus* (rifiuti in genere – attività di gestione)

Corte di Giustizia, 18 dicembre 1997, C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)

#### *Corte Costituzionale*

Corte Costituzionale, 24 luglio 2009, n. 247, in *Giur. Cost.*, 2009, 4, 3217 (rifiuti in genere – rifiuti di imballaggio – gestione – attribuzioni e competenze pubbliche)

#### *Corte di Cassazione*

Cassazione civile, 6 novembre 2013, n. 24970, in *Giust. Civ., Mass.*, 2013 (rifiuti di imballaggio – contributo ambientale – privilegio)

Cassazione civile, (Ord.), 9 luglio 2012, n. 11500 (rifiuti in genere – assimilazione – tariffa rifiuti)

Cassazione civile, sez. trib., 18 gennaio 2012, n. 627, in *Giust. Civ., Mass.*, 2012, 1, 38 (rifiuti in genere – assimilazione – tariffa rifiuti)  
Cassazione penale, 17 gennaio 2012, n. 17823, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 6, 752 (rifiuti in genere – nozione di rifiuto – sottoprodotto)  
Cassazione penale, 25 maggio 2011, n. 34753, in *Dir. giur. agr.*, 2012, 11, 706 (rifiuti in genere – nozione di rifiuto – sottoprodotto)  
Cassazione penale, 25 maggio 2011, n. 24427, in *Foro it.*, 2012, 2, II, 104 (rifiuti in genere – nozione di rifiuto – materia prima secondaria)  
Cassazione penale, 25 giugno 2008, n. 35911, in *Cass. Pen.*, 2009, 10, 3976 (rifiuti in genere – nozione di rifiuto – materia prima secondaria)  
Cassazione penale, 27 novembre 2002, n. 2125, in *Riv. pen.*, 2003, 401 (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)  
Cassazione penale, 18 giugno 2002, n. 31011, in *Cass. pen.*, 2003, 3930 (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)  
Cassazione penale, 3 ottobre 1990, in *Foro it.*, 1991, II, 714 (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)  
Cassazione penale, 27 marzo 1992, n. 5, in *Riv. pen.*, 1992, 926 (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)

#### *Giudici di merito*

Trib. Roma, 13 ottobre 2016, n. 19252 (rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
Trib. Roma, 13 luglio 2016, n. 14140 (rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
App. Roma, 9 dicembre 2015, n. 6795 ((rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
Cassazione, 31 ottobre 2014, n. 23176 ((rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
Trib. Roma, 20 maggio 2014, n. 11074 (rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
App. Roma, 12 maggio 2014, n. 3048 ((rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
Trib. Roma, 8 aprile 2014, n. 8131 (rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
Trib. Roma, 24 marzo 2014, n. 6732 (rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
Trib. Roma, 20 novembre 2013, n. 23265 (rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
App. Firenze, 14 giugno 2012, n. 820 (rifiuti di imballaggio – contributo ambientale – privilegio)  
Trib. Milano, (Ord.), 3 aprile 2012, r.g. n. 6216 (rifiuti di imballaggio – gestione – organizzazione dei consorzi di filiera)  
Trib. Milano, (Ord.), 9 febbraio 2012, r.g. n. 6216 (rifiuti di imballaggio – gestione – organizzazione dei consorzi di filiera)  
Trib. Roma, 1° febbraio 2012, n. 2019 (rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
Trib. Roma, 1° febbraio 2012, n. 2015 (rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
Trib. Roma, 1° febbraio 2012, n. 2011 (rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
Trib. Roma, 1° febbraio 2012, n. 2005 (rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
App. Roma, 25 novembre 2010, n. 4947 (rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
Trib. S. Maria Capua Vetere, 7 gennaio 2009, n. 1343, in *Guida al diritto*, 2009, 12, 70 (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)  
Trib. Roma, 4 novembre 2008, n. 21623 (rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
Trib. Roma, 20 maggio 2008, n. 10555, (rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
Trib. Roma, 27 dicembre 2007, n. 24563 (rifiuti di imballaggio – sistema autonomo di gestione)  
Trib. Roma, 5 settembre 2007, n. 16818 (rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
Trib. Milano, 26 giugno 2006, in *Il Fallimento*, 2007, 340 (rifiuti di imballaggio – contributo ambientale – privilegio)  
Trib. Roma, 25 giugno 2007, n. 13108 (rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
Trib. Roma, 3 maggio 2006, n. 10050 (rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
Trib. Roma, 1° dicembre 2004, n. 32288 (rifiuti di imballaggio – nozione – qualificazione)  
Pretura Vicenza, 27 settembre 1984, in *Cass. pen.*, 1985, 1931 (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)  
Pretura Salò, 30 gennaio 1987, in *Foro it.*, 1988, II, 9 (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)  
Pretura Asti, 20 aprile 1990, *Foro it.*, 1990, II, 434 (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)  
Pretura Cremona, 29 settembre 1991, *Foro it.*, 1992, II, 422) (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)

### *Giudici amministrativi*

- Cons. Stato, 24 settembre 2015, nn. 4475, 4476 e 4477 (rifiuti di imballaggio – consorzi di filiera – statuto tipo)
- Cons. Stato, (Ord.), 16 aprile 2014, nn. 01616 - 01622 (rifiuti di imballaggio – consorzi di filiera – statuto tipo)
- Cons. Stato, 20 giugno 2013, n. 3363 (rifiuti di imballaggio – sistemi autonomi di gestione)
- Cons. Stato, 20 giugno 2013, n. 3362 (rifiuti di imballaggio – sistemi autonomi di gestione)
- Cons. Stato, 12 dicembre 2011, n. 6498, in *Foro Amm. CDS*, 2011, 12, 3754 (rifiuti in genere – Osservatorio Nazionale sui Rifiuti)
- Cons. Stato, 12 novembre 2003, n. 7265, in *Foro Amm. CDS*, 2003, 3409 (rifiuti di imballaggio – gestione – frazioni similari)
- Cons. Stato, 3 marzo 2003, n. 1174, *Rass. giur. san.*, 2003, 231-2, 275 (rifiuti in genere – nozione di rifiuto)
- T.A.R. Lazio, 20 dicembre 2016, n. 12670 (rifiuti di imballaggio – oneri di contribuzione per l'attività di vigilanza)
- T.A.R. Lazio, (Ord.), 10 gennaio 2014, nn. 89, 94, 96, 98, 99, 111 (rifiuti di imballaggio – consorzi di filiera – statuto tipo)
- T.A.R. Puglia, 5 novembre 2013, n. 156 (rifiuti in genere – assimilazione)
- T.A.R. Lazio, 2 febbraio 2012, n. 1136 (rifiuti di imballaggio – sistemi autonomi di gestione)
- T.A.R. Lazio, 2 febbraio 2012, n. 1135 (rifiuti di imballaggio – sistemi autonomi di gestione)
- T.A.R. Lazio, 18 ottobre 2010, n. 32862 (rifiuti in genere – Osservatorio Nazionale sui Rifiuti)
- T.A.R. Lazio, 11 luglio 2006, n. 5791 (rifiuti in genere – emergenza ambientale Roma e provincia – obiettivi ambientali)
- T.A.R. Lazio, 11 luglio 2006, n. 5769 (rifiuti in genere – emergenza ambientale Campania – obiettivi ambientali)
- T.A.R. Lazio, 9 febbraio 2006, n. 968 (rifiuti in genere – emergenza ambientale Sicilia – obiettivi ambientali)
- T.A.R. Lazio, 9 febbraio 2006, n. 967 (rifiuti in genere – emergenza ambientale Puglia – obiettivi ambientali )
- T.A.R. Lazio, 9 febbraio 2006, n. 966 (rifiuti in genere – emergenza ambientale Calabria – obiettivi ambientali)
- T.A.R. Emilia Romagna, 16 ottobre 2002, n. 1516, in *Foro Amm. Tar*, 2002, 3173 (rifiuti di imballaggio – consorzi di filiera – natura privatistica)
- T.A.R. Lombardia, 18 febbraio 2000, n. 993 (rifiuti di imballaggio – consorzi di filiera – natura privatistica)
- T.A.R. Lazio, 18 novembre 1999, n. 2214, in *Rass. giur. san.*, 2000, 189, 141 (rifiuti d'imballaggio – gestione).

### **Dottrina**

- AMOROSINO S. (1997), *I Consorzi tra produttori e il Consorzio Nazionale Imballaggi*, in A.A.V.V., *Il Decreto Ronchi, Quaderni Riv. Giur. Amb.*, 9, pp. 101 ss.
- ARNAUDO L., PIETROPAOLO G.M. (2011), *Ambiente e Concorrenza, il caso delle gestioni consortili dei rifiuti in Italia*, in *Mercato, concorrenza, regole*, a. XIII, 1, pp. 163 ss.
- BIANCO A. (2005), *Rifiuti di imballaggio: responsabilità del produttore e nome di concorrenza.*, in *Ambiente, Mensile di diritto e pratica per l'impresa*, II, pp. 39 ss.
- BLASI E. (2012), *Le recenti aperture alla concorrenza del sistema di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio*, in *Riv. Quadrim. di Diritto dell'Ambiente*, 1-2, pp. 170 ss.
- BOCCIA M.G. (2013), *La Corte di Giustizia si pronuncia sull'end of waste (nota a Corte UE 7/3/2013, in causa c-358/11) – il commento*, in *riv. Ambiente & Sviluppo*, 6, pp. 514 ss.
- BOCCIA M.G. (2011), *Nozione di "recupero": fine del dilemma "recupero completo" verso "trattamenti preliminari"?*, in *Ambiente & Sviluppo*, 8-9, pp. 718 ss.
- BORGHINI S., RANGHIERI F. (2002), *La contabilità ambientale e la gestione degli imballaggi: il Conai*, in *riv. Ambiente & Sviluppo*, 7, pp. 695 ss.

- CERRUTO S.R. (2009), *La disciplina giuridica degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1, pp. 79 ss.
- COLOMBO S., GRILLO M., OLIVIERI G. (2017), *La gestione dei rifiuti di imballaggio in Italia. Profili e criticità concorrenziali*, paper di ricerca LUISS DREAM
- DE LEONARDIS F. (2011), *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, pp. 313 ss.
- MAGLIA S., DI GIROLAMO A. (2011), *Recupero rifiuti: definizione e prospettive*, in *riv. Ambiente & Sviluppo*, 8-9, pp. 706 ss.
- MAROCCO T. (1999), *Prospettive del riciclaggio degli imballaggi: il ruolo del Consorzio nazionale imballaggi*, in *Riv. giur. Ambiente*, pp. 1007 ss.
- MASCIOCCHI P. (1997), *I consorzi di riciclaggio*, in *Foro amministrativo*, 3, pp. 999 ss.
- MEDUGNO M. (2013), *Imballaggi e rifiuti da imballaggio, ma quali sono?*, in *riv. Ambiente & Sviluppo*, 5, pp. 420 ss.
- MOSCO G.D. (2017), *Dei consorzi per il coordinamento della produzione e degli scambi*, in *Commentario del codice civile SCIALOJA-BRANCA-GALGANO*, a cura di G. DE NOVA, Bologna
- PERNICE M. (1999), *La gestione dei rifiuti di imballaggi: il Consorzio nazionale imballaggi e i consorzi di filiera*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1, pp. 101 ss.
- PIEROBON A. (2012), *Il Contributo ambientale Conai (Cac) per la gestione dei rifiuti da imballaggio*, in *Trib. Locali e regionali*, vol. 17, 4-5, pp. 33 ss.
- POZZI C. (2005), *Regolazione e performance ambientale delle filiere di imballaggi*, in *Rivista di economia e politica industriale*, a. XXVI, pp. 87 ss.
- PUTZOLU C. (2004), *Aspetti internazionali e comunitari della fiscalità ambientale. Recupero e riciclaggio di rifiuti di packaging: il ruolo del CONAI nel panorama della gestione ambientale degli imballaggi*, in *Riv. Dir. trib. Internaz.*, 2-3, pp. 241 ss