

**Audizione sul DDL n. AS 2469
Legge annuale per il mercato e la
concorrenza 2021**

17.02.202

La memoria vuole presentare il punto di vista del CONAI sugli interventi previsti nella “*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*” (AS. 2469) che **pone in primo piano il principio di concorrenza quale mezzo principale anche per una più corretta ed efficiente gestione dei rifiuti.**

Il Codice ambientale (Decreto Legislativo del 3 aprile 2006, n. 152) **attribuisce al CONAI compiti istituzionali che coinvolgono l'intero sistema di gestione dei rifiuti di imballaggio.** In particolare, sul CONAI grava l'onere di: (i) **assicurare in Italia il raggiungimento degli obiettivi globali di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggio;** (ii) **garantire il necessario raccordo con l'attività di raccolta differenziata di tali rifiuti effettuata dalle pubbliche amministrazioni e** (iii) **anche di esercitare funzioni di indirizzo e garanzia del necessario coordinamento.**

Il **ruolo** del CONAI, quale soggetto centrale nella gestione ambientale degli imballaggi e dei relativi rifiuti, è **volto a garantire la condivisione delle responsabilità tra tutti i soggetti coinvolti in un quadro di collaborazione ambientale e di competizione leale** tra tutti i sistemi di responsabilità estesa del produttore.

Il disegno di legge all'esame di questa Commissione **ha richiamato la nostra attenzione in relazione ad alcuni interventi che investono le norme del Codice ambientale.**

Tali norme peraltro sono già state **oggetto di modifiche da parte del Decreto Legislativo n. 116/2020** con cui l'Italia ha recepito il pacchetto delle Direttive europee sull'economia circolare.

Il disegno di legge sulla Legge annuale per il mercato e la concorrenza si occupa nell'**articolo 12** del “*Servizio di gestione dei rifiuti*” e interviene:

- sul comma 5 dell'articolo 224 del Codice ambientale, prevedendo **l'esclusione dei gestori delle piattaforme di selezione (CSS) dai soggetti stipulanti l'Accordo di Programma Quadro Nazionale per la gestione dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico**
- sul comma 10 dell'articolo 238 dello stesso Codice ambientale, riducendo tra l'altro il periodo temporale minimo della **scelta – riservata alle utenze non domestiche che producono i c.d. rifiuti assimilati agli urbani - di servirsi del gestore del servizio pubblico o di fare ricorso al mercato e mantenendo ferma, anche in relazione al servizio pubblico, per il periodo indicato, comunque non inferiore a due anziché a cinque anni.**

In merito al primo intervento, si ricorda che **l'allargamento delle parti firmatarie dell'Accordo di Programma Quadro** è avvenuto con il richiamato decreto legislativo 116/2020. La formulazione originaria del Codice Ambientale del 2006, e ancor prima del c.d. Decreto Ronchi (decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22), poneva infatti in capo ai soli ANCI e CONAI la conclusione dell'Accordo per definire il corrispettivo da riconoscere ai Comuni in relazione ai costi sostenuti per realizzare, nell'ambito della raccolta dei rifiuti urbani, la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio. Per i Consorzi di filiera era stabilita la sottoscrizione degli allegati tecnici dell'Accordo relativi al materiale di imballaggio di pertinenza e delle convenzioni locali attuative dello stesso Accordo.

Mi permetto, in proposito, di richiamare il valore complessivo dei corrispettivi erogati dal sistema consortile ai Comuni convenzionati negli ultimi anni:

- anno 2018 → 551 milioni di Euro
- anno 2019 → 653 milioni di Euro
- anno 2020 → **658** milioni di Euro
- in preconsuntivo, anno 2021 → **723** milioni di Euro

Ciò dimostra che **il servizio** di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio e il loro avvio a recupero **non si è mai fermato nemmeno durante la pandemia grazie al Sistema consortile.**

Considerato che negli ultimi anni il sistema imprenditoriale si è man mano aperto a **nuovi sistemi che autonomamente si occupano della fase operativa di gestione degli imballaggi**, come previsto dall'art. 221 e ora anche dall'art. 221-bis del Codice ambientale in coerenza con le direttive europee sull'economia circolare, il decreto legislativo di settembre 2020 ha allargato i soggetti firmatari dell'Accordo di Programma Quadro, affiancando all' ANCI e al CONAI, i sistemi autonomi e tutti gli operatori del comparto di riferimento, compresi appunto i gestori delle piattaforme di selezione (CSS).

CONAI prende atto della scelta dell'art. 12 comma 3 del disegno di legge **di escludere i CSS dall'Accordo Quadro, che origina dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato** secondo cui è impropria la partecipazione dei Centri di Selezione a detto Accordo, in quanto soggetti in competizione fra loro per la fornitura dei servizi e dunque non legittimati a concordare le condizioni economiche e le modalità applicative del servizio attraverso la trattativa per il nuovo Accordo.

Si esprime, in ogni caso, una **valutazione positiva del confronto** che CONAI ha da subito avviato con tutti i soggetti che la legge ha finora chiamato alla stipula dell'Accordo di Programma, ovvero ANCI, UPI, ANEA, CORIPET, CONIP, PARI, i CONSORZI di filiera e gli stessi CSS, fermo che l'esclusione di questi ultimi dall'Accordo Quadro fa venir meno un elemento distonico nella rappresentazione degli interessi che è opportuno coinvolgere nella sua negoziazione.

Il confronto dal 30 ottobre 2020 ad oggi si è sviluppato con:

- **30 incontri per la Parte generale** dell'Accordo con **4 Tavoli** dedicati e con il coinvolgimento, diversamente articolato sui vari tavoli, di **22 delegazioni** per un totale di **70 delegati**;
- **11 tavoli di Comparto avviati dal 17 maggio 2021** con il coinvolgimento, anche in questo caso, delle 22 delegazioni;
- **50 incontri per la gestione della fase transitoria** tra il vigente Accordo ANCI/CONAI e il futuro Accordo di Programma Quadro con i relativi Accordi di Comparto per materiale, con il coinvolgimento di **16 delegazioni** per un totale di **50 delegati**.

Tutte le Parti hanno raccolto la sfida rappresentata dal nuovo Accordo di Programma Quadro Nazionale, partecipando attivamente agli incontri e contribuendo ad un confronto proficuo e costruttivo che **ha consentito la risoluzione di questioni dirimenti** e che certamente permetterà di arrivare gradatamente ad un risultato positivo, tenuto conto degli interessi rappresentati e nel quadro della tutela ambientale e di una leale ed effettiva concorrenza.

In tal senso, per favorire la partecipazione, lo scambio di informazioni, la discussione e le proposte su temi e problemi di interesse, CONAI ha inserito nel proprio statuto l'istituzione di specifiche **commissioni tecniche** destinate ad assicurare il confronto con **le pubbliche amministrazioni e gli altri operatori della filiera** (quali selezionatori, trattatori, riciclatori, recuperatori).

Per quel che concerne il secondo tema trattato all'articolo 238, comma 10, del Codice ambientale, relativo ai flussi di rifiuti urbani da utenze non domestiche, CONAI condivide le modifiche proposte.

CONI crede che questo Disegno di legge potrebbe utilmente occuparsi anche di un altro problema relativo al flusso urbano dei rifiuti di imballaggio: la **responsabilità di gestione dei sistemi di Responsabilità Estesa del Produttore** ai quali afferiscono gli imballaggi che, divenuti rifiuti, confluiscono nella raccolta differenziata urbana.

È infatti necessario – non solo per garantire la tutela ambientale, ma anche **per evitare distorsioni concorrenziali** – ribadire, chiarendo la portata delle attuali disposizioni del d.lgs n. 152/2006, un **principio fondamentale: gli oneri delle attività di raccolta e gestione dei rifiuti di imballaggio devono essere assolti dai sistemi di EPR in proporzione ai rispettivi imballaggi immessi sul mercato e conferiti al servizio pubblico di raccolta differenziata. Questo deve avvenire anche quando questi ultimi sono in grado di raggiungere gli obiettivi di recupero e di riciclo attraverso la gestione dei soli rifiuti di imballaggio che derivano da un canale diverso dalla raccolta urbana, conferendo però a quest'ultima una parte dei propri rifiuti.**

Infatti, il regime di responsabilità estesa del produttore include **obblighi** di varia natura, che attengono **non soltanto al conseguimento di determinati obiettivi ambientali, ma anche alle modalità operative con le quali questi obiettivi sono realizzati.**

Anche nella specifica materia degli imballaggi si afferma con chiarezza che **il principio relativo alla responsabilità estesa di tutti i produttori e utilizzatori include l'obbligo del ritiro dei rifiuti di imballaggio primari o comunque conferiti al servizio di raccolta differenziata urbana, e che i sistemi EPR non possono limitare la raccolta alle aree in cui la raccolta stessa e la gestione dei rifiuti sono più proficue.**

Per questo, con l'eccezione del raro caso in cui un sistema alternativo di gestione dimostri che gli imballaggi prodotti non possano diventare rifiuti urbani e confluire nel servizio di raccolta comunale, **un sistema di EPR non può sottrarsi agli obblighi relativi ai rifiuti di imballaggio confluiti nella raccolta pubblica differenziata**, quanto meno sotto il profilo finanziario, considerate le gravi conseguenze sul funzionamento del sistema di raccolta differenziata dei Comuni e sull'avvio a riciclo di quanto raccolto.