



www.corepla.it

Audizione di Corepla  
Commissione 13<sup>a</sup> del Senato della  
Repubblica  
(Territorio, ambiente, beni ambientali)

Roma, 12 gennaio 2015

Osservazioni al Disegno di legge A.S. 1676

*“Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali” (Collegato alla legge di stabilità 2014)*



**DDL "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" AS. 1676**

L'art. 21 introduce numerose e incisive modifiche al sistema di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio idonee, nel loro complesso, a stravolgere l'attuale assetto normativo e gestionale.

E' appena il caso di osservare, in premessa, che tali norme sono state inserite parallelamente all'avvio dell'*iter* di revisione della direttiva imballaggi a livello europeo, compiendo così una fuga in avanti che rischia di contrastare con la vigente normativa europea, oltre che con quella futura, come potrebbe appurarsi a seguito della prevista notifica alla Commissione europea.

La norma citata pone anzitutto a carico dei produttori e degli utilizzatori, in aggiunta agli obiettivi di recupero e riciclaggio, gli obiettivi di raccolta differenziata (art.21 comma 1, lett a).

La previsione è tutt'altro che condivisibile in quanto pone a carico e attribuisce ai produttori e agli utilizzatori responsabilità e obblighi che, ai sensi di legge, sono in capo alla Pubblica Amministrazione.

Le medesime criticità affliggono la modifica proposta all'art. 222 del Codice Ambientale laddove si prevede che il Conai debba attivare la raccolta differenziata entro tre mesi dalla richiesta del MATTM in caso di inerzia della Pubblica Amministrazione.

La norma vigente attribuisce al Conai la facoltà di aderire alla richiesta del Ministero e prevede al contempo la corresponsione allo stesso Conai del valore della tariffa applicata per la raccolta dei rifiuti urbani corrispondenti. La disposizione proposta prevede un automatismo che non può essere condiviso ed elimina altresì, incomprensibilmente, la previsione relativa al riconoscimento al Conai della tariffa per i rifiuti raccolti.

Da un punto di vista economico e gestionale, se tali norme venissero definitivamente approvate, le imprese si vedrebbero attribuire costi indebiti a fronte di inadempimenti propri della Pubblica Amministrazione e ciò in un momento di grave congiuntura economica quale quella attuale, il che si tradurrebbe, nei fatti, nell'equivalente di un incremento della pressione fiscale.

Se ne richiede pertanto la soppressione.



In subordine, si propone di riformulare la norma ripristinando la previsione relativa alla corresponsione al Conai del valore della tariffa applicata per la raccolta dei rifiuti urbani.

La norma introduce altresì la qualifica di incaricati di pubblico servizio al Conai e ai Consorzi di filiera relegando, nel contempo, i Consorzi di filiera ad un ruolo meramente sussidiario rispetto al mercato.

Al riguardo, gli aspetti critici che si intendono evidenziare concernono sia profili meramente giuridici che gestionali.

Sotto il profilo giuridico occorre osservare che l'attribuzione della qualifica di "incaricati di pubblico servizio" ai predetti consorzi conseguirebbe come unico risultato quello di introdurre grave incertezza in un quadro normativo, quale il titolo II, che è ormai consolidato e dalla cui applicazione sono scaturiti risultati, in termini di raggiungimento degli obiettivi di legge, notoriamente positivi.

Nel nostro ordinamento infatti, ad eccezione di alcune norme in materia penale, manca un'esauritiva e generalizzata definizione di incaricato di pubblico servizio né vi è una organica disciplina giuridica di tale figura.

Il dibattito sulla nozione di "pubblico servizio" risulta invero, soprattutto nell'ultimo decennio, molto intenso ed è stato sollevato dall'introduzione nell'ordinamento di varie disposizioni di legge che fanno riferimento ai "pubblici servizi" o a declinazioni del concetto senza essere assistite da chiarezza dispositiva.

La modifica quindi, da un lato, tenderebbe a snaturare il ruolo e gli assetti del sistema Conai/Consorzi come delineato dal Legislatore sin dal 1997 e, dall'altro, comporterebbe certamente significativi aggravii di costi senza alcun concreto beneficio in termini ambientali.

Infine, giova ricordare che ai sensi dell'art. 177 comma 2 del Codice Ambientale è già qualificata come attività di pubblico in interesse tutta la gestione dei rifiuti e quindi anche l'attività di raccolta recupero e riciclo dei rifiuti di imballaggio.

In conclusione la disposizione che qualifica come incaricati di pubblico servizio il Conai e i Consorzi di filiera (art.21, comma 1 lette. d) appare inopportuna, nefasta dal punto di vista del contenimento dei costi, potenzialmente contrastante con la normativa comunitaria e soprattutto idonea a inficiare la certezza del diritto negli operatori del sistema.

Se ne richiede pertanto la soppressione.



Un'ulteriore disposizione del provvedimento su cui è opportuno soffermarsi è quella contenuta nell'art. 25.

La norma disciplina in via sperimentale l'applicazione del sistema del vuoto a rendere su cauzione per ogni imballaggio contenente birra e acqua minerale servito al pubblico da alberghi e residenze di villeggiatura, ristoranti, bar e altri locali pubblici, demandando a un decreto di natura regolamentare la disciplina delle modalità della sperimentazione e l'applicazione di incentivi e penalizzazioni. Prevede inoltre agevolazioni per le utenze commerciali obbligate e/o che applichino il sistema del vuoto a rendere su cauzione (da definire all'interno della tariffa sui rifiuti urbani) nonché l'applicazione della cauzione ad ogni altra tipologia di imballaggio contenente liquidi all'esito favorevole della sperimentazione.

Si osserva preliminarmente che il sistema di deposito cauzionale sull'imballaggio mono-uso è un sistema potenzialmente idoneo ad alterare il mercato interno, distorcere la concorrenza e in casi estremi indurre di fatto una compartimentazione del mercato interno. Ad esso sono peraltro attribuibili benefici ambientali controversi che tendono ad annullarsi sulla grande distanza.

L'introduzione a livello nazionale di tali sistemi va pertanto valutata caso per caso sulla base di diversi elementi: analisi del ciclo di vita (LCA), analisi di impatto, fase di maturità del sistema nazionale di raccolta e riciclo degli imballaggi, caratteristiche del territorio nazionale, costi, difficoltà logistiche, oneri di rendicontazione e, non ultimo, efficacia del sistema.

Nel caso di specie l'introduzione del vuoto a rendere per ogni imballaggio contenente birra e acqua minerale servito al pubblico dal canale *Horeca* non è stato preceduto da una valutazione di LCA né da una valutazione di impatto.

Parimenti e palesemente la disposizione non tiene conto della maturità del sistema nazionale di raccolta e riciclo degli imballaggi primari che deve essere ulteriormente potenziato in vista dei nuovi obiettivi europei in via di definizione e non affiancato da sperimentazioni tutte da definire che possono interagire negativamente sull'attuale sistema.

L'assenza di tali "assessment" rischia di conferire alla disposizione la fisionomia di "norma ideologica" i cui costi per cittadini, imprese e amministrazioni, oltreché immotivati, costituirebbero un ulteriore appesantimento nell'attuale fase di congiuntura economica.

Quanto all'efficacia del provvedimento, dato il canale distributivo interessato dalla norma, il provvedimento rischia inoltre di risolversi nella sostanza:



- in una tassa a carico del consumatore/turista salvo l'ipotesi in cui lo stesso si risolve a consumare in loco la bevanda (difficilmente infatti il turista tornerà dall'esercente per riportare il vuoto);
- in un inutile aggravio logistico e di rendicontazione a carico dell'esercente, difficilmente compensato da un sistema di incentivi tutto da definire.



www.corepla.it

## LA PROBLEMATICA POLIECO

### Introduzione

L'art. 48 del d.lgs. 22/97 e successivamente l'art. 234 del Titolo III del d.lgs. 152/06 (il Codice ambientale) hanno disciplinato il Consorzio Polieco che è il consorzio istituito per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene dal cui ambito operativo, per espressa previsione normativa, sono stati esclusi gli imballaggi.

Polieco e la gestione separata dei beni in polietilene costituiscono un *unicum* italiano nel panorama europeo e le norme di riferimento suscitano dubbi di conformità al dettato comunitario laddove siano in grado, anche solo in via potenziale, di restringere l'ambito di applicazione delle direttive europee che regolano la materia degli imballaggi.

\*\*\*\*\*

Come noto, tutti gli imballaggi in plastica (ivi inclusi quindi quelli in polietilene) sono disciplinati dal Titolo II del Codice ambientale e rientrano nelle competenze di Conai/Corepla

Sulla base dell'erroneo presupposto che determinati articoli in polietilene da essi prodotti non fossero imballaggi, Polieco, sin dagli inizi dello scorso decennio, ha avviato una vera e propria campagna (con comunicati, lettere circolari e quant'altro) rivolta a diversi produttori di imballaggi in polietilene aderenti a Conai e Corepla per indurli a non versare il contributo ambientale Conai (CAC) e per acquisire a sé e al proprio regime di contribuzione tali produttori.

A seguito di ciò, talune imprese hanno sospeso il pagamento del CAC, altre hanno cessato di inviare le dichiarazioni periodiche minacciando di ripetere l'asserito indebito pagamento del CAC, altre ancora hanno citato in giudizio Conai e Corepla per far accertare l'estraneità degli imballaggi da essi prodotti al sistema Conai/Corepla e, di converso, l'inerenza degli stessi al Polieco.

### Il contenzioso Conai-Corepla/Polieco

Al fine di non pregiudicare il corretto adempimento degli obblighi imposti dalla legge, Conai e Corepla hanno quindi dovuto instaurare nei confronti del Polieco una causa innanzi il Tribunale Civile di Roma per il riconoscimento dei propri diritti.

Tale giudizio è stato definito in primo grado dalla sentenza n. 16818/07 del Tribunale di Roma che ha accertato che gli *shoppers* e gli altri prodotti identificati nell'atto di citazione, in via esemplificativa e non esaustiva, nei sacchi a valvola, sacchi a bocca aperta, film o bobina tubolare e piano, cappucci copri pallet termoretraibili ed estensibili, film in fogli per copertura "top" dei pallet e film estensibile industriale, devono considerarsi imballaggi e, come tali, rientrano nel sistema di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

La sentenza, impugnata da Polieco, è stata confermata dalla sentenza n. 3048/2014 della Corte d'Appello di Roma che, smentendo le opposte tesi di Polieco, ha ribadito l'esattezza dell'interpretazione della disciplina di riferimento compiuta in primo grado con riguardo al fatto che:

- a) le funzioni di imballaggio indicate nelle definizioni normative non vanno intese come cumulative;
- b) possono essere qualificati imballaggi anche "i beni destinati ad essere utilizzati all'interno del ciclo produttivo";
- c) la nozione di imballaggio non si riferisce "soltanto al prodotto adibito a consentire la consegna di merci dal produttore al consumatore, ma anche a quello adibito a consentire la consegna dal produttore al consumatore".



### **Altra giurisprudenza**

La nozione di imballaggio prevista ora dall'art. 218 del d.lgs. 152/06 è stata oggetto, oltre che della suddetta sentenza, di numerose altre conformi pronunce giurisprudenziali (Cfr., fra le altre, Tribunale di Roma n. 10050/06 e n. 23265/13) rese nell'ambito di altri contenziosi generati dalle erronee interpretazioni della normativa di riferimento poste in atto da Polieco.

E' da sottolineare come alcuni di tali contenziosi, nonostante abbiano visto la soccombenza di Polieco, hanno determinato ingenti sofferenze per CAC non pagato dalle aziende coinvolte negli stessi. Alcune di tali aziende infatti, nelle more della definizione delle controversie, sono fallite e ciò ha causato perdite per svariati milioni di euro a Conai/Corepla sottraendo così importanti risorse destinate all'avvio a recupero e riciclo dei rifiuti di imballaggi in plastica.

### **La situazione attuale**

La problematica persiste.

Consorziate Conai/Corepla che dichiarano e versano il CAC come per legge continuano a essere oggetto di pressanti richieste di adesione e contribuzione da parte di Polieco.

Negli archivi Conai/Corepla vi sono decine di comunicazioni del genere.

### **La possibile soluzione**

E' di chiara evidenza che la situazione sopra descritta è letteralmente paradossale e costituisce una grave turbativa in primo luogo per le imprese del settore che ne sono, di fatto, le prime vittime.

Pare quindi indispensabile e non più procrastinabile un intervento normativo che delimiti con chiarezza il campo applicativo del Consorzio Polieco.

Il problema sembrava recentemente avviato a soluzione a seguito dell'entrata in vigore della norma che ha circoscritto ai beni in polietilene utilizzati in agricoltura il campo applicativo del Polieco (Legge 8 agosto 2014 n. 116 di conversione in legge del DL Competitività).

Inaspettatamente ed inspiegabilmente tale norma è stata presto abrogata (Legge 11 novembre 2014 n. 164 di conversione in legge del DL Sblocca Italia).

Si ritiene non ulteriormente differibile un intervento normativo che risolva definitivamente e stabilmente il problema.