

Il punto sul recupero e il riciclo degli imballaggi

✓ Massimo Medugno

Il quadro normativo: dal D.Lgs. n. 22/1997 al D.Lgs. n. 152/2006

La Direttiva comunitaria 1994/62 sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio aveva l'obiettivo di armonizzare le misure nazionali sulla gestione degli imballaggi e sul recupero degli stessi (tra i quali si ricorda il Decreto Toepfer del 1991), in modo da assicurare il funzionamento del mercato interno, garantendo nel contempo, un alto livello di protezione ambientale (1).

La parte Quarta «Gestione dei Rifiuti» del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, «Norme in materia ambientale», recepisce anche la Direttiva 2004/12 (si veda l'allegato E della parte Quarta) che ha modificato la Direttiva 1994/62 sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio (recepita in Italia con il Titolo II del Decreto legislativo n. 22/1997).

L'art. 2 della Direttiva 2004/12 prevede quanto segue: «Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro 18 agosto 2005. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale.

Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.»

Nella Tabella 1 si riassumono, rispetto agli obiettivi di recupero e riciclo oggi previsti recepiti in Italia dal Decreto legislativo n. 22/1997, i *targets* come modificati dalla Direttiva 2004/12 da raggiungere il 31 dicembre 2008 e, infine, quelli adottati dal decreto in recepimento a quest'ultima.

L'allegato E della parte del decreto, conferma gli obiettivi minimi previsti dalla Direttiva 2004/12, innalzando soltanto quelli della plastica (al 26% invece del 22,5% tenuto conto esclusivamente dei materiali riciclati sotto forma di plastica) e del legno (al 35% invece del 15%)

Nonostante che la Direttiva 2004/12 preveda degli obiettivi minimi differenziati per ogni materiale, il raggiungimento di questi ultimi, quasi certamente, non sarà sufficiente per raggiungere gli obiettivi globali minimi.

Essi, infatti, non sono stati stabiliti in funzione degli obiettivi globali, ma prendendo in considerazione le «*performances ambientali*» dei singoli materiali.

Tabella 1 - Modifiche degli obiettivi di recupero e riciclo

	Obiettivi della Direttiva 1994/62	Obiettivi della Direttiva 2004/12	Decreto Norme in materia ambientale
Obiettivo globale di recupero	50-65%	60%	60%
Obiettivo globale di riciclo	25-45%	55-80%	55-80%
Obiettivo minimo di riciclo			
Vetro	15%	60%	60%
Carta	15%	60%	60%
Metalli	15%	50%	50%
Plastica (solo riciclo meccanico)	15%	22,5%	26%
Legno		15	35%

Note:

✓ Vice Direttore Generale di Assocarta.

(1) M. Boccacci Mariani, M. Medugno e D. Trombetta, *La gestione degli imballaggi*, CELT, 2002, pag. 13.

Il testo contiene un'ampia disamina della parte normativa e del sistema italiano dopo i primi cinque anni di attività.

La Corte di Giustizia europea, nella celebre sentenza (causa n. 302/1986) del 20 settembre 1988 «*Containers for beer and soft drinks*» aveva riconosciuto che in assenza di esaustive norme comuni, gli Stati membri potevano introdurre, per motivi di tutela ambientale, norme più restrittive di quelle fissate a livello comunitario, a condizione che fosse rispettato il principio di proporzionalità.

In questa sentenza (insieme ad un'altra concernente gli oli usati) emerge la tendenza ad ammettere che un provvedimento nazionale di tutela ambientale possa restringere gravemente la libera circolazione delle merci, quando non sia possibile ottenere lo stesso risultato con altri mezzi.

La prevalenza dell'azione nazionale non è assoluta ma occorre trovare un punto di equilibrio per evitare che l'intervento diventi un mezzo di discriminazione arbitraria o di restrizione dissimulata degli scambi tra gli Stati membri.

Per mezzo della Direttiva 94/62/CE si cercano di costruire proprio le «norme comuni».

La direttiva, infatti, fissa precisi obiettivi e predispone una serie di strumenti comunitari (che possono acquisire, gradualmente, maggiore incisività), lasciando - tuttavia - agli Stati membri margini di flessibilità nell'applicazione concreta (es. sistemi di restituzione e gestione, che introdotti nei vari Stati membri sono riconosciuti, come equivalenti in tutta la Comunità).

Inoltre per ogni Stato Membro dovrà essere considerato il «mix» di materiali di imballaggio immessi sul mercato e che varia da Stato a Stato in funzione di condizioni sociali, ambientali e produttive.

Per quanto riguarda i nuovi obiettivi previsti dalla Direttiva 2004/12 va ricordato che Grecia, Irlanda e Portogallo potranno raggiungere gli stessi entro la fine del 2011 anziché del 2008.

Per i 10 nuovi stati membri ci sono delle scadenze temporali diverse:

- **2012** per Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lituania, Slovacchia e Slovenia,
- **2013** per Malta,
- **2014** per la Polonia,
- **2015** per la Lettonia.

Nel già citato allegato E si riprende quanto previsto dall'allegato I della Direttiva 2004/12 secondo il quale anime, tubi e carte adesive (ad esempio) non vengono considerati imballaggi.

Sarà la Commissione stessa, tramite un Comitato *ad hoc*, che esaminerà alcuni casi in via prioritaria per stabilire se siano imballaggi o meno.

Nell'ambito della legge delega n. 308/2004, con riferimento alla materia degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio, vanno considerate alcune norme.

Tra le diverse disposizioni quella che è di carattere più generale è quella indicata all'art. 1, comma 8, *sub e*) in quanto criterio trasversale comune a tutti i settori e che indica «la piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie» in modo da garantire alla tutela dell'ambiente e contribuire alla competitività dei sistemi territoriali e delle imprese.

I criteri settoriali indicati all'art. 1, comma 9, lett. a) pongono, invece, in particolare evidenza l'importanza della specializzazione tecnologica, l'esigenza di assicurare la complessiva autosufficienza a livello territoriale e la garanzia di sostenere il riciclaggio.

Quanto alla «eventuale transizione» dal sistema dei consorzi obbligatori ad uno volontario esso riguardava il solo CONAI.

Peraltro, originariamente l'adesione a CONAI era volontaria, poi trasformata in obbligatoria con la modifica introdotta con l'art. 4, comma 24 della legge n. 426/1998 (2). Per meglio comprendere i cambiamenti introdotti dal nuovo decreto può essere utile esaminare i nuovi articoli del Titolo II, facendo un confronto con gli articoli del Titolo II del D.Lgs. n. 22/1997.

Le modifiche introdotte dal T.U.A. sulla precedente disciplina : un confronto

«Ambito di applicazione»: D.Lgs. n. 152/2006 - Art. 217

L'art. 217 (Ambito di applicazione) corrisponde all'art. 34 del D.Lgs. n. 22/1997.

Non ci sono da segnalare significativi cambiamenti se non la ulteriore precisazione al comma 2 che gli operatori delle rispettive filiere degli imballaggi nel loro complesso garantiscono, secondo il principio della «responsabilità condivisa», che l'impatto ambientale degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio sia ridotto al minimo possibile per tutto il ciclo di vita.

D.Lgs. n. 22/1997 - Art. 34

La disciplina riguardava la «gestione di tutti gli imballaggi immessi sul mercato nazionale e di tutti i rifiuti di imballaggio derivanti dal loro impiego, utilizzati o prodotti da industrie, esercizi commerciali, uffici, negozi, servizi, nuclei domestici, a qualsiasi altro livello, qualunque siano i materiali che li compongono» (comma 2).

«Definizioni»: D.Lgs. n. 152/2006 - Art.218

Anche l'art. 218 (Definizioni), che corrisponde all'art. 35 del D.Lgs. n. 22/1997, non innova significativamente.

Vanno segnalate, soltanto, le nuove definizioni «utente finale», di «filiera», di «ritiro», di «ripresa», di «imballaggio usato», oltre all'inclusione, tra gli operatori economici dei «riciclatori, dei «recuperatori» e degli «utenti finali».

D.Lgs. n. 22/1997 - Art. 35

Era l'articolo delle definizioni specifiche per la disciplina degli imballaggi.

Tra queste quelle:

- di «produttori» (i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti ed i trasformatori di imballaggi, gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio);
- di «utilizzatori» (i commercianti, i distributori, gli addetti al riempimento, gli utenti di imballaggi e gli importatori di imballaggi pieni);
- di «pubbliche amministrazioni e di organismo di diritto pubblico»;
- di «consumatore» (l'utente finale che acquista o importa per proprio uso imballaggi, articoli o merci imballate, definizione totalmente «nuova» rispetto alla direttiva).

Oltre a quelle di:

- imballaggio primario, secondario e terziario,
- riciclaggio,
- recupero.

L'imballaggio viene definito come quel «prodotto, composto di materiali di qualsiasi natura, adibito a contenere ed a proteggere determinate merci, dalle materie

Nota:

(2) M. Medugno, *Legge delega e normativa in materia di imballaggi e rifiuti da imballaggio*, in *Rivista Ambiente e Lavoro* 2005, 4, pag. 57.

prime ai prodotti finiti, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore e ad assicurare la loro presentazione, nonché gli articoli a perdere usati allo stesso scopo». Il decreto suddivide poi gli imballaggi in tre categorie funzionali che fanno riferimento alla loro destinazione d'uso:

1. imballaggio primario, ovvero «concepito in modo da costituire nel punto vendita, un'unità di vendita per l'utente finale» (art. 35 comma 1, lettera b);
2. imballaggio secondario, ovvero «concepito in modo da costituire nel punto vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita, indipendentemente dal fatto che sia venduto come tale all'utente finale o al consumatore, o che serva soltanto a facilitare il rifornimento degli scaffali nel punto vendita. Esso può essere rimosso dal prodotto senza alterarne le caratteristiche» (art. 35 comma 1, lettera c);
3. imballaggio terziario, ovvero «concepito in modo da facilitare la manipolazione ed il trasporto 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 il trasporto» (art. 35, comma 1, lettera d).

Anche l'art. 219 (criteri informativi dell'attività di gestione degli imballaggi) non rivela differenze significative rispetto all'analogo art. 36 del D.Lgs. n. 22.

«Obiettivi di recupero e di riciclaggio»: D.Lgs. n. 152/2006 - Art. 220

All'art. 220 (Obiettivi di recupero e di riciclaggio) incontriamo delle significative differenze (rispetto all'art. 37 del D.Lgs. n. 22/1997), se non altro a causa del fatto che la Direttiva 2004/12 (si veda sopra) cambia in maniera rilevante gli obiettivi di recupero e di riciclaggio.

Detti obiettivi sono riportati e confermati nell'Allegato E della parte Quarta del Decreto con due uniche differenze e cioè l'innalzamento di quelli minimi per la plastica (al 26% invece del 22,5% tenuto conto esclusivamente dei materiali riciclati sotto forma di plastica) e per il legno (al 35% invece del 15%).

D.Lgs. n. 22/1997 - Art. 37

L'art. 37, comma 2, prevedeva anche che, per garantire il controllo del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio e di recupero, i produttori, gli utilizzatori ed i soggetti impegnati nelle attività di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggio, avessero degli obblighi di comunicazione.

Per i soggetti che avessero aderito ai Consorzi detti obblighi potevano essere assolti da quest'ultimi e dalle associazioni di categoria per gli utilizzatori.

Il nuovo art. 220, comma 2 prevede invece che sia il Consorzio nazionale degli imballaggi di cui all'articolo 224 a comunicare annualmente alla Sezione nazionale del Catasto dei rifiuti, utilizzando il modello unico di dichiarazione di cui all'articolo 1 della legge 25 gennaio 1994, n. 70, i dati, riferiti all'anno solare precedente, relativi al quantitativo degli imballaggi per ciascun materiale e per tipo di imballaggio immesso sul mercato, nonché, per ciascun materiale, la quantità degli imballaggi riutilizzati e dei rifiuti di imballaggio riciclati e recuperati provenienti dal mercato nazionale.

Le predette comunicazioni possono essere presentate dai soggetti di cui all'articolo 221, comma 3, lettere a) e c) (rispettivamente che abbiano organizzato la gestione in proprio dei propri rifiuti di imballaggio o che abbia nesso in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi) e inviate contestualmente al Consorzio nazionale imballaggi.

Lo stesso comma 2 prevede anche i rifiuti di imballaggio esportati saranno presi in considerazione ai fini dell'adempiimento degli obblighi e del conseguimento dei nuovi obiettivi previsti solo se esistono prove tangibili che l'operazione di recupero e/o riciclaggio è stata effettuata con modalità equivalenti.

Sarebbe stato compito dell'*Authority* sui Rifiuti redigere un elenco dei Paesi extracomunitari in cui le operazioni di recupero e/o di riciclaggio sono considerate equivalenti a quelle previste al riguardo dalla legislazione comunitaria in materia di raggiungimento degli obiettivi di recupero stabiliti in materia di imballaggi (3).

«Sarebbe» perché il primo (e unico al momento) decreto correttivo del decreto legislativo n. 152/2006, il Decreto legislativo 8 novembre 2006, n. 284 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 24 novembre 2006) ha abrogato gli artt. 159 (Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti), 160 (Compiti e funzioni dell'autorità di vigilanza).

Nota:

(3) Il Regolamento n. 1013/2006 in materia di spedizioni transfrontaliere dei rifiuti regola le obiezioni alle spedizioni di rifiuti destinati al recupero (art. 12).

Tra quelle previste si ricordano:

- se il rifiuto è destinato a smaltimento e non a recupero;
- se l'attività è inclusa nella Direttiva IPPC, ma non applica le BAT;
- se il rifiuto non viene trattato in linea con gli standard ambientali europei e gli obblighi previsti nella legislazione europea.

Quest'ultimo aspetto può essere meglio compreso se si rilegge il considerando n. 22, che fa riferimento all'istituzione di condizioni uniformi per il riciclo e concorre a garantire che non sia ostacolato lo sviluppo di un mercato del riciclo economicamente conveniente.

È necessario, pertanto, sviluppare condizioni uniformi a livello comunitario per il riciclo, mediante l'applicazione di norme comuni in determinati settori, se del caso e anche in relazione ai materiali secondari, per migliorare la qualità del riciclo».

za) e 207 (Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti) (art. 1, comma 5) (4).

«Obblighi di comunicazione»: D.Lgs. n. 152/2006 -

Art. 189

Val la pena analizzare l'obbligo di comunicazione annuale del CONAI alla Sezione nazionale del catasto dei rifiuti di cui si è scritto sopra, con il più generale obbligo di comunicazione tramite MUD.

A questo proposito va ricordato che è l'art. 189, comma 3 che individua su chi grava l'obbligo di comunicare, escludendo coloro che producono rifiuti non pericolosi.

«3. Chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e di trasporto di rifiuti, compresi i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione, ovvero svolge le operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti, nonché le imprese e gli enti che producono rifiuti pericolosi ed i consorzi istituiti con le finalità di recuperare particolari tipologie di rifiuto comunicano annualmente alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura territorialmente competenti, con le modalità previste dalla legge 25 gennaio 1994, n. 70, le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto delle predette attività. Sono esonerati da tale obbligo gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile con un volume di affari annuo non superiore a euro ottomila».

Una seconda norma (art. 189, comma 7) prevede il rinvio all'art. 220, comma 2 per i rifiuti di imballaggio.

«7. Per le comunicazioni relative ai rifiuti di imballaggio si applica quanto previsto dall'articolo 220, comma 2».

L'art. 220, comma 2 prevede che il CONAI comunichi annualmente alla Sezione nazionale del Catasto dei rifiuti, utilizzando il modello unico di dichiarazione di cui all'articolo 1 della legge 25 gennaio 1994, n. 70, i dati, riferiti all'anno solare precedente, relativi al quantitativo degli imballaggi per ciascun materiale e per tipo di imballaggio immesso sul mercato, nonché, per ciascun materiale, la quantità degli imballaggi riutilizzati e dei rifiuti di imballaggio riciclati e recuperati provenienti dal mercato nazionale.

Le due norme hanno, quindi, finalità diverse e riguardano soggetti diversi:

1. la prima (art. 189, comma 3) individua su chi grava l'obbligo di comunicare, escludendo dall'adempimento coloro che producono rifiuti non pericolosi: essa ha la finalità di avere un quadro conoscitivo e completo in materia di gestione dei rifiuti.
2. la seconda (art. 189, comma 7) rinvia all'art. 220, comma 2 per i rifiuti di imballaggio e riguarda specificamente l'obiettivo di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di riciclo e di recupero previsti in materia di imballaggi e rifiuti da imballaggio.

Il successivo comma 5 dell'art. 220 corrisponde all'art. 37, comma 3 del D.Lgs. n. 22/1997.

Entrambi prevedono che - qualora non siano raggiunti gli obiettivi di recupero e di riciclo - «alle diverse tipologie di materiali di imballaggi sono applicate misure di natura economica, ivi comprese misure di carattere pecuniario, proporzionate al mancato raggiungimento di singoli obiettivi».

Il comma 6 dell'art. 220 equivale all'art. 37, comma 4 del citato D.Lgs. n. 22/1997: per entrambi gli obiettivi sono riferiti ai rifiuti di imballaggio generati sul territorio nazionale al netto degli scarti.

Detti obiettivi sono aggiornati con decreto del Ministro dell'Ambiente e dell'Industria (...): evidentemente il «legislatore» ha pensato ad un «aggiornamento automatico» della direttiva, per la sola parte degli obiettivi.

«Obblighi dei produttori e degli utilizzatori»:

D.Lgs. n. 152/2006 - Art. 221

Continuando questo parallelismo l'art. 221 (Obblighi dei produttori e degli utilizzatori) va analizzato confrontandolo con l'art. 38 del D.Lgs. n. 22, che ha la stessa rubrica (Obblighi dei produttori e degli utilizzatori).

Produttori ed utilizzatori (si vedano le definizioni di cui

Nota:

(4) Tra le novità più significative contenute nel Decreto legislativo n. 152, ante decreto correttivo n. 284/2006, andava segnalata sicuramente la istituzione di una nuova autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti (art. 159). Essa aveva il compito di assicurare l'osservanza, da parte di qualsiasi soggetto pubblico e privato, dei principi e delle disposizioni di cui alle parti terza (risorse idriche e tutela delle acque) e quarta (rifiuti) del presente decreto.

Si configurava come una vera e propria *Authority* in quanto il Presidente e il Consiglio venivano nominati dal Presidente della Repubblica su deliberazione del Consiglio dei Ministri, a seguito delle proposte dei ministri competenti e con il coinvolgimento della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

I componenti rimanevano in carica per sette anni e non potranno essere riconfermati.

In fase di prima attuazione il Presidente del Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche sarebbe diventato il Presidente dell'autorità, mentre il Presidente dell'Osservatorio Nazionale dei Rifiuti sarebbe diventato il coordinatore della sezione di vigilanza sui rifiuti.

Diversi e rilevanti i compiti affidati all'*Authority*.

Tra di essi se ne segnalavano alcuni:

- a. quello di agire in via amministrativa, penale e civile contro gli atti e provvedimenti ed eventualmente i comportamenti posti in essere in violazione delle norme in materia di acque e rifiuti;
- b. di irrogare la sanzione amministrativa del pagamento di una somma fino a trentamila euro, ai soggetti che, senza giustificato motivo, rifiutano od omettono di fornire le informazioni;
- c. ma anche quello di svolgere attività di consultazione nelle materie di propria competenza a favore delle Autorità d'ambito e delle pubbliche amministrazioni.

Ma altri compiti sono disseminati nel testo.

Ad esempio la stessa Autorità avrebbe redatto un elenco dei Paesi extracomunitari in cui le operazioni di recupero e/o di riciclaggio sono considerate equivalenti a quelle previste dalla legislazione comunitaria in materia di raggiungimento degli obiettivi di recupero stabiliti in materia di imballaggi (art. 220). Sempre alla Autorità avrebbero dovuto essere presentati piano e relazione per lo svolgimento delle attività delle Autorità di Ambito in materia di tariffa per i rifiuti urbani.

sopra) sono responsabili della corretta gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti (comma 1).

Tramite il servizio pubblico i «produttori» e gli «utilizzatori» adempiono all'obbligo della raccolta dei rifiuti di imballaggi primari e degli altri rifiuti di imballaggi comunque conferiti al servizio stesso (comma 2, primo periodo).

A tal fine i produttori e gli utilizzatori partecipano al CONAI (comma 2, secondo periodo).

Per adempiere agli obblighi di riciclaggio e di recupero nonché agli obblighi di ripresa degli imballaggi usati e della raccolta dei rifiuti di imballaggio secondarie terziari su superfici private, nonché all'obbligo del ritiro, su indicazione del CONAI, dei rifiuti di imballaggio conferiti dal servizio pubblico, i «produttori» (fornitori di materiali di imballaggio, fabbricanti, trasformatori ed importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio) possono alternativamente:

- organizzare autonomamente, anche in forma associata, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio (l'organizzazione «in forma associata» è una novità dell'ultimo Decreto);
- aderire ad uno dei Consorzi;
- mettere in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi (il D.Lgs. n. 22 si riferiva espressamente a un «sistema cauzionale») (comma 3).

Agli «utilizzatori» (commercianti, distributori, addetti al riempimento, utenti e importatori di imballaggi pieni) spetta di ritirare gratuitamente gli imballaggi usati secondari e terziari ed i rifiuti di imballaggio secondari e terziari e di consegnarli in un luogo di raccolta organizzato dal produttore e con lo stesso concordato (comma 4).

È appena il caso di osservare che questa norma, già presente nel D.Lgs. n. 22 cit., avrebbe «meritato» un maggior coordinamento con le tre opzioni per i produttori appena indicate.

La gestione degli imballaggi secondari e terziari è rimessa al sistema produttori/utilizzatori; i primari, invece, vengono raccolti dal servizio pubblico, insieme agli altri imballaggi conferiti.

Gli utilizzatori hanno in specifico gli obblighi di ritiro degli imballaggi secondari e terziari e di consegna presso un luogo concordato con il produttore.

Fino all'adozione dei criteri quali - quantitativi a livello statale (art. 195, comma 2, lettera e), il conferimento degli imballaggi usati secondari e terziari e dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari al servizio pubblico è ammesso per superfici private non superiori a 150 metri quadri nei Comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti, ovvero a 250 metri quadri nei Comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti (art. 221, comma 4).

È previsto che i soli produttori possano non aderire al CONAI e a un Consorzio: questi devono però richiedere

all'Autorità di cui all'art. 207 il riconoscimento del sistema adottato (comma 5).

Nel successivo comma 10 vengono elencati i costi a carico dei produttori e degli utilizzatori ma non la ripartizione tra gli stessi.

Essi sono:

- il ritiro degli imballaggi usati e la raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari;
- gli oneri aggiuntivi relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico;
- il riutilizzo degli imballaggi usati;
- il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari;
- lo smaltimento dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari.

Secondo il successivo comma 11 la restituzione di imballaggi usati o di rifiuti di imballaggio, ivi compreso il conferimento di rifiuti in raccolta differenziata, non deve comportare oneri economici.

«Raccolta differenziata e obblighi della pubblica amministrazione»: D.Lgs. n. 152/2006 - Art. 222

Significativi cambiamenti vanno evidenziati anche rispetto alla possibilità per CONAI di sostituirsi ai gestori dei servizi di raccolta differenziata.

D.Lgs. n. 22/1997 - Art. 39, comma 1

Come si ricorderà l'art. 39 (Raccolta differenziata e obblighi della pubblica amministrazione) del Decreto legislativo n. 22/1997, al comma 1, introduceva i concetti di efficacia, efficienza ed economicità nella raccolta differenziata (già richiamati nell'art. 21 del decreto legislativo) e di coordinamento con la gestione di altri rifiuti (comma 1).

L'art. 222, al comma 1, riproduce in buona sostanza, quanto già previsto dall'art. 39, comma 1.

Infatti, «La pubblica amministrazione deve organizzare sistemi adeguati 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.

In particolare:

- a. deve essere garantita la copertura omogenea del territorio in ciascun ambito territoriale ottimale, tenuto conto del contesto geografico;
- b. la gestione della raccolta differenziata deve essere effettuata secondo criteri che privilegino l'efficacia, l'efficienza e l'economicità del servizio, nonché il coordinamento con la gestione di altri rifiuti».

Cambiano, invece, le disposizioni riguardanti l'accertamento della mancata attivazione di sistemi adeguati di raccolta differenziata.

Secondo il comma 2 dell'art. 222, nel caso in cui l'Autho-

rità (art. 207) accerti che le pubbliche amministrazioni non abbiano attivato sistemi adeguati di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, anche per il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 205 (quelli di raccolta differenziata, compito degli ATO, si veda la Tabella), ed in particolare di quelli di recupero e riciclaggio di cui all'articolo 220, può richiedere al Consorzio nazionale imballaggi di sostituirsi ai gestori dei servizi di raccolta differenziata, anche avvalendosi di soggetti pubblici o privati individuati dal Consorzio nazionale imballaggi medesimo mediante procedure trasparenti e selettive, in via temporanea e d'urgenza, comunque per un periodo non superiore a ventiquattro mesi, sempre che ciò avvenga all'interno di ambiti ottimali opportunamente identificati, per l'organizzazione e/o integrazione del servizio ritenuto insufficiente.

Qualora il Consorzio nazionale imballaggi, per raggiungere gli obiettivi di recupero e riciclaggio previsti dall'articolo 220, decida di aderire alla richiesta, verrà al medesimo corrisposto il valore della tariffa applicata per la raccolta dei rifiuti urbani corrispondente, al netto dei ricavi conseguiti dalla vendita dei materiali e del corrispettivo dovuto sul ritiro dei rifiuti di imballaggio e delle frazioni merceologiche omogenee.

D.Lgs. n. 22/1997 - Art. 39, comma 2

L'art. 39, comma 2 prevedeva infatti che nel caso in cui la P.A. non attivi la raccolta differenziata entro dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto, i produttori e gli utilizzatori possono organizzare tramite CONAI (art. 41) le attività di raccolta differenziata direttamente su superfici pubbliche o la possono integrare se insufficiente.

Qualora il Consorzio nazionale imballaggi non dichiara di accettare entro quindici giorni dalla richiesta, l'Autorità, nei successivi quindici giorni, individua, mediante procedure trasparenti e selettive, un soggetto di comprovata e documentata affidabilità e capacità a cui affidare la raccolta differenziata e conferire i rifiuti di imballaggio in via temporanea e d'urgenza, fino all'espletamento delle procedure ordinarie di aggiudicazione del servizio e comunque per un periodo non superiore a dodici mesi, prorogabili di ulteriori dodici mesi in caso di impossibilità oggettiva e documentata di aggiudicazione.

Obiettivi di raccolta differenziata per Ambito (art. 205)	Termine per il raggiungimento
35%	31 dicembre 2006
45%	31 dicembre 2008
65%	31 dicembre 2012

Sul punto va considerato quanto previsto dalla Legge finanziaria 2007 (Legge n. 296/2006) che, ai commi 1108 e 1109, prevede l'incremento degli obiettivi, ma a

livello di ATO, delle raccolte differenziate, motivato dai «rilevanti risparmi» di spesa e da una efficace utilizzazione delle risorse finanziarie con previsione di intervento delle Regioni, previa diffida e, in caso di inadempienza, la nomina di commissari *ad acta*.

Gli obiettivi sono il 40% nel 2007, il 50% nel 2009 e 60% nel 2011.

Gli obiettivi di raccolta differenziata mirano a «rendere concretamente realizzabile l'obiettivo «rifiuti zero» (comma 1109).

Assetto organizzativo: D.Lgs. n. 152/2006 - Artt. 223 e 224

Gli articoli 223 e 224 del nuovo decreto sono fondamentali per comprendere come cambia l'assetto organizzativo del sistema consortile.

Infatti, l'art. 223, comma 1 esplicita la possibilità di creare più Consorzi per ciascun materiale di imballaggio operanti su tutto il territorio nazionale, «opzione» (quella della pluralità dei Consorzi per ogni filiera) non esclusa a priori dall'art. 40 del D.Lgs. n. 22/1997.

L'espressione «un Consorzio per ciascuna tipologia di materiale di imballaggio» (prevista dall'art. 40, comma 1 del D.Lgs. n. 22/1997) individuava ragionevolmente i sei consorzi per materiale di imballaggio (vetro, carta, alluminio, banda stagnata, legno, plastica).

Ma ciò non aveva impedito che nel settore della plastica, oltre a COREPLA, vi fosse anche il CONIP.

Gli statuti dei consorzi di filiera saranno adottati in conformità ad uno schema tipo stabilito dai Ministeri, mentre quello del CONAI dovrà essere adeguato in conformità ai principi della legge ed essere successivamente approvato dall'autorità.

Certamente negli Statuti dei Consorzi ex art. 223 dovrà essere concretizzata l'indicazione che i Consorzi dovranno essere «operanti su tutto il territorio nazionale», prevedendo delle soglie o dei criteri al di sotto del quale il Consorzio non può ritenersi «rappresentativo».

Nel decreto il CONAI vede riconosciuto e riaffermato il proprio ruolo.

Pur prevedendosi la possibilità (per i produttori) di non aderire al CONAI (art. 221, comma 5), al CONAI si vedono attribuite anche ulteriori competenze.

Ad esempio, proprio i soggetti che non aderiscono a CONAI devono inviare, non solo il Programma specifico (art. 221, comma 6), ma anche la Relazione sulla gestione (art. 221, comma 8), disposizione quest'ultima innovativa rispetto a quanto previsto dal Decreto legislativo n. 22/1997.

«Contributo ambientale»: D.Lgs. n. 152/2006 - Art. 224

Nel quadro normativo antecedente all'entrata in vigore al decreto in esame il contributo ambientale viene discipli-

nato dallo Statuto del CONAI e dal successivo Regolamento.

Il contributo ambientale CONAI viene espressamente disciplinato dall'art. 224, comma 8.

Esso prevede:

- l'utilizzo in via prioritaria per il ritiro degli imballaggi usati o comunque conferiti al servizio pubblico; a fianco a ciò va considerata la disposizione che limita il conferimento degli imballaggi usati secondari e terziari per superfici non superiori a 150 mq nei Comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti ovvero 250 mq nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti;
- che il contributo sia attribuito dal CONAI (all'art. 223, comma 3 si utilizza il termine «versamenti» facendo riferimento al contributo ambientale), sulla base di apposite Convenzioni, ai Consorzi in proporzione diretta alla quantità e qualità dei rifiuti di imballaggio recuperati oppure riciclati e tendo conto della tipologia degli imballaggi immessi sul territorio nazionale.

Appare, quindi, evidente che il contributo è attribuito e versato dal CONAI sulla base di due criteri:

1. quantità e qualità degli imballaggi recuperati o riciclati;
2. alla quantità e alla tipologia degli imballaggi immessi sul mercato.

Si precisa, inoltre, che l'applicazione del contributo ambientale CONAI esclude l'assoggettamento del medesimo bene e delle materie prime che lo costituiscono ad altri contributi con finalità ambientali previsti dalla parte quarta del presente decreto o comunque istituiti in applicazione del presente decreto (art. 224, comma 9).

Accanto a ciò va anche considerato anche che il CONAI ripartisce i maggiori oneri per la raccolta differenziata, riciclaggio e recupero in proporzione alla quantità totale, al peso e alla tipologia del materiale di imballaggio immessi sul mercato nazionale al netto degli imballaggi riutilizzati (art. 224, comma 3, lett h).

I termini di adeguamento alla nuova disciplina

L'art. 224, comma 2 prevedeva che entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto, il CONAI avrebbe adeguato il proprio statuto ai principi contenuti nel nuovo decreto ed in particolare a quelli di trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità, nonché di libera concorrenza nelle attività di settore, ai sensi dell'articolo 221, comma 2. Lo statuto adottato è trasmesso entro quindici giorni al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio che lo approva di concerto con il Ministro delle Attività produttive, salvo motivate osservazioni cui il CONAI è tenuto ad adeguarsi nei successivi sessanta giorni.

Anche sul termine di 180 giorni, il decreto legislativo 8 novembre 2006 n. 284 introduce una modifica, portando il termine di adeguamento dello statuto a dodici (e, quindi, ad aprile 2007). La legge n. 17/2007 posticipa il termine

per l'adeguamento dello statuto di 24 mesi (art. 5, comma 2bis, lett. a), portando il termine ad aprile 2008.

Qualora il CONAI non ottemperi nei termini prescritti, le modifiche allo statuto sono apportate con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, di concerto con il Ministro delle Attività produttive.

I compiti del CONAI

- Il CONAI:
 - definisce gli ambiti territoriali in cui rendere operante un sistema che preveda raccolta, selezione e trasporto;
 - definisce le condizioni generali di ritiro dei rifiuti selezionati;
 - elabora ed aggiorna il programma generale di prevenzione e la gestione dei rifiuti di imballaggio;
 - promuove accordi di programma;
 - assicura la cooperazione tra i Consorzi e garantisce il raccordo tra amministrazione, consorzi e altri operatori economici;
 - organizza le campagne di informazione ritenute utili.
- Il CONAI può stipulare un accordo di programma quadro su base nazionale con l'ANCI (Associazione nazionale Comuni Italiani), con l'Unione delle Province italiane o con le Autorità d'ambito (e quest'ultimi due soggetti rappresentano la novità rispetto al D.Lgs. n. 22/1997) al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni.
- Al Consiglio di amministrazione del CONAI partecipa con diritto di voto un rappresentante dei consumatori indicato dal Ministero dell'Ambiente e dal Ministero dell'Industria.
- Il CONAI ha personalità giuridica di diritto privato (come ha precisato la legge n. 93/2001), è retto da uno statuto approvato con decreto del Ministro dell'Ambiente e del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, non ha fini di lucro e provvede ai mezzi finanziari necessari per la sua attività con i proventi delle attività e con i contributi dei consorziati.
- In materia di Programma generale (art. 225), la notazione essenziale è che se esso (deve prevedere, tra l'altro, la realizzazione degli obiettivi di recupero e di riciclo, la prevenzione nella formazione dei rifiuti, l'accrescimento dei rifiuti riciclabili, rispetto ai non riciclabili, l'accrescimento di quelli riutilizzabili rispetto a quelli non riutilizzabili ecc.) deve essere inviato all'Autorità di cui all'art. 207 e che, nel caso in cui non sia predisposto, spetta a quest'ultima in via sostitutiva. In quest'ultimo caso gli obiettivi di recupero e di riciclaggio sono quelli massimi previsti dall'Allegato E.

Divieti

Secondo l'art. 226 (analogamente a quanto già previsto dall'art. 43 del D.Lgs. n. 22), è vietato lo smaltimento in discarica degli imballaggi e dei contenitori recuperati (art. 43, comma 1).

Si introducono (art. 43, comma 2) dei «divieti secchi», dall'1 gennaio 1998, per gli imballaggi secondari e terziari, che non possono essere immessi nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani, pena la sanzione prevista dall'art. 261, comma 3.

Eventuali imballaggi secondari non restituiti dall'utilizzatore al commerciante al dettaglio possono essere conferiti al servizio pubblico solo in raccolta differenziata, ove la stessa sia stata attivata nei limiti previsti dall'articolo 221, comma 4.

Possono essere commercializzati solo imballaggi rispondenti agli standard europei, fissati dal Comitato europeo normalizzazione in conformità ai requisiti essenziali stabiliti dall'articolo 9 della Direttiva 1994/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994.

Con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, di concerto con il Ministro delle Attività produttive sono aggiornati i predetti standard, tenuto conto della comunicazione della Commissione europea 2005/C44/13.

Sino all'emanazione del predetto decreto si applica l'Allegato F alla parte quarta del presente decreto.

È vietato immettere sul mercato imballaggi o componenti di imballaggio, ad eccezione degli imballaggi interamente costituiti di cristallo, con livelli totali di concentrazione di piombo, mercurio, cadmio e cromo esavalente superiore a 100 parti per milione (ppm) in peso, pena la sanzione prevista all'art. 261, comma 3.

Per gli imballaggi in vetro si applica la decisione 2001/171/CE del 19 febbraio 2001 e per gli imballaggi in plastica si applica la decisione 1999/177/CE del 8 febbraio 1999.

Con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, di concerto con il Ministro delle Attività produttive sono determinate, in conformità alle decisioni dell'Unione europea:

- a. le condizioni alle quali i livelli di concentrazione di cui sopra non si applicano ai materiali riciclati e ai circuiti di produzione localizzati in una catena chiusa e controllata;
- b. le tipologie di imballaggio esonerate dal requisito dal divieto di non superare livelli totali di concentrazione di piombo, mercurio, cadmio e cromo esavalente superiore a 100 parti per milione (ppm) in peso.

Gli *shoppers* sono da considerarsi imballaggi?

La questione se gli *shoppers* siano o meno degli imballaggi rientra in un più vasto universo che comprende varie fattispecie di materiali relativamente alle quali possono sorgere dubbi circa la loro appartenenza o meno alla categoria degli imballaggi.

Il **Ministero dell'Ambiente**, con **parere del 13 giugno 2003, n. 4552**, aveva risolto definitivamente la situazione di incertezza creatasi affermando che «gli *shoppers* (sacchetti o buste o borse di plastica o di carta) sono comunque da considerarsi imballaggi in quanto sono inclusi nell'Allegato 1 alla posizione comune (CE) n. 18/2003 definita dal Consiglio in data 6 marzo 2003 e pubblicata nella GUCE del 6 maggio 2003, contenente gli esempi illustrativi dei criteri su cui si basa la definizione di «imballaggio».

Nell'ambito di detti esempi illustrativi, per il criterio ii), si definiscono come «articoli di imballaggio progettati e destinati ad essere riempiti nel punto vendita» testualmente: «i sacchetti o borse di carta o di plastica».

Tale orientamento era stato da taluno posto in dubbio alla luce dell'emendamento 33 che fa parte degli emendamenti inseriti in tutto o in parte nella «Posizione comune».

Detto emendamento era volto però a fornire un nuovo esempio illustrativo di «imballaggio» specificando che la «carta da imballaggio e da regalo venduta come prodotto autonomo non deve essere considerata alla stregua di un imballaggio».

Non era condivisibile, quindi, estendere impropriamente il riferimento specifico alla carta da imballaggio agli *shoppers* in plastica, tenuto anche conto che al punto 2 della Motivazione del Consiglio su citata si dice espressamente che «gli emendamenti (tra cui annovera l'emendamento 33 citato) che si riferiscono agli esempi illustrativi dell'Allegato 1 sono considerati aspetti che potrebbero essere opportunamente trattati mediante un adeguamento tecnico della direttiva».

D'altro canto anche secondo la sentenza della **Corte di Giustizia del 29 aprile 2004** (Direttiva 1994/62/CE - Imballaggi e rifiuti di imballaggio - Sacchetti di plastica con manici) l'articolo 3, punto 1, della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/62/CE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, dev'essere interpretato nel senso che i sacchetti di plastica con manici consegnati, gratuitamente o a titolo oneroso, a un cliente in un negozio costituiscono imballaggi ai sensi della Direttiva 1994/62.