Convegno “Gli stati generali dei Consorzi”

Università Roma Tre, 11 aprile 2018

Onorevole Chiara Braga

Presidente della Commissione bicamerale di inchiesta per le attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, Legislatura XVII

I risultati dell’indagine in tema di Consorzi

A me il compito di illustrare, in questa mattinata, il lavoro che durante il periodo della Presidenza della Commissione parlamentare d’inchiesta sugli illeciti ambientali si è concluso con l’approvazione definitiva, votata all’unanimità, della relazione sui Consorzi e sul mercato del riciclo, a fine gennaio, di cui sono stata anche relatrice insieme ai colleghi Miriam Cominelli e Alberto Zolezzi, redatta anche grazie al contributo di alcuni consulenti presenti in sala che con l’occasione ringrazio per il lavoro svolto e l’apporto reso.
La relazione è stata trasmessa al Ministero e, come le altre ventisei relazioni approvate nel corso della diciassettesima legislatura, è anche consultabile pubblicamente sul sito istituzionale della Camera dei Deputati.
La volontà nostra di sviluppare un filone di indagine sul tema della gestione della materia derivante dall’attività di raccolta differenziata e destinata al riciclo e quindi dell’attività dei Consorzi di gestione, è nata dall’incrocio con altri filoni d’indagine condotti dalla Commissione, sia di carattere tematico che di carattere territoriale, ma anche dallo stimolo derivato dall’attività legislativa svolta dal Parlamento nella diciassettesima legislatura e, come è stato ampiamente già ricordato, dalle innovazioni in corso a livello europeo con l’aggiornamento della direttiva comunitaria in materia di rifiuti e più complessivamente, diciamo così, con il pacchetto sull’economia circolare.
Nel nostro paese, i Consorzi di produttori costituiscono il sistema attraverso cui viene gestita la maggior parte del mercato del riciclo, quindi l’attività d’indagine della Commissione si è concentrata sui sistemi collettivi di gestione dei rifiuti ispirati al principio della *responsabilità estesa del produttore*.
Ci tengo a sottolineare che abbiamo dovuto delimitare, anche per ragioni oggettive, il campo d’indagine della Commissione, lasciando fuori, diciamo così, dal lavoro d’inchiesta alcuni segmenti del mercato del riciclo non ancora contemplato dal legislatore, per cui non sono previsti sistemi collettivi di responsabilità estesa del produttore; nonostante questo però abbiamo deciso di dedicare un approfondimento, riportato nella relazione, ad alcuni fenomeni illeciti di filiere improprie, proprio per la loro rilevanza di compromissione del bene ambientale.
Sono stati ricordati in più occasioni, e non ci ritorno, quali siano i presupposti della responsabilità estesa del produttore, posti alla base delle regole giuridiche di previsione dei sistemi collettivi, così come il richiamo al tema dell’implementazione e alla sfida della transizione verso un modello di economia circolare. Proprio per queste ragioni mi viene da affermare, considerato i passaggi rilevanti che anche il nostro Paese dovrà affrontare per recepire e adeguare la nostra normativa alle nuove direttive comunitarie, che il riconoscimento del ruolo di primaria importanza dei Consorzi di filiera e anche la necessità di una coerenza nella loro regolamentazione, nella loro azione, appare dal nostro punto di vista indispensabile; sostanzialmente è anche la ragione per cui il Ministero ha ritenuto di promuovere e proporre una riflessione collettiva su questi temi.
Diciamo che il nostro sguardo d’indagine e d’inchiesta si è concentrato sulle filiere interessate dal principio della responsabilità estesa e dalla presenza dei Consorzi, partendo da quelle più mature, che riguardano gli

imballaggi (quindi plastica, carta, vetro, legno, alluminio) ed altre filiere come quelle degli oli industriali, dell'olio vegetale, delle apparecchiature elettroniche, degli pneumatici e dei veicoli fuori uso.
Lo svolgimento dell'attività d'indagine della Commissione si è articolata attraverso una serie di audizioni con vari soggetti, di cui trovate traccia all'interno della relazione, con l'obiettivo di acquisire informazioni sulla veste giuridica di tali soggetti, sui flussi di materia gestiti, sulla natura e il valore economico delle attività, sulle specificità di *governance* dei vari Consorzi e sulla gestione finanziaria.
Il metodo d'indagine adottato, che ci è parso particolarmente efficace e che comunque ci ha aiutato a sistematizzare una mole di informazioni abbastanza complessa, ha visto una prima fase a spettro ampio, dopo di che abbiamo sottoposto ai Consorzi una serie di quesiti omogenei chiedendo riscontro. Ve ne do conto perché questo aiuti a capire i nodi emersi dall'indagine svolta.
I quesiti sono stati finalizzati a chiarire quali verifiche e controlli siano stati effettuati sulla *governance* del Consorzio, in particolare rispetto ai requisiti minimi dei sistemi collettivi anche in relazione all'evoluzione del quadro normativo a livello europeo. Altro obiettivo è stato quello di comprendere come avviene il controllo e la verifica sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta e sulla qualità del trattamento dei rifiuti, nonché quali verifiche vengono effettuate sui bilanci e sui dati economici comunicati all'autorità di controllo, ad esempio in merito al contributo ambientale riscosso, alle modalità d'impiego e alle " riserve" presenti nei bilanci; infine per quanto concerne le criticità della filiera in relazione alla fuoriuscita di rifiuti dal circuito dei Consorzi, con le inevitabili ricadute in tema di impatto ambientale.
Quali sono i nodi dell'indagine e le criticità che abbiamo rilevato e portato all'attenzione dei nostri interlocutori? Rispetto ai modelli di gestione dei rifiuti, nelle varie filiere sono emersi dei tratti di disomogeneità abbastanza noti, e gli elementi ritenuti più significativi riguardano: la possibilità di creare sistemi di gestione alternativi alle strutture previste dal legislatore, ragionando sulle varie forme (Consorzi, società consortili, strutture organizzate in forma libera); il ruolo e l'attività svolti dall'autorità statale preposta in fase di costituzione delle strutture alternative, al fine di chiarire quali siano i soggetti obbligati all'adesione dei Consorzi (produttori, importatori e/o anche altri soggetti che, per attività svolta, entrano in qualche modo in contatto con la tipologia di rifiuti trattati); come vada determinato il contributo e l'individuazione dei soggetti tenuti/obbligati a sostenere l'onere.
Parte delle disomogeneità riscontrate deriva dalla tipologia del rifiuto in oggetto e dal grado di maturazione del sistema, altre invece hanno un legame più stretto rispetto al valore economico della materia che può caratterizzare il rifiuto.
Quindi riguardo alla disomogeneità dei modelli di gestione, i profili che abbiamo evidenziato riguardano: il funzionamento del sistema, il coordinamento esercitato nei vari sistemi, la *governance,* le attività e le funzioni di vigilanza.
Una parte significativa dell'indagine, anche per la natura della Commissione d'inchiesta, si è concentrata sulla criticità emersa nell'effettuazione nei controlli e sulla relativa efficacia. Ne ha parlato precedentemente la dottoressa Laraia (ISPRA). La Commissione non aveva intenzione di tirare le orecchie a nessuno, ma di mettere in evidenza alcuni punti critici, considerando che l'efficacia e l'adeguatezza dei controlli ovviamente può rappresentare un fattore di rischio rispetto alla gestione efficiente delle filiere dei rifiuti analizzati.
Si è detto che i controlli dovrebbero riguardare gli aspetti di *governance,* quindi i requisiti minimi dei sistemi collettivi, ma altresì il raggiungimento degli obiettivi di raccolta e di recupero, la qualità di trattamento dei rifiuti, la natura e l'organizzazione dei bilanci e della gestione del contributo ambientale. Abbiamo tenuto conto delle innovazioni normative che hanno trasferito le funzioni di vigilanza e di controllo al Ministero dell'Ambiente ed abbiamo rilevato come i diversi sistemi e i diversi Consorzi si siano dati forme di controllo più puntuali, ma anche in questo caso il quadro che ne emerge risulta abbastanza disomogeneo.
In linea generale, dal quadro emerso dalle audizioni e dalla documentazione che la Commissione ha acquisito, non sono stati rinvenuti esempi significativi di attività di controllo svolte da parte dei soggetti pubblici sul

sistema dei Consorzi, né sul tema dell'effettiva qualità del trattamento dei rifiuti, così come sulla qualità dei prodotti poi immessi sul mercato, dichiarati dai produttori dei diversi settori coinvolti.
È anche vero, e questo è un punto che noi abbiamo sottolineato nelle conclusioni di cui poi brevemente darò conto, che le funzioni di vigilanza e controllo, indicate in maniera abbastanza generica dal legislatore, spesso non consentono di chiarire esattamente come e fin dove possa esercitarsi il potere di intervento. Probabilmente questo aspetto avrebbe bisogno di maggiore definizione, con l'individuazione di tipicità delle condotte e delle relative sanzioni che allo stato attuale appaiono poco comprensibili.
Tra gli ultimi aspetti che abbiamo evidenziato come elementi di criticità è da segnalare la gestione diversificata del contributo ambientale, che rappresenta la forma di finanziamento delle attività di gestione dei flussi di rifiuti. Lo scopo del contributo ambientale è quello di coprire i costi di gestione delle attività con un meccanismo di definizione e di parametrazione che rileva tra i diversi Consorzi criteri e meccanismi certamente non uniformi. Abbiamo analizzato la relazione tra la determinazione del contributo ambientale e l'ammontare delle riserve patrimoniali dei Consorzi di filiera: è emerso che l'ammontare delle risorse tende ad esaurirsi per effetto di disavanzi o preconsuntivi di disavanzo, di conseguenza il contributo ambientale è destinato ad aumentare. Le riserve hanno un andamento abbastanza ciclico e generalmente i ricavi derivanti dalla riscossione del contributo ambientale – in tutti i sistemi che abbiamo analizzato – costituiscono i maggiori ricavi dei Consorzi di filiera e sono mediamente superiori rispetto ai corrispettivi derivanti dalla vendita e dalla valorizzazione del materiale.
Una parte molto significativa e utile dell'approfondimento ha riguardato l'analisi dei bilanci. Non potendo fare un'analisi esaustiva su tutto l'arco temporale di vita, ci siamo concentrati nel triennio 2014/2016, comparando gli ordini di grandezza e le voci ritenute più significative. Tra le voci dei bilanci dei vari sistemi collettivi, si possono identificare i costi connessi al recupero e al trattamento dei rifiuti da riciclare, i costi connessi alla *governance* dei Consorzi e quindi i costi del funzionamento stesso del Consorzio, i costi per le attività di comunicazione. Sul fronte invece delle entrate, la voce più significativa è costituita dai contributi ambientali e dagli incassi derivanti dalla valorizzazione ambientale.
La relazione nelle sue conclusioni promuove degli stimoli alla riflessione: certamente i Consorzi di filiera non sono un modello esclusivo di gestione del riciclo ma sono legati ad un'evoluzione che nel corso del tempo ha richiesto un sostegno, attraverso figure di questa natura, ad alcune inefficienze del mercato.
L'attività posta in essere dai Consorzi, non è un servizio pubblico in senso stretto, è però un'attività di pubblico interesse e quindi ne deriva l'apertura ad un sistema tendenzialmente concorrenziale rispetto al quale, dal nostro punto di osservazione, è bene tenere sotto osservazione prassi e comportamenti ostativi allo sviluppo di forme concorrenziali.
C'è una disomogeneità dei modelli organizzativi che di per sé non costituisce un limite del sistema, piuttosto il modello organizzativo necessita di adeguarsi e conformarsi al mercato di riferimento che presenta alcune differenze: è quindi auspicabile che il legislatore intervenga per garantire una maggiore uniformità dei criteri minimi a cui devono conformarsi i sistemi collettivi, al fine di compiere un passo in avanti nella direzione dell'efficienza complessiva del sistema e della trasparenza.
Anche sul tema dei controlli, come già anticipato, si rileva in alcuni aspetti una carenza normativa, in quanto non sono sufficientemente definiti i poteri di controllo e di vigilanza da parte delle Amministrazioni competenti e i relativi poteri sanzionatori. Occorre pertanto concentrarsi e lavorare su questo aspetto, con i dovuti approfondimenti, per garantire strumenti più efficaci alla funzione di vigilanza; c'è bisogno di chiarire le fattispecie sanzionate e modulare adeguatamente le sanzioni da applicare, con l'obiettivo di arrivare ad un ripristino della piena efficienza del sistema.
Riguardo ai bilanci, la difformità gestionale non è totalmente giustificata dalle diversità delle materie trattate: si necessita probabilmente di una razionalizzazione dell'entità delle voci di costo. Il controllo ambientale dell'attività giudiziaria deve concentrarsi anche sul tema della fuoriuscita illecita di materiale dal circuito del

riciclo, che si manifesta su diversi fronti e che produce non solo un danno all'economia, quanto anche una ricaduta ambientale in molti casi negativa.
Ritengo che i punti emersi dall'indagine condotta dalla Commissione possano rappresentare un riferimento utile e forse necessario per gli interventi legislativi e regolatori del settore, con il fine di migliorare l'efficacia di un sistema abbastanza consolidato ma soprattutto per favorire l'evoluzione di questo sistema verso un modello di gestione di rifiuti e di valorizzazione della materia che sia fortemente ispirato e ancorato ai principi dell'economia circolare.