

RINDEC-2019-0000135
03/12/2019

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

EX DIREZIONE GENERALE PER I RIFIUTI E L'INQUINAMENTO

IL DIRETTORE GENERALE

VISTA la legge 8/7/1986, n. 349, nonché il decreto legislativo 30/7/1999, n. 300, s.m.i., concernente l'istituzione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (di seguito MATTM);

VISTO il DPCM 10/7/2014, n.142, relativo alla riorganizzazione del medesimo Ministero, il quale ha istituito, tra l'altro, la Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento (DG-RIN), alla cui direzione è stato preposto il Dr. Mariano Grillo con DPCM del 6/12/2017;

VISTO il decreto legislativo 30/3/2001, n. 165, recante "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*";

VISTO il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 giugno 2019, n. 97, recante il "*Regolamento di organizzazione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, dell'Organismo Indipendente di Valutazione della performance e degli Uffici di diretta collaborazione*";

VISTO il decreto legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito con modificazioni dalla Legge del 18 novembre 2019, n. 132, che prevede "*Disposizioni urgenti per il trasferimento di funzioni e per la riorganizzazione dei Ministeri per i Beni e le Attività Culturali, delle Politiche agricole alimentari, forestali e turismo, dello Sviluppo Economico, degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, nonché per la rimodulazione degli stanziamenti per la revisione dei ruoli e delle carriere e per i compensi per lavoro straordinario delle Forze di polizia e delle Forze armate e per la continuità delle funzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*" ed in particolare l'art. 5 che prevede "*l'Organizzazione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare*";

CONSIDERATO che, nelle more della conclusione dei procedimenti di riorganizzazione ai sensi dell'art. 26 del richiamato D.P.C.M., è necessario garantire le attività di competenza della Direzione Generale per i Rifiuti e l'Inquinamento;

VISTE le priorità politiche del Sig. Ministro, inserite nella Nota Integrativa al Bilancio di Previsione 2019-2021;

VISTA la "Direttiva Generale per l'attività amministrativa e la gestione" per l'anno 2019, emanata con D.M. n. 42 del 26/2/2019, registrato alla Corte dei conti, reg. 1 fog. 457, in data 20 marzo 2019, con il quale è stata emanata la Direttiva generale contenente le priorità politiche e gli indirizzi per l'attività amministrativa e la gestione del Ministero;

VISTO il Decreto Direttoriale n. 33 del 4 aprile 2019 che, in attuazione degli indirizzi strategici prioritari individuati dalla Direttiva Generale per l'azione amministrativa per l'anno 2019 nelle materie di competenza della Direzione Generale per i Rifiuti e l'Inquinamento, ha assegnato ai Dirigenti di seconda fascia gli obiettivi annuali da raggiungere;

CONSIDERATO che uno degli obiettivi sopra descritti è relativo alla stesura di un apposito atto che disciplini l'attività di vigilanza sull'operato dei Consorzi in materia di rifiuti, in attuazione anche a quanto disposto nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT);

VISTO il Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche, che alla Parte IV reca "Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati";

VISTO l'art. 206-bis del Decreto legislativo n. 152 del 2006, come modificato dall'art. 29, comma 2, della Legge 28 dicembre 2015, n. 221 che attribuisce al MATTM specifiche funzioni per la corretta attuazione delle norme di cui alla parte IV del citato Decreto legislativo, con particolare riferimento alla prevenzione dei rifiuti, all'efficacia, all'efficienza ed all'economicità della gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, nonché alla tutela della salute pubblica e dell'ambiente;

RILEVATO che il comma 6 del citato articolo 206-bis del Decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede che *"all'onere derivante dall'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo di cui al presente articolo, pari a due milioni di euro, aggiornato annualmente al tasso di inflazione, provvedono, tramite contributi di pari importo complessivo, il Consorzio nazionale imballaggi di cui all'articolo 224, i soggetti di cui all'articolo 221, comma 3, lettere a) e c) e i Consorzi di cui agli articoli 233, 234, 235, 236, nonché quelli istituiti ai sensi degli articoli 227 e 228"*;

CONSIDERATO che la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse per la collettività e che le relative funzioni attribuite al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare garantiscono la corretta attuazione della normativa nazionale e comunitaria di settore, il controllo sulla operatività dei Consorzi e degli altri soggetti indicati dalle disposizioni sopra richiamate, la gestione delle risorse provenienti dal contributo ambientale, gli obiettivi da conseguire, il riconoscimento dei sistemi autonomi, il rispetto del funzionamento del mercato e della concorrenza;

CONSIDERATO che il MATTM, per l'espletamento delle funzioni di vigilanza e controllo in materia di rifiuti, si avvale del supporto tecnico dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), ai sensi del comma 4 dell'articolo 206-bis del Decreto legislativo n. 152 del 2006 e che nel corso del 2019, con il predetto Istituto, si è dato avvio ad apposita Convenzione concernente le sopra citate attività di vigilanza e controllo;

CONSIDERATO che, per garantire la piena attuazione delle funzioni sopra citate sui sistemi collettivi operanti nelle diverse filiere dei rifiuti, occorre redigere una procedura che disciplini determinati standard operativi di vigilanza e controllo;

VISTO il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) 2019-2021 adottato dal MATTM;

CONSIDERATO che la sopra citata procedura costituisce una misura di prevenzione relativa ai processi a rischio corruzione in materia di Consorzi e sistemi autonomi di gestione dei rifiuti;

RITENUTA pertanto necessaria l'emanazione di un apposito atto che approvi le istruzioni operative da trasmettere a tutti i sistemi collettivi operanti nella gestione dei rifiuti;

DECRETA

Articolo unico

(Ambito di attività)

Per le finalità di cui alle premesse è approvata e resa esecutiva la procedura per l'esercizio delle funzioni di vigilanza sui Consorzi e sui sistemi autonomi di gestione dei rifiuti di cui all'allegato 1, che costituisce parte integrante e sostanziale del presente decreto.

Tale procedura costituisce attuazione delle misure di prevenzione relative ai processi a rischio corruzione in materia di Consorzi e sistemi autonomi di gestione dei rifiuti previsti dal PTPCT 2019-2021 e rappresenta uno degli obiettivi annuali indicati nell'allegato "A" del Decreto Direttoriale n. 33 del 4 aprile 2019.

IL DIRETTORE GENERALE
(Dott. Mariano Grillo)

GRILLO MARIANO
MINISTERO AMBIENTE
Dirigente Generale RIN
03.12.2019 15:14:50 CET





*Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*

EX DIREZIONE GENERALE PER I RIFIUTI E L'INQUINAMENTO

ALLEGATO 1

Oggetto: Procedura per l'esercizio delle funzioni di vigilanza sui Consorzi e sui sistemi autonomi di gestione dei rifiuti.

Normativa di riferimento

La vigilanza sulle attività dei Consorzi e dei sistemi autonomi che gestiscono le diverse filiere dei rifiuti, quali oli e grassi animali e vegetali esausti, oli minerali usati, pneumatici fuori uso (PFU), pile e batterie esauste, rifiuti derivanti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), imballaggi e rifiuti di imballaggio, beni in polietilene, viene espletata secondo le azioni di seguito riportate:

- approvazione degli statuti consortili per i Consorzi già esistenti come obbligatori;
- provvedimenti di riconoscimento dei sistemi autonomi collettivi, in conformità a quanto previsto dalla normativa di riferimento;
- verifica e monitoraggio sulla stipula degli accordi di programma, come previsto ad esempio dall'articolo 224, comma 3, lettera d);
- controllo/audit in merito alla gestione delle filiere dei rifiuti ed in relazione al raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclo normativamente fissati.

La verifica in merito alla corretta attuazione delle norme di cui alla parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, come dettagliate nell'articolo 206-bis, afferisce:

- alla prevenzione dei rifiuti;
- all'efficacia, all'efficienza ed all'economicità della loro gestione;
- agli imballaggi e ai rifiuti di imballaggio;
- alla tutela della salute pubblica e dell'ambiente.

In particolare il predetto articolo contempla:

- la predisposizione del Programma generale di prevenzione di cui all'articolo 225, qualora il Consorzio nazionale imballaggi non provveda nei termini previsti
- la verifica dell'attuazione del Programma generale di prevenzione e del raggiungimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio;
- l'elaborazione e l'aggiornamento permanente di criteri e specifici obiettivi d'azione, nonché la definizione di un quadro di riferimento sulla prevenzione e sulla gestione dei rifiuti, anche attraverso l'elaborazione di linee guida finalizzate a migliorare l'efficacia, l'efficienza e la qualità della gestione stessa, a promuovere la diffusione delle buone pratiche e delle migliori tecniche disponibili in tema di prevenzione, raccolta differenziata, riciclo e smaltimento dei rifiuti;
- la vigilanza sulla gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

L'ISPRA fornisce supporto tecnico ai fini dell'azione di vigilanza, come disposto dal comma 4 del sopra citato articolo 206-bis del d.lgs. 152 del 2006, utilizzando le risorse di cui al comma 6, il quale riporta espressamente che *“all'onere derivante dall'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo di cui al presente articolo, pari a due milioni di euro, aggiornato annualmente al tasso di inflazione, provvedono, tramite contributi di pari importo complessivo, il Consorzio nazionale imballaggi di cui all'articolo 224, i soggetti di cui all'articolo 221, comma 3, lettere a) e c) e i Consorzi di cui agli articoli 233, 234, 235, 236 nonché quelli istituiti ai sensi degli articoli 227 e 228”*.

Il Ministero dell'Ambiente e l'ISPRA hanno stipulato una Convenzione generale che riguarda anche alcune tematiche relative ai Consorzi, come ad esempio il supporto tecnico nel riconoscimento dei nuovi sistemi autonomi di gestione degli imballaggi.

Dal dicembre del 2018, la scrivente Direzione ha a sua volta sottoscritto una Convenzione triennale con l'ISPRA, che include un piano operativo di dettaglio (POD) aggiornato su base annuale, in cui è stato pianificato – anche con il coinvolgimento di ulteriori enti tecnici quali ARPA ed APPA, che con l'ISPRA compongono il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'Ambiente (SNPA) – l'espletamento sull'intero territorio nazionale di molteplici attività di vigilanza e controllo:

- ✓ esecuzione di sopralluoghi e ispezioni presso impianti di gestione e trattamento dei rifiuti;

- ✓ supporto tecnico al Ministero nelle procedure di riconoscimento dei sistemi autonomi di gestione di particolari categorie di rifiuti, di cui al titolo III della parte IV del d.lgs. n. 152/2006;
- ✓ supporto tecnico al Ministero nella verifica delle attività di funzionamento connesse all'approvazione degli statuti dei nuovi Consorzi di filiera degli imballaggi;
- ✓ elaborazione, anche su base territoriale, dei dati sulla gestione di specifiche categorie di rifiuti;
- ✓ supporto all'elaborazione della pianificazione nazionale della gestione dei rifiuti e all'aggiornamento del programma nazionale di prevenzione con la individuazione di obiettivi, flussi, criteri, nonché di casi in cui promuovere la realizzazione di gestioni interregionali;
- ✓ supporto al Ministero nella valutazione tecnica del Programma generale di prevenzione del Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI), dei Piani specifici di prevenzione e delle Relazioni sulla gestione trasmesse dai Consorzi e dai sistemi autonomi.

L'attuazione delle funzioni di vigilanza del Ministero sui Consorzi

L'articolo 206-bis del Decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede che il Ministero dell'Ambiente vigili sull'attività del Consorzio Nazionale Imballaggi e delle relative filiere, dei sistemi autonomi di cui all'articolo 221, comma 3, lettere a) e c), dei Consorzi di cui agli articoli 233 (CONOE), 234 (POLIECO), 236 (CONOU), nonché di quelli istituiti ai sensi degli articoli 227 (sistemi collettivi relativi a rifiuti elettrici ed elettronici, rifiuti di pile e accumulatori, rifiuti sanitari, veicoli fuori uso e prodotti contenenti amianto) e 228 (pneumatici fuori uso).

Tali soggetti pertanto, al fine di consentire la piena attuazione delle funzioni di vigilanza e controllo in capo al Ministero dell'Ambiente, sono tenuti ad illustrare dettagliatamente le attività poste in essere per la gestione dell'intera filiera di riferimento.

L'azione di Vigilanza sui rifiuti e sui sistemi collettivi prevista dall'articolo 206-bis del D. lgs. n. 152 del 2006 viene così declinata:

- a) **Azioni di vigilanza in merito agli oneri informativi**
- b) **Azioni di vigilanza in merito alla governance**
- c) **Azioni di vigilanza ispettiva**

➤ Rientrano nelle **azioni di vigilanza in merito agli oneri informativi** le verifiche e gli accertamenti relativi a:

✓ **Composizione della filiera**

Indicazione dei soggetti partecipanti ai Consorzi di gestione dei rifiuti al fine di verificare l'effettiva copertura delle attività consortili sull'intero territorio nazionale, dettagliando la composizione delle diverse categorie coinvolte, secondo quanto previsto dalle rispettive normative di riferimento e dagli schemi di statuto-tipo esistenti. I Consorzi sono tenuti inoltre a riportare l'eventuale partecipazione delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative, nonché la costituzione di enti e società controllate o partecipate, atte a conseguire le proprie finalità istituzionali.

✓ **Tracciabilità della filiera**

Trasmissione, tramite un'adeguata compilazione della Relazione sulla gestione inviata annualmente al Ministero dell'Ambiente, della documentazione attestante l'immesso al consumo da parte dei produttori consorziati, dato che risulta indispensabile al fine di poter calcolare adeguatamente gli obiettivi di riciclo/recupero realizzati dal consorzio.

Descrizione dei centri e delle strutture utilizzate e/o convenzionate:

- ❖ raccolta: elenco dei centri di raccolta delle varie tipologie di rifiuti con cui il Consorzio opera o è convenzionato;
- ❖ trasporto/conferimento/deposito: elenco dei soggetti autorizzati al trasporto dei rifiuti gestiti dal Consorzio;
- ❖ trattamento/recupero/riciclo: elenco degli operatori che effettuano la selezione dei rifiuti differenziati (centri comprensoriali e centri di selezione) e degli impianti di trattamento con cui il Consorzio è convenzionato, illustrando gli standard di trattamento raggiunti e gli eventuali processi certificati ed automatizzati che sono stati adottati;

- ❖ smaltimento: indicazione delle discariche autorizzate, al fine di garantire il rispetto della normativa vigente in materia di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

Le informazioni trasmesse attinenti alla tracciabilità della filiera devono rappresentare un quadro esaustivo in termini di localizzazione, anche attraverso la fornitura di dati geo-referenziati che consentano una chiara mappatura del loro flusso, allo scopo di dimostrare e documentare la capillarità della gestione sull'intero territorio nazionale.

I Consorzi devono monitorare l'intero flusso dei rifiuti oggetto della propria attività, assicurandone la ripresa su tutto il territorio, anche nei casi in cui gli stessi siano stati erroneamente conferiti nel circuito di una diversa filiera.

✓ **Operatività della filiera**

Descrizione delle modalità e dei protocolli adottati per le attività di ritiro, di conferimento ai centri comprensoriali, ai centri di selezione ed agli impianti di trattamento utilizzati e/o convenzionati.

In tal modo dovranno essere dettagliate le procedure attraverso le quali il Consorzio attua l'intera gestione del rifiuto, dalla fase del ritiro a quella del riciclo/recupero, o alla fase residuale dello smaltimento, attuabile soltanto nelle circostanze in cui le operazioni di riciclo e recupero risultino tecnicamente impraticabili ed economicamente inconvenienti.

Nella compilazione della relazione sulla gestione, i Consorzi sono tenuti a dimostrare il raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero imposti dalla normativa di riferimento, attraverso la trasmissione di idonea documentazione.

✓ **Sistema di informazione, comunicazione e promozione sul territorio**

I Consorzi sono tenuti a descrivere dettagliatamente il sistema di informazione e di comunicazione adottato, affinché i propri consorziati – ed in via generale ogni soggetto interessato – possano conoscere a pieno le modalità operative ed organizzative del sistema.

Tra le finalità dei Consorzi deve necessariamente rientrare la promozione delle attività di comunicazione volte a sensibilizzare gli utenti ed i cittadini su tematiche ambientali quali lo sviluppo qualitativo e quantitativo della raccolta differenziata, la responsabilizzazione e l'impegno civico nella gestione dei propri rifiuti, l'illustrazione delle principali criticità emerse a livello territoriale, anche con l'obiettivo di agevolare il passaggio da un'economia di tipo lineare all'economia circolare,

modello promosso dalle nuove Direttive europee in materia di rifiuti (c.d. Pacchetto Rifiuti) di prossimo recepimento, che mirano a minimizzare la produzione di scarti ed a trasformare il rifiuto in risorsa da reintrodurre in un sistema produttivo maggiormente sostenibile.

I sistemi collettivi devono inoltre elencare le attività di promozione svolte sul territorio, con particolare riferimento alle campagne di sensibilizzazione rivolte ai cittadini in merito al tema della raccolta differenziata, nonché al supporto informativo ed economico di orientamento ai Comuni ed agli enti convenzionati nella gestione delle tematiche ambientali e delle relative criticità.

✓ **Attività svolte a supporto delle aziende consorziate per la prevenzione**

Nel ribadire quanto già esposto in merito alle politiche di prevenzione attuate nella produzione dei rifiuti, si richiede di descrivere le attività di prevenzione stimulate dai Consorzi al fine di garantire la piena attuazione della gerarchia dei rifiuti, anche a supporto delle specifiche attività di prevenzione attuate dalle aziende consorziate in campo industriale e commerciale.

Nell'ottica della necessità di sviluppare sistemi efficienti di rigenerazione e riutilizzo che accrescano la durata di vita dei prodotti, gli operatori sono chiamati a progettarli e realizzarli con la consapevolezza che gli stessi siano destinati ad essere riparati e riutilizzati.

In tal senso si ritiene necessario che i Consorzi orientino i consumatori/cittadini verso l'acquisto di beni ecocompatibili e durevoli, prodotti dalle imprese in grado di attuare le più efficienti tecniche di eco-design.

Funzione consortile strettamente collegata deve essere quella di supportare le imprese consorziate nell'identificazione delle migliori tecniche di produzione sostenibile al fine di poter pienamente attuare il principio della prevenzione nella produzione di rifiuti (sviluppo di un sistema ai fini della corretta valutazione dell'impatto di uno specifico prodotto sull'ambiente durante l'intero ciclo di vita del prodotto medesimo).

✓ **Certificazioni ottenute**

I sistemi collettivi avranno cura di trasmettere le eventuali certificazioni ottenute in campo ambientale, che trovano applicazione nelle attività consortili svolte anche a supporto delle imprese consorziate.

✓ **Analisi qualitative svolte sui prodotti selezionati**

I Consorzi sono tenuti ad illustrare i protocolli operativi adottati per l'analisi qualitativa sul flusso dei rifiuti in ingresso presso i centri di selezione, con l'indicazione dei soggetti terzi eventualmente incaricati per l'effettuazione del servizio.

Rientrano nelle **azioni di vigilanza in merito alla governance** le verifiche e gli accertamenti relativi a:

✓ **Corretto impiego del contributo ambientale**

La Direzione vigila, anche attraverso l'analisi dei bilanci e delle relazioni sulla gestione, sul corretto impiego del contributo ambientale versato dai produttori ai Consorzi di riferimento, e monitora l'equilibrio della gestione finanziaria che i sistemi collettivi sono tenuti a garantire.

A tal proposito occorre che il contributo ambientale sia utilizzato in via prioritaria per adempiere agli obblighi di gestione della filiera (ritiro, trattamento, recupero/riciclo e smaltimento), ed in via accessoria per finanziare progetti di ricerca ed innovazione (ad esempio volti a migliorare il livello della raccolta), per sostenere l'obiettivo della prevenzione dei rifiuti in aderenza al principio della responsabilità estesa del produttore del prodotto, nonché per agevolare la sensibilizzazione dell'opinione pubblica attraverso campagne di comunicazione ed attività di formazione.

In merito allo specifico sistema degli imballaggi, ai sensi del comma 5 dell'articolo 224 del D. lgs 152 del 2006, il CONAI stipula un accordo-quadro su base nazionale con l'ANCI, al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubblica amministrazione. L'Accordo, nello specifico, stabilisce l'entità dei maggiori oneri della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio da versare agli enti locali, nonché le modalità di raccolta differenziata dei rifiuti da imballaggio in relazione alle esigenze delle attività di riciclaggio e recupero.

Sul punto vi è da segnalare come i Comuni ricevano corrispettivi insufficienti per attuare un'efficace modello di raccolta differenziata. Tali corrispettivi, infatti, coprono circa il 20% delle spese che i Comuni sostengono per la raccolta degli imballaggi (cfr. IC49 - Indagine conoscitiva sui rifiuti urbani, condotta dall'AGCM). Nel merito, il Ministero dell'Ambiente vigilerà sul necessario adeguamento

del meccanismo di determinazione dei corrispettivi per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggi.

Nella redazione del bilancio d'esercizio, i Consorzi di gestione dei rifiuti sono tenuti ad evidenziare all'interno della nota integrativa le modalità di utilizzo e destinazione del contributo ambientale e degli avanzi di gestione eventualmente generati negli esercizi precedenti.

✓ **Avanzi di gestione**

Constatata l'eccessiva patrimonializzazione riscontrata nelle voci di bilancio di taluni sistemi collettivi, dovuta all'accumulo degli avanzi di gestione nei diversi esercizi, tenuto conto che nell'esercizio delle proprie attività i Consorzi non possono avere scopo di lucro, è previsto che gli avanzi di gestione derivanti dal contributo ambientale non concorrano alla formazione del reddito e siano destinati alla riduzione del contributo stesso nell'esercizio successivo, o comunque rispettando i termini previsti dalla normativa di riferimento.

✓ **Rendicontazione e finalità ambientali delle attività di ricerca ed innovazione**

Per ciò che concerne le attività di ricerca ed innovazione effettuate dai sistemi collettivi, è richiesto ai Consorzi di specificare i contenuti e l'effettiva aderenza all'attività complessiva di gestione ed alla prevenzione sulla produzione dei rifiuti.

Tale circostanza si rende necessaria in quanto le attività di ricerca sono essenzialmente finanziate tramite il contributo ambientale.

✓ **Facoltà di recesso**

Al fine di attenersi alle disposizioni normative previste, i Consorzi non possono in alcun modo ostacolare la facoltà di recesso dei propri consorziati per aderire ad un altro sistema collettivo di gestione dei rifiuti, nel rispetto delle tempistiche stabilite dalla legge.

In caso di organizzazione di un sistema di gestione autonomo ed operante sull'intero territorio nazionale, il recesso acquisisce efficacia dal momento in cui interviene il riconoscimento ministeriale del progetto, ai sensi dell'articolo 221, comma 5, del D. lgs n. 152 del 2006.

✓ **Composizione del Collegio sindacale**

Allo scopo di vigilare strutturalmente sull'operato dei sistemi collettivi e dunque di consentire un più efficace controllo delle attività tecniche e gestionali del Consorzio, in conformità alla normativa di

riferimento, è stato previsto che all'interno del Collegio sindacale siano presenti dei rappresentanti delle Amministrazioni vigilanti, che hanno il compito di informare le suddette Amministrazioni sull'operato generale dei Consorzi.

✓ **Attività di audit e controllo**

Si ritiene opportuno che i Consorzi effettuino attività di audit e controllo su riciclatori, recuperatori e centri di selezione convenzionati, e comunque sull'intera catena di fornitura del Consorzio, finalizzate alla verifica dell'idoneità tecnica prevista per lo svolgimento delle operazioni di rispettiva competenza. È necessaria pertanto la rispondenza delle attività consortili agli obblighi nascenti dai contratti stipulati.

➤ Rientrano nelle azioni di **vigilanza ispettiva** le verifiche e gli accertamenti, con ottemperanza, relativi ai seguenti adempimenti:

✓ **Trasmissione del bilancio d'esercizio, della Relazione sulla gestione e del Piano specifico di prevenzione**

I Consorzi sono tenuti ad inviare, nel rispetto delle tempistiche previste dalla normativa di riferimento, il bilancio d'esercizio annuale al fine di documentare la situazione patrimoniale ed il risultato economico, la Relazione sulla gestione delle attività effettuate nell'anno solare precedente, evidenziando – come già detto – le attività di prevenzione adottate, le attività di recupero e riciclo, le campagne di informazione rivolte a consorziati e cittadini, etc., nonché a trasmettere il Piano specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno successivo.

✓ **Trasmissione dello statuto adeguato**

I Consorzi sono tenuti ad inviare gli statuti che ne disciplinano la struttura e le attività, al fine di consentire all'Amministrazione di procedere, nelle tempistiche normativamente previste, all'iter di approvazione, una volta accertata la conformità agli schemi di statuto-tipo emanati dal Ministero per le rispettive filiere di gestione. Qualora nei termini fissati i soggetti non provvedano alla dovuta trasmissione, si attiveranno i poteri sostitutivi previsti dalla normativa vigente, anche avvalendosi degli organismi all'uopo designati.

✓ **Vigilanza sui sistemi autonomi**

L'Amministrazione esercita altresì le funzioni di vigilanza e controllo sulle prescrizioni previste nei provvedimenti di riconoscimento dei sistemi autonomi di gestione dei rifiuti, fino al possibile ritiro del provvedimento emanato, in regime di autotutela, qualora sussistano ripetute inosservanze delle prescrizioni.

✓ **Adempimenti connessi all'esecuzione di sopralluoghi e ispezioni**

L'Amministrazione, ai fini della verifica delle attività di funzionamento dei sistemi collettivi, nonché in caso di accertamento delle prescrizioni imposte ai sistemi autonomi che hanno richiesto il provvedimento di riconoscimento ministeriale, può eseguire, avvalendosi del supporto tecnico dell'ISPRA, sopralluoghi e ispezioni presso impianti di gestione e trattamento dei rifiuti. I sistemi collettivi dovranno adeguarsi alle prescrizioni/raccomandazioni derivanti dai suddetti controlli.

Scopo della procedura per l'esercizio delle funzioni di vigilanza

La procedura di esercizio delle funzioni di controllo e vigilanza sui Consorzi sui rifiuti, oltre ad assicurare la piena attuazione delle disposizioni previste dall'articolo 206-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, mira a salvaguardare le dinamiche concorrenziali tra i sistemi collettivi operanti nelle diverse filiere del settore.

Nel corso degli ultimi anni la Direzione, in considerazione delle crescenti istanze di riconoscimento di sistemi autonomi e collettivi, nell'assolvimento dei correlati procedimenti amministrativi ha tenuto conto di quanto espresso dall'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato nell'indagine conoscitiva IC49, che ha rilevato come il sistema di gestione dei rifiuti sia a tratti assimilabile ad un modello monopolistico, pertanto inefficace se posto in relazione agli obiettivi fissati dal principio comunitario della responsabilità estesa del produttore.

La Direzione quindi ha condiviso l'orientamento espresso dall'AGCM ed ha favorito un'efficace interlocuzione con i nuovi soggetti istituzionali che a vario titolo operano nelle diverse filiere di gestione dei rifiuti, così da poter attuare una graduale riforma del sistema che incentivi dinamiche di gestione dei rifiuti maggiormente concorrenziali.

Nel merito, i Consorzi che operano in un sistema concorrenziale strutturato e trasparente possono garantire ai produttori modelli di gestione dei rifiuti più efficaci in termini di raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero e pertanto di maggior tutela ambientale, nonché più efficienti dal punto di vista della riduzione del contributo a carico dei consorziati.

L'attività di vigilanza espletata dalla Direzione sui fenomeni distortivi della concorrenza tutela inoltre le peculiarità presenti nei diversi mercati di riferimento, dove la gestione dei materiali e dei rifiuti connessi presenta caratteristiche alquanto disomogenee.

L'attuale modello di mercato in cui agiscono i Consorzi prevede che i produttori finanzino i sistemi collettivi tramite il contributo ambientale, così da poter coprire parte dei costi della raccolta - derivanti ad esempio, nel campo dei rifiuti da imballaggi, dai maggiori oneri sostenuti dagli enti locali per l'effettuazione della raccolta differenziata -, dei costi di gestione e di collocamento sul mercato dei materiali che esitano dalle operazioni di trattamento e selezione.

Questo modello ha impattato positivamente sull'avvio e sullo sviluppo iniziale della raccolta differenziata urbana e delle attività di riciclo sul territorio italiano, ma non appare più in linea con il nuovo contesto ambientale ed economico instauratosi negli ultimi anni.

L'operato della Direzione intende dunque garantire che non vengano attuati comportamenti ostativi da parte dei soggetti che operano in posizione dominante di mercato, così da impedire il verificarsi di condotte anti-concorrenziali.

Nel caso dei sistemi autonomi che presentano istanza di riconoscimento al Ministero dell'Ambiente, emergono tempi tecnici necessari per verificare che gli stessi possano attuare e garantire gli standard di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, capillarità dell'azione sul territorio, e che pertanto siano pienamente funzionanti e idonei a raggiungere gli obiettivi ambientali normativamente fissati. Qualora un soggetto che operi in posizione dominante nella filiera di riferimento frapponesse ostacoli all'ingresso del nuovo operatore nel mercato al fine di salvaguardare il vantaggio acquisito, tale comportamento risulterebbe di fatto ostativo alla verifica dei requisiti di funzionamento richiesti, o nel caso degli imballaggi all'emanazione del provvedimento definitivo di riconoscimento, in quanto il nuovo sistema autonomo non avrebbe la possibilità di dimostrare gli elementi richiesti nel decreto di riconoscimento provvisorio.

Alla base degli eventuali comportamenti monopolistici sussistono i rapporti di esclusiva tra Consorzi e Comuni in merito alla disponibilità dei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata, i rapporti di

esclusiva tra Consorzi e piattaforme di selezione in riferimento alla messa all'asta del materiale ottenuto, nonché le negoziazioni tra i Consorzi già operanti sul mercato ed i nuovi sistemi autonomi, che spesso si vedono impossibilitati a gestire i volumi di rifiuti riconducibili all'immesso al consumo dei propri consorziati.

Va rilevato in tal senso come debba essere garantito l'accesso alle infrastrutture di raccolta e selezione a tutti i sistemi di EPR autorizzati, in condizioni di parità tra operatori (sentenza del Tribunale UE del 24 maggio 2007, causa T-289/01), soprattutto se tali strutture - come nel caso dei centri di raccolta - sono gestite da soggetti pubblici o loro delegatari/affidatari, tenuti pertanto al rispetto dei principi di non discriminazione, imparzialità e buon andamento.

Il modello a cui tendere è dunque rappresentato da sistemi di gestione che, in concorrenza tra loro, offrano ai produttori di imballaggi il servizio di gestione dei relativi rifiuti, sostenendone i costi complessivi attribuibili alle diverse fasi delle filiere. Del resto, il raggiungimento di crescenti obiettivi ambientali in termini di riciclo e recupero genera di per sé lo sviluppo di nuovi prodotti e mercati, al contrario di quanto avviene con il mero smaltimento in discarica.

Le raccomandazioni espresse nella presente procedura per l'esercizio delle funzioni di vigilanza sui sistemi collettivi devono ritenersi applicabili nel rispetto della normativa specifica prevista per ogni filiera di gestione dei rifiuti.