



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

Foot. 5048 / Tri / Si / R

106 619, 2014

**Visto** il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante “Norme in materia ambientale” ed, in particolare, il Titolo II della Parte IV rubricato “Gestione degli imballaggi” (in seguito decreto);

**Visto** l'articolo 219, comma 2, ai sensi del quale la gestione dei rifiuti di imballaggio si fonda sul principio "chi inquina paga", nonché di "responsabilità condivisa tra operatori economici";

**Visti** gli articoli dal 219 al 226 del decreto che prevedono e disciplinano il complesso di obblighi e divieti posti a carico dei produttori, degli utilizzatori e della pubblica amministrazione al fine di conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata, riciclaggio e recupero, dei rifiuti di imballaggio;

**Visto**, in particolare, l'articolo 221, comma 1 del decreto, ai sensi del quale “i produttori e gli utilizzatori sono responsabili della corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei loro prodotti”;

**Visto** che ai sensi dell'articolo 221, comma 2 del decreto, i produttori e gli utilizzatori devono adempiere all'obbligo di ritiro dei rifiuti di imballaggio primari o comunque conferiti al servizio pubblico e raccolti in modo differenziato per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata, riciclaggio e recupero di cui agli articoli 205 e 210 del decreto;

**Visto** che, ai sensi dell'articolo 221, comma 3 del decreto, i produttori sono tenuti a ritirare, su indicazione del CONAL, i rifiuti di imballaggio comunque conferiti al servizio pubblico;

**Visto** che ai sensi dell'articolo 221, commi 3 e 4 del decreto, i produttori e gli utilizzatori sono altresì tenuti a garantire il ritiro degli imballaggi usati e la raccolta su superfici private dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari che, ai sensi dell'articolo 226, comma 2 del decreto, non possono essere conferiti al servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani;

2

**Visto** in particolare che la responsabilità dei produttori e degli utilizzatori per la corretta gestione dei rifiuti di imballaggio si traduce, ai sensi dell'articolo 221, comma 10 del decreto, nell'obbligo di coprire i corrispondenti costi di gestione, ed in particolare:

- a) "i costi delle operazioni di ritiro degli imballaggi usati e della raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari;
- b) il corrispettivo per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico per i quali l'autorità d'ambito richiede al consorzio nazionale imballaggi o per esso ai soggetti di cui al comma 3 di procedere al ritiro;
- c) i costi per il riutilizzo degli imballaggi usati;
- d) i costi per il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio;
- e) i costi per lo smaltimento dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari".

**Visto** che per adempiere agli obblighi di cui all'articolo 221, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto i produttori sono obbligati a partecipare al Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) e aderire ad uno dei Consorzi di cui all'articolo 223 del decreto, o, in alternativa, organizzare un sistema autonomo, anche in forma collettiva, per la gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale, o adottare un sistema di restituzione dei propri imballaggi, ai sensi del citato articolo 221, comma 3, lettere a) e c), del decreto;

**Considerato** che, ai sensi dell'articolo 221, comma 2 del decreto, i produttori e gli utilizzatori che adottano un sistema autonomo di cui al comma 3, lettere a) e c), di detto articolo, non sono tenuti a partecipare al Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI);

**Considerato** che ai sensi del citato articolo 221, commi 2 e 3, del decreto, i produttori che aderiscono al sistema autonomo devono comunque adempiere all'obbligo di ritiro dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico e raccolti in modo differenziato per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata, riciclaggio e recupero di cui agli articoli 205 e 210 del decreto su indicazione del Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) e nel rispetto delle medesime condizioni, presupposti, requisiti e obiettivi di operatività, sostenendo i relativi oneri, ad eccezione dei casi in cui i produttori aderenti ad un sistema autonomo dimostrano che i propri rifiuti non sono conferiti al servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani;

**Considerato** che, ai sensi dell'articolo 224 del decreto, ed in particolare dei commi 1, 3, lettere a), b) ed h), 5, 8 e 12, il CONAI deve promuovere la raccolta differenziata su tutto il territorio

nazionale e garantire il ritiro e il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata effettuata dalle pubbliche amministrazioni, ed a tal fine percepisce dai produttori ed utilizzatori aderenti il contributo di cui all'articolo 224, comma 8 con il quale deve garantire in via prioritaria la copertura dei maggiori oneri della raccolta differenziata, nonché dei costi per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico di raccolta differenziata;

**Considerato** in particolare che l'esonero dall'obbligo di partecipare al CONAI e dal pagamento del contributo di cui all'articolo 224, comma 8 del decreto presuppone che i produttori abbiano costituito un sistema autonomo riconosciuto e tale per cui i rifiuti degli imballaggi prodotti dagli stessi non siano conferiti al servizio pubblico di raccolta e smaltimento;

**Considerato**, infatti, che ove i rifiuti di imballaggio derivanti dagli imballaggi di un produttore che abbia istituito un sistema autonomo riconosciuto fossero conferiti al servizio pubblico di raccolta differenziata e non si obbligasse il medesimo produttore al ritiro di quei rifiuti di imballaggio raccolti, gli oneri sostenuti dalla pubblica amministrazione per la raccolta differenziata di tali rifiuti andrebbero a gravare sul sistema CONAI e sui produttori ed utilizzatori che ne fanno parte, in violazione degli obblighi di cui all'articolo 221, commi 1, 2, 3 e 10 del decreto;

**Considerato** altresì che nell'evenienza di cui al precedente punto, i requisiti di efficienza, efficacia, economicità, necessari ai fini del riconoscimento del sistema autonomo, risulterebbero rispettati solo in apparenza, in quanto effetto di una mera traslazione degli oneri a carico di soggetti non appartenenti al sistema autonomo, con violazione anche del principio "chi inquina paga" e delle regole di concorrenza;

**Considerato**, pertanto, che ai sensi dell'articolo 221, commi 2 e 3 del decreto, il produttore che aderisce a un sistema autonomo, al fine di coprire i costi della raccolta dei propri rifiuti di imballaggio è tenuto garantire il ritiro dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico di raccolta differenziata e a sostenere i relativi oneri, salvo che dimostri che i propri rifiuti di imballaggio non siano conferiti nella raccolta differenziata;

**Considerato** che l'istruttoria non ha consentito di escludere che una quota di rifiuti costituiti dagli imballaggi prodotti da CONIP siano conferiti al servizio pubblico di raccolta;

**Considerato** che limitatamente alla quota di rifiuti di imballaggio prodotti da CONIP e conferiti al servizio pubblico di raccolta il sistema autonomo deve garantire il ritiro secondo gli stessi requisiti,

condizioni e finalità imposti dalla legge al Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI), operando direttamente oppure contribuendo economicamente ed in quota percentuale alle necessarie attività svolte dal Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI);

**Considerato** che per garantire il ritiro dei rifiuti di imballaggio raccolti in modo differenziato dalla pubblica amministrazione, i produttori che abbiano istituito sistemi autonomi, ai sensi dell'articolo 224, comma 3, lettera b), e) ed f), stipulano apposite convenzioni con valenza su tutto il territorio nazionale con il Conai, o con l'Anci, anche in conformità con quanto espressamente disposto nella sentenza del Consiglio di Stato n. 3363/2013;

**Visto** l'articolo 221, comma 5 del decreto, che obbliga i produttori che intendono organizzare autonomamente la gestione dei propri rifiuti di imballaggio a presentare il progetto del relativo sistema all'Osservatorio nazionale sui rifiuti, richiedendone il riconoscimento sulla base di idonea documentazione;

**Visto** il decreto ministeriale 21 ottobre 2010, n. 177 che ha attribuito le attività espletate precedentemente dall'Osservatorio nazionale sui rifiuti alla Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche (Direzione);

**Visto** che, ai sensi dell'articolo 221, commi 3 e 5 del decreto, ai fini del riconoscimento di un sistema autonomo, devono ricorrere cumulativamente i seguenti requisiti:

1. capacità di gestire i propri rifiuti di imballaggio sull'intero territorio nazionale;
2. organizzazione secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità;
3. effettiva ed autonoma funzionalità;
4. capacità di conseguire gli obiettivi di recupero e riciclaggio di cui all'Allegato E del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
5. idoneità a garantire che gli utilizzatori e gli utenti finali degli imballaggi siano informati sulle modalità di funzionamento del sistema adottato.

**Considerato** in particolare che, i suddetti requisiti sono soddisfatti quando ricorrono le seguenti condizioni:

- 1) capacità di gestire i propri rifiuti di imballaggio sull'intero territorio nazionale: tale requisito si ritiene soddisfatto in presenza di una rete di raccolta capillarmente distribuita sul territorio nazionale, idonea a garantire la raccolta su qualunque parte del territorio nazionale dei rifiuti di imballaggio derivanti dagli imballaggi del sistema autonomo;

2) organizzazione secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità: il requisito dell'*efficienza* si ritiene soddisfatto quando il sistema è in grado di conseguire gli obiettivi fissati dalla legge attraverso il minor utilizzo delle risorse economiche disponibili. La verifica di tale requisito implica la valutazione comparativa delle diverse possibili opzioni organizzative ed operative e l'individuazione di quella che consente il massimo raggiungimento degli obiettivi con il minimo dispendio di risorse disponibili. Il requisito dell'*efficacia* del sistema autonomo si intende soddisfatto quando il sistema è in grado di raggiungere gli obiettivi di recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio prefissati dall'art. 220 del decreto, e consente al produttore che lo abbia costituito di adempiere a tutti gli obblighi di gestione dei propri rifiuti di imballaggio previsti per legge. Il requisito dell'*economicità* si intende soddisfatto quando il sistema è in grado di operare impiegando risorse necessarie e proporzionate rispetto ai benefici conseguiti; la verifica della sussistenza di tale requisito implica l'individuazione del sacrificio economico che ragionevolmente è necessario sostenere per il conseguimento di un determinato beneficio e nella valutazione circa il rapporto esistente tra tale valore ideale e i costi effettivamente sostenuti dal sistema in relazione alle attività svolte.

3) effettiva ed autonoma funzionalità: tale requisito si intende soddisfatto quando il sistema è in grado di: a) gestire l'intero ciclo di vita degli imballaggi prodotti, conseguendo gli obiettivi di recupero e riciclaggio definiti nell'art. 220 del decreto ed adempiendo agli obblighi individuati dall'art. 221, commi 1, 2, 3 e 10 del decreto; b) mettere in atto, per proprio conto tutte le misure necessarie per il perseguimento dei suddetti obiettivi di recupero e riciclaggio; c) porre in essere le azioni necessarie al fine di minimizzare il conferimento dei propri rifiuti di imballaggio al sistema di raccolta differenziata della pubblica amministrazione e per impedire che tali rifiuti debbano essere gestiti da altri sistemi;

4) capacità di conseguire gli obiettivi di recupero e riciclaggio di cui all'Allegato E del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152: tale requisito si ritiene soddisfatto quando le modalità operative del sistema consentono al produttore di raggiungere gli obiettivi di recupero e di riciclaggio indicati nell'Allegato E del decreto facendo esclusivamente riferimento ai rifiuti generati dai propri imballaggi. Sebbene la norma preveda due obiettivi differenti per le operazioni di recupero (60%) e di riciclaggio (26% per la plastica), l'obiettivo di riciclaggio è considerato come una quota-parte dell'obiettivo percentuale di recupero. Ne consegue che i produttori che effettuano solo operazioni di riciclaggio non saranno obbligati ad effettuare operazioni diverse di recupero (come il recupero energetico), ma potranno raggiungere l'obiettivo di recupero (60% dei rifiuti d'imballaggio immessi al consumo sul territorio nazionale) mediante le sole operazioni di riciclaggio;

5) idoneità a garantire che gli utilizzatori e gli utenti finali degli imballaggi siano informati sulle modalità di funzionamento del sistema adottato: tale requisito si ritiene soddisfatto quando

l'utilizzatore e l'utente finale, come definiti all'articolo 218, comma 1, lettere s) e u) siano effettivamente a conoscenza del sistema autonomo delle modalità di funzionamento dello stesso e degli adempimenti loro spettanti al fine di consentire l'effettivo funzionamento come circuito chiuso, autonomo ed autosufficiente.

**Vista** la domanda di riconoscimento del progetto denominato "Sistema di riciclaggio, recupero, ripresa e raccolta dei pallet in plastica CONIP" presentata, ai sensi dell'articolo 221, comma 3, lettera a) del decreto, dal Consorzio Nazionale Imballaggi Plastica (CONIP o Consorzio) in data 30 luglio 2012, e l'allegata documentazione attestante il possesso dei requisiti richiesti dal medesimo articolo;

**Vista** la nota 1 ottobre 2012, n. 23863 con la quale la Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche ha chiesto l'integrazione della documentazione presentata, con particolare riferimento: a) alle modalità informative degli utilizzatori ed utenti finali degli imballaggi circa l'esistenza ed il funzionamento del sistema; b) alle modalità di ritiro dei propri imballaggi sull'intero territorio nazionale e di adempimento degli obblighi di riciclaggio e di recupero; c) al sistema di controllo e di accertamento dei flussi dei pallet;

**Vista** la nota 21 dicembre 2012, n. CON/132/12 con la quale CONIP ha trasmesso la documentazione integrativa richiesta con la ministeriale n. 23863/2012;

**Vista** la nota 8 aprile 2013, n. 27374 con la quale la Direzione generale della tutela del territorio e delle risorse idriche, ai sensi dell'articolo 221 comma 5 del decreto, ha chiesto al Conai gli elementi di valutazione sul progetto;

**Vista** la nota 17 giugno n. 138-13/UF-Segr con la quale il Conai ha trasmesso i richiesti elementi di valutazione, evidenziando la necessità di approfondire alcuni aspetti sul funzionamento del sistema proposto da CONIP;

**Vista** la nota 26 luglio 2013, n. 44464 con la quale la Direzione generale della tutela del territorio e delle risorse idriche ha chiesto al CONIP di integrare ulteriormente la documentazione trasmessa al fine di acquisire elementi utili alla miglior conoscenza degli aspetti evidenziati dal Conai;

**Vista** la nota 22 agosto 2013, n. CON/74/13 e la documentazione allegata, con la quale CONIP ha fornito elementi utili a chiarire gli aspetti di cui alla ministeriale n. 44464/2013;

**Vista** l'istanza trasmessa il 20 dicembre 2013 dal CONIP al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'art. 221, comma 5 del decreto, ed acquisita al protocollo della

2  
direzione generale della tutela del territorio e delle risorse idriche con il 10 gennaio 2014 con il numero 743;

**Considerato** che l'idoneità dell'sistema autonomo di gestione dei rifiuti di imballaggio ex articolo 221, comma 3, lettera a), del decreto, per la tipologia dei requisiti essenziali richiesti può essere verificata compiutamente soltanto a posteriori, ossia quando il sistema sia realmente operativo;

**Ritenuto** che la valutazione a priori dell'organizzazione predetta debba essere compiuta sulla base degli elementi programmatico-organizzativi così come forniti da CONIP e come esposti e valutati nel presente decreto;

**Ritenuto**, pertanto, che l'istruttoria condotta sia finalizzata alla verifica delle capacità potenziali di assolvimento dei requisiti essenziali, sulla base delle informazioni fornite da CONIP;

**Ritenuto** che gli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria sin qui descritta siano idonei a valutare se il progetto "Sistema di riciclaggio, recupero, ripresa e raccolta dei pallet in plastica CO.N.I.P." possenga i requisiti essenziali al fine del riconoscimento previsto dall'articolo 221, comma 5, decreto;

**Preso atto**, con riferimento a quanto richiesto dall'articolo 221, comma 5, del decreto, che:

- 1) il requisito dell'efficacia, efficienza ed economicità del sistema risulta parzialmente integrato in quanto il progetto del sistema non esclude né dimostra che i rifiuti di imballaggio dei produttori aderenti a CONIP siano conferiti anche al servizio pubblico di raccolta;
- 2) il requisito dell'effettivo e autonomo funzionamento risulta parzialmente integrato, in quanto il sistema non esclude che i rifiuti di imballaggio dei produttori aderenti a tale sistema siano conferiti al servizio pubblico di raccolta e non dimostra come è garantito il ritiro sull'intero territorio nazionale dei rifiuti di imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata;
- 3) il requisito dell'idoneità a conseguire, nell'ambito delle attività svolte, gli obiettivi di recupero e riciclaggio risulta soddisfatto;
- 4) il requisito della copertura dell'intero territorio nazionale risulta sostanzialmente integrato per la raccolta dei rifiuti di imballaggio su superfici private e da parte di raccoglitori privati, ma necessita di integrazione per quanto riguarda il ritiro dei rifiuti di imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata effettuata dalla pubblica amministrazione
- 5) il requisito dell'informazione agli utilizzatori e utenti finali risulta soddisfatto.

**Ritenuto** che, per le considerazioni ed i motivi sin qui manifestati, l'istanza 30 luglio 2012 presentata dal Consorzio al fine del riconoscimento, ex articolo 221, comma 5, decreto legislativo 152/2006, del progetto denominato "Sistema di riciclaggio, recupero, ripresa e raccolta dei pallet in plastica CONIP", sia da accogliere al fine di verificare l'effettivo funzionamento del Consorzio in conformità al progetto e alle prescrizioni indicate nel presente decreto, al fine di assicurare le determinazioni definitive sulla richiesta di riconoscimento del sistema autonomo

## **D E C R E T A**

### **ART. 1**

(Accoglimento dell'istanza)

1. Il progetto denominato "Sistema di riciclaggio, recupero, ripresa e raccolta dei pallet in plastica CONIP" presentato dal Consorzio Nazionale Imballaggi Plastica in data 30 luglio 2012, come integrato dalla documentazione trasmessa il 21 dicembre 2012 ed il 22 agosto 2013, è riconosciuto idoneo ad esercitare l'attività descritta nel progetto per un periodo di sei mesi decorrenti dalla notifica del presente decreto, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 221, comma 3 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ed alle condizioni e nel rispetto dei requisiti di cui al presente decreto.
2. Il progetto "Sistema di riciclaggio, recupero, ripresa e raccolta dei pallet in plastica CONIP" è allegato al presente decreto sotto la lettera "A".

### **ART. 2**

(Ritiro e raccolta dei rifiuti di imballaggio marcati CONIP)

1. Il sistema deve garantire la raccolta dei rifiuti di imballaggio marchiati CONIP su tutto il territorio nazionale, il ritiro dei medesimi rifiuti di imballaggio eventualmente conferiti ai sistemi di raccolta differenziata della pubblica amministrazione e l'avvio a riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata e dei rifiuti di imballaggio raccolti su superfici private.



ART. 3  
(Obiettivi di riciclaggio e di recupero)

1. Il sistema di cui all'articolo 1 deve conseguire l'obiettivo minimo di riciclaggio del 60% dei rifiuti d'imballaggio marchiati CONIP immessi al consumo sul territorio nazionale nell'anno solare che precede le operazioni di raccolta.
2. Su richiesta di CONIP può essere autorizzata una rimodulazione degli obiettivi di riciclaggio di cui al comma 1 al fine di integrarli con gli obiettivi di recupero, nel rispetto della disciplina europea di settore.
3. In caso di modifiche della disciplina europea riguardanti gli obiettivi di recupero o riciclaggio, gli obiettivi di cui ai commi 1 e 2 devono essere adeguati.

ART. 4  
(Obblighi di informazione e di comunicazione)

1. Il sistema autonomo CONIP è tenuto ad adempiere agli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 221, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 nei confronti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

ART. 5  
(Controlli e verifiche)

1. Entro cinque mesi dalla notifica del presente decreto, CONIP trasmette al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare una relazione dettagliata sul funzionamento del sistema autonomo, contenente: a) informazioni e dati idonei a dimostrare l'effettiva capacità del sistema di perseguire gli obiettivi di recupero e riciclaggio; b) informazioni sulla effettiva capacità del sistema di operare nel rispetto dei requisiti indicati nelle premesse del presente decreto, con particolare riferimento alla capacità del sistema di garantire che i rifiuti originati dai propri imballaggi non siano conferiti al servizio pubblico di raccolta; c) informazioni sulle misure adottate per adempiere gli obblighi individuati nell'articolo 2 del presente decreto.
2. In particolare, ai fini dell'adempimento dei punti b) e c) del comma 1 del presente articolo, la relazione deve dimostrare il mancato conferimento dei rifiuti di imballaggio marchiati CONIP al servizio pubblico di raccolta, oppure, in alternativa, indicare una stima della quantità dei rifiuti di imballaggio marchiati CONIP e conferiti nel servizio pubblico di raccolta. Nel secondo caso, la

relazione dovrà anche indicare i termini dell'eventuale accordo tra CONIP e CONAI oppure tra CONIP e ANCI, da stipulare al fine di garantire il ritiro dei rifiuti di imballaggio marchiati CONIP conferiti al servizio pubblico di raccolta.

3. Entro cinque mesi dalla notifica del presente decreto, Ispra svolge ogni opportuna ispezione e verifica, secondo modalità previamente concordate con questa Direzione, sull'attività del Consorzio relativa alla gestione dei pallet, al fine di accertare l'effettivo funzionamento del sistema autonomo, con particolare riguardo al possesso dei requisiti indicati nel presente decreto.

4. Il sistema autonomo CONIP è tenuto a collaborare alle attività periodiche di controllo e verifica svolte dalle Autorità competenti su indicazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al fine di consentire l'accertamento del rispetto dei requisiti e delle prescrizioni stabiliti nel presente decreto e la verifica dell'operatività effettiva delle condizioni di sistema indicate nel progetto.

5. Ai fini del contributo ambientale CONAI si applica l'art. 221, comma 5 del decreto.

#### ART. 6

(Disposizioni finali)

1. Costituiscono parte integrante del presente decreto gli allegati.

2. Ai sensi dell'art. 3, comma 4 della legge 241/1990, avverso il presente atto è ammesso ricorso al T.A.R. territorialmente competente entro sessanta giorni dalla notifica.

3. Il presente decreto è pubblicato per estratto sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana ed, in versione integrale, sul sito web del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Il Direttore Generale

Avv. Maurizio Pernice

