



ASSOCIAZIONE DEI COMUNI VIRTUOSI

Soci Fondatori:
Comune di Colorno (PR)
Monsano (AN)
Melpignano (LE)
Vezzano Ligure (SP)

ACCORDO ANCI – CONAI

ANALISI DEI RISULTATI OTTENUTI DAL SISTEMA CONAI E PROPOSTE DI MODIFICA DELL'ACCORDO

Rapporto redatto con il supporto tecnico di:



Coordinamento a cura di Ezio Orzes dell'Ass. nazionale dei Comuni Virtuosi
Stesura d'insieme sviluppata da Attilio Tornavacca, Direttore ESPER

Alla redazione hanno collaborato:

Associazione nazionale Comuni Virtuosi: Gianluca Fioretti, Ezio Orzes

ESPER: Attilio Tornavacca, Christina Townsend, Francesca Mazzoni
Sergio Capelli, Giuseppe Miccoli, Salvatore Genova, Fabrizio Piemontese.

Sommario

1) IL CONTESTO NORMATIVO ED OPERATIVO EUROPEO DI RIFERIMENTO.....	2
2) LE CONDIZIONI INTRODOTTE NELL'ULTIMO ACCORDO ANCI-CONAI	9
3) IL PARZIALE RICONOSCIMENTO DEI MAGGIORI ONERI DELLA RD AI COMUNI DA PARTE DEL CONAI ..	14
4) LE INIZIATIVE DEL CONAI PER IL RECUPERO ENERGETICO DEGLI IMBALLAGGI	20
5) IL REALE STATO DI SALUTE DELL'INDUSTRIA DEL RICICLO ED I CONFLITTI DI INTERESSE IN ATTO	21
6) PROPOSTE DI REVISIONE DELL'ACCORDO ANCI-CONAI DA SOTTOPORRE ANCHE AL GOVERNO	29
ALLEGATO - PROPOSTE PER AGEVOLARE LA RIDUZIONE DEGLI IMBALLI.....	31

PREMESSA

Sono passati 15 anni dal 1997 quando l'Italia recepì il principio chiave: “*chi inquina paga*” della Direttiva Europea sugli imballaggi che costituiscono il 35-40% in peso ed il 55-60 % in volume della spazzatura che si produce ogni anno in Italia. Nella spesa alimentare degli italiani, ad esempio, il costo degli imballaggi è diventato la componente più rilevante, superando quello del prodotto alimentare contenuto¹. Gli Stati Membri hanno quindi dovuto organizzarsi per raggiungere gli obiettivi stabiliti di riciclo/recupero dei rifiuti di imballaggio nei tempi prefissati. In Italia, prima il Decreto 22/97 e poi il D.lgs 152/2006, hanno posto in capo ai produttori e agli utilizzatori di imballaggi, attraverso il Consorzio Nazionale Imballaggi, l'onere del raggiungimento degli obiettivi nazionali di riciclo/recupero. In Italia il legislatore ha scelto però di ricorrere al principio della responsabilità condivisa diversamente da quanto stabilito in Germania, Austria ed in generale nel nord Europa dove l'onere del recupero degli imballaggi rimane in capo solo ai produttori ed utilizzatori degli imballaggi senza alcun ribaltamento della responsabilità sugli enti locali. In Italia è stato costituito il sistema Conai che si attribuisce il merito di aver introdotto il Contributo Ambientale Conai (di seguito CAC) più basso d'Europa². Nonostante tale vantaggio per le imprese italiane, che avrebbe dovuto rendere meno costosi almeno i prodotti alimentari nazionali su cui incide moltissimo il costo dell'imballaggio, l'Italia è diventata in pochi anni uno dei paesi europei con l'Indice di Livello dei Prezzi (PLI) più elevato in Europa secondo Eurostat³. Parallelamente le tariffe per la raccolta dei RU in Italia, che sarebbero dovute diminuire in misura proporzionale alla progressiva assunzione in carico dei costi di raccolta degli imballaggi da parte delle imprese che li producono e li commercializzano, è invece aumentato in media del 17 % nel solo periodo 2007-2012 secondo i dati dell'Osservatorio prezzi e tariffe di Cittadinanza Attiva⁴. Un quadro molto preoccupante che ha indotto l'Associazione Comuni Virtuosi a sviluppare questo rapporto e le conseguenti proposte allo scopo di rivedere quei punti del precedente accordo che penalizzano così pesantemente i Comuni al punto da impoverire oltremodo le già esigue risorse a disposizione per raggiungere quei parametri di qualità ed efficienza necessari per rispettare i target europei di riciclo al 2020. Il rapporto è stato reso possibile grazie al prezioso supporto tecnico garantito della ESPER⁵ quale partner tecnico dell'associazione nel settore della gestione dei rifiuti.

¹ Fonte <http://www.packagingblog.it/2009/09/coldiretti-il-costo-delle-confezioni-supera-quello-degli-alimenti/>

² Fonte www.conai.org/hpmdoc.asp?IdDoc=914

³ Fonte http://www.agrregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id_articolo=284

⁴ Fonte <http://www.cittadinanzattiva.it/approfondimenti/consumatori/rifiuti/4721-dossier-rifiuti-2013.html>

⁵ Nota: ESPER collabora esclusivamente con enti pubblici e si è quindi dotato di un codice etico che stabilisce il divieto di assumere incarichi da soggetti privati che operano nel settore della raccolta e/o trattamento dei rifiuti.

1) IL CONTESTO NORMATIVO ED OPERATIVO EUROPEO DI RIFERIMENTO

Nell'ottica di incentivare il recupero e riciclaggio dei rifiuti da imballaggio la direttiva 2004/12/CE (aggiornamento dalla precedente direttiva 94/62/CE) prevede misure intese, in via prioritaria, a prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio, a favorire il reimpiego degli imballaggi, il riciclaggio ed individua precisi obiettivi, da raggiungersi entro la data limite del 31/12/2008 e in particolare:

- 1) riciclaggio di una quantità compresa fra il 55% e l'80% dei rifiuti d'imballaggio;
- 2) raggiungimento delle specifiche percentuali di riciclaggio del 60% per il vetro, la carta e il cartone; 50% per i metalli; 22,5% per la plastica e 15% per il legno.

Tale direttiva è stata ulteriormente aggiornata dalla recente Direttiva 2013/2/UE recante modifica dell'allegato I della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio che entrerà in vigore il prossimo 30 settembre 2013. Gli Stati membri sono liberi di perseguire tali obiettivi secondo modalità e criteri organizzativi non direttamente prescritti dai provvedimenti comunitari: il sistema italiano, basato su una struttura multiconsortile, è solo uno dei possibili sistemi che potrebbero essere adottati dai soggetti produttori ed utilizzatori obbligati a gestire i rifiuti da imballaggio.

I principali sistemi di recupero degli imballaggi nei diversi paesi europei sono i seguenti:

- sistemi "duali" (Austria e Germania) dove il Consorzio che raggruppa i produttori di imballaggi è direttamente responsabile della raccolta che è organizzata in parallelo alle attività dei Comuni.;
- sistemi "condivisi" (Francia, Paesi bassi, Italia, Spagna, Portogallo ecc.) dove i produttori di imballaggi sono corresponsabili della gestione insieme agli enti locali che effettuano la RD.

Il finanziamento della raccolta differenziata si traduce in corrispettivi riconosciuti alle autorità locali dai consorzi di riciclaggio per tonnellata di rifiuti da imballaggio conferiti. In tutti i casi il pagamento di tali tariffe è condizionato al rispetto di specifici standard tecnici di qualità, talvolta particolarmente stringenti. La raccolta e la selezione dei materiali viene finanziata più o meno generosamente nei vari paesi coinvolti nella ricerca come illustrato nella tabella di sintesi riportata di seguito.

Corrispettivi massimi riconosciuti ai Comuni (espressi in €/t) nei diversi Stati esaminati

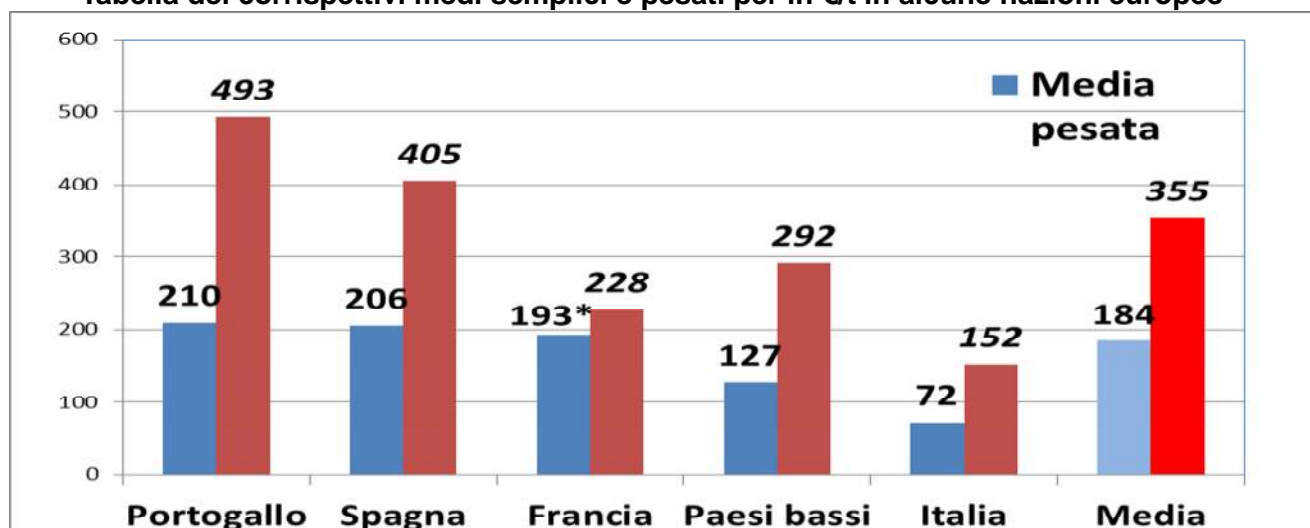
	carta-cartone	plastica	vetro	Acciaio	alluminio
Italia	42,42	291,62	35,87	86,77	443,47
Francia	179,00	596,00	26,60	62,00	278,00
Portogallo	135,70	782,00	47,70	579,70	919,30
Spagna	118,24	349,45	38,00	253,14	1267,06
Paesi bassi	79,50	470,50	71,80	158,50	950,60

Per quanto riguarda il riconoscimento di corrispettivi per ogni tonnellata di imballaggi in carta e cartone conferita, gli accordi più vantaggiosi per i Comuni sono stati stipulati in Francia e Portogallo, con rispettivamente 179 €/t e 135 €/t, a seguire la Spagna con 118,24 e a chiudere la fila l'Italia con 42 €/t. Anche per gli imballaggi in plastica (i contenitori per liquidi nello specifico), il Portogallo si distingue con 782 €/t seguito dalla Francia con 596 €/t mentre l'Italia è sempre con soli 291,62 €/t. Per la raccolta del vetro i Paesi bassi corrispondono 71,8 €/t, e l'Italia si aggiudica il penultimo posto in classifica stabilendo una tariffa pari a 35,87 €/t. In fatto di imballaggi in acciaio il Portogallo garantisce 579,7 € di compenso a tonnellata, mentre la Spagna, al secondo posto, ne corrisponde meno della metà di quello portoghese. Gli imballaggi in alluminio sono fortemente finanziati in Spagna (1267,06 €/t), Paesi bassi (950,6 €/t) e Portogallo (919,3 €/t).

Dal quadro generale dei corrispettivi per materiale si può ricavare una classifica dei paesi per

corrispettivo medio riconosciuto agli enti locali a prescindere dal materiale dell'imballaggio conferito. Considerando che alcuni stati sono caratterizzati da corrispettivi molto elevati per materiali che incidono però relativamente poco sul complesso degli imballaggi conferiti risulta opportuno valutare anche la media pesata dei corrispettivi che tiene conto dei quantitativi dei diversi materiali effettivamente conferiti negli stati esaminati. Di seguito viene illustrato graficamente il confronto delle condizioni nei vari paesi europei censiti sia per quanto riguarda la media aritmetica che la media pesata in cui si evidenzia che in Italia viene riconosciuto agli enti locali un corrispettivo massimo teorico (72,41 €/t mentre il corrispettivo medio realmente erogato nel 2011 è di soli 65,87 €/t) che il più basso in assoluto con ogni metodo di confronto (cioè circa un terzo della media pesata Spagna e Portogallo e meno di un terzo dei ricavi e dei corrispettivi medi francesi).

Tabella dei corrispettivi medi semplici e pesati per in €/t in alcune nazioni europee



Nota: per operare un confronto tra quello che si verifica in Italia e la situazione degli altri paesi va però anche considerato che la proprietà dei materiali rimane agli enti locali in Francia dove nel 2011 i ricavi derivanti dalla vendita dei materiali sono stati pari a 238 milioni di euro pari ad una media di 52,33 €/tonnellata⁶)

I corrispettivi nazionali così contenuti sono una conseguenza indiretta della bassissima entità del CAC applicato in Italia che nel 2010⁷ era già tra i più bassi in assoluto⁸ ed in particolare:

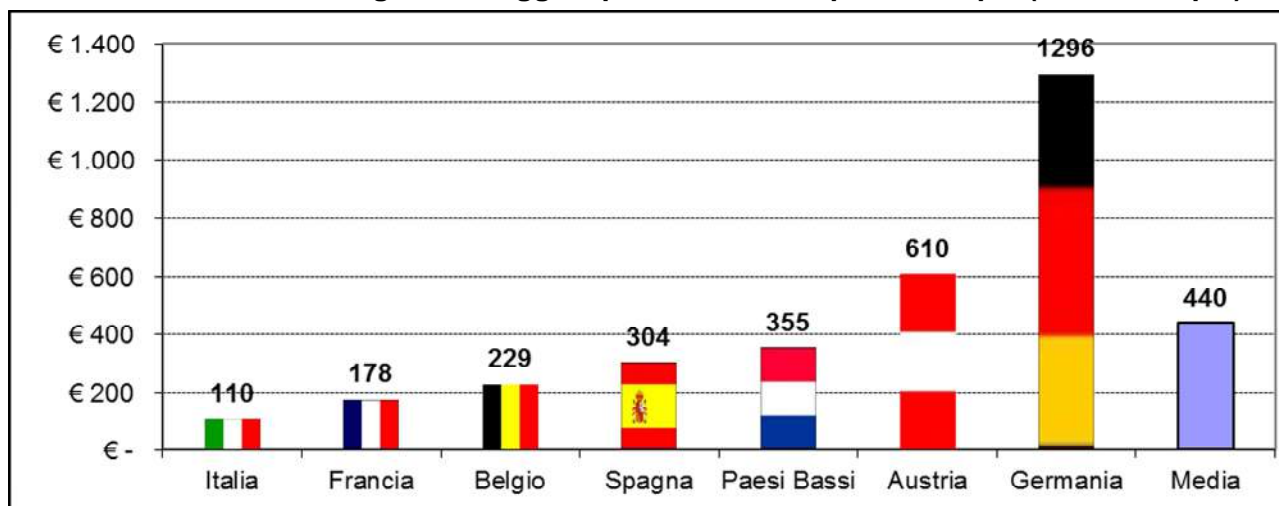
- 1) per gli imballaggi in carta in Italia era di 22 €/t (ora è 6 €/t), la media UE era di 70 €/t mentre la Germania arrivava a 175 €/t, la Francia a 163,30 €/t e la Spagna a 68 €/t ma per i poliaccoppiati per bevande in Spagna si sale a 266 €/t;
- 2) per gli imballaggi in vetro in Italia era di 15,82 €/t (ora è 17,82 €/t), la media UE era di 28 €/t mentre in Germania il valore era di 74 €/t;
- 3) per gli imballaggi in legno in Italia era di 8 €/t, la media UE era di 17 €/t;
- 4) per quelli in alluminio in Italia era di 52 €/t (ora è di 45 €/t), la media UE era di 174 €/t;
- 5) per quelli in acciaio in Italia era di 31 €/t (ora è 26 €/t), la media UE era di 89 €/t;
- 6) per quelli in plastica in Italia era di 160 €/t (ora è 110 €/t), la media UE era di 222 €/t ma la media tra i principali paesi europei era di 440 €/t come riportato nella tabella di fonte Corepla.

⁶ Fonte http://www.ecoemballages.fr/fileadmin/contribution/pdf/instit/rapports-annuels/Rapport_2011.pdf

⁷ Fonte http://www.fondazionevilupposostenibile.org/f/Documenti/Riciclo+2012/seconda_parte.pdf

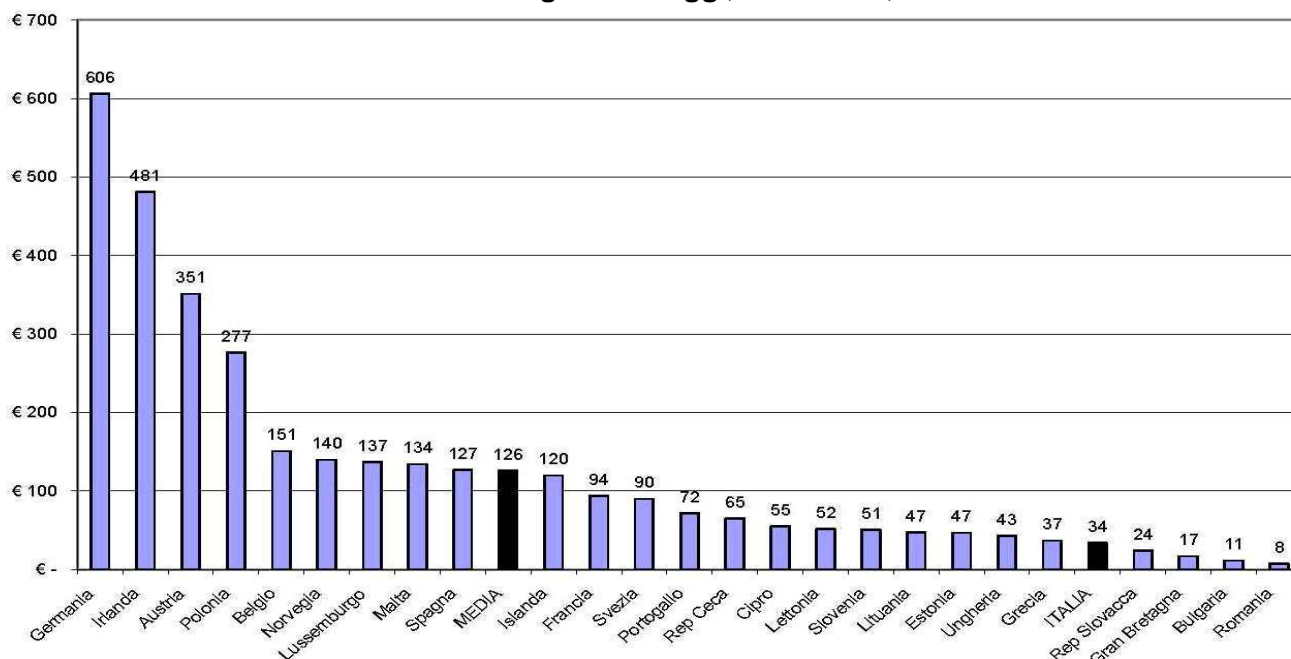
⁸ Fonte http://www.comieco.org/allegati/2012/5/pieghevole-aumento-cac-2007_116760.pdf

Confronto tra i CAC degli imballaggi in plastica nei vari paesi europei (Fonte Corepla)



Nel 2007 il CAC medio europeo risultava infatti pari a 126 €/t un livello circa quattro volte superiore a quello italiano pari a 34 €/t (si veda grafico successivo). In controtendenza rispetto agli altri paesi europei (dove la crescita dei quantitativi di imballaggi recuperati ha naturalmente determinato anche un aumento dei CAC) il costo medio del CAC italiano è inoltre diminuito dal 2010 in poi.

Contributo ambientale medio sugli imballaggi, anno 2007, in euro/tonnellata⁹



La conseguenza pratica è che in Italia la maggiorazione di costo dovuto al CAC per una bottiglia da 1,5 litri di acqua minerale risulta pari a soli 0,3 centesimi di euro mentre in Finlandia il costo è 76 centesimi di euro (si veda la tabella seguente).

⁹ Fonte: Paolo Acciari, "Il problema dei rifiuti: il ruolo delle imposte", Univ. Bocconi, Luglio 2008

Confronto del costo del contributo ambientale per una bottiglia in PET da 1,5 lt.

Finlandia	Norvegia	Danimarca	Germania	Austria	ITALIA
76 cent	11 cent (min.)	7 cent	5 cent	2,5 cent	0,3 cent

Attualmente il CAC italiano risulta quindi tra i più bassi a livello europeo come affermato dallo stesso Conai che evidenzia questo dato come un risultato oltremodo positivo del Conai a sostegno dell'industria italiana dell'imballaggio ma non evidenzia che questo risultato è stato ottenuto soprattutto grazie al riciclo da fonte indipendente (il 65 % del totale) ed all'attività di RD operata prevalentemente a spese dai Comuni italiani. La decisione di ridurre ulteriormente il CAC a partire dal 2012 è stata presa da Conai perché nel biennio 2010-2011 l'aumento di imballaggi immessi al consumo sul mercato italiano (+ 4,6%) e la ripresa economica dei listini delle materie prime seconde nel mercato ha permesso ai consorzi di aumentare i propri introiti e l'avanzo di bilancio totale dei vari consorzi nel solo 2011 è risultato infatti pari a 122 milioni di euro mentre quello degli anni successivi non è stato ancora pubblicato. Nel bilancio 2012 del Conai si afferma che tali riduzione del CAC "dovrebbero portare a circa 130 milioni di euro di risparmio per le imprese" con un decremento del 30 % del CAC incassato nel 2012 rispetto a quello incassato nel 2011.

Valori unitari del contributo ambientale CONAI – anni 2008 – 2013

Materiale	CAC 2008	CAC2009	CAC 2010	CAC 2011	CAC 2012	CAC 2013
	€/ton	€/ton	€/ton	€/ton	€/ton	€/ton
Acciaio	15,49	15,49	15,49/31	31	31/26	26
Alluminio	25,82	25,82	25,82/52	52	45	45
Carta	30/22	22	22	22	14/10	10/6 ¹⁰
Legno	4	8	8	8	8	8
Plastica	72,30	105/195	195/160	140	120/110	110
Vetro	10,32	10,32	15,82	17,82	17,82	17,82

Il costo relativo agli imballaggi nel settore alimentare incide per il 10-25 % sul prezzo di vendita secondo un recente studio di Coldiretti¹¹ mentre il contributo ambientale incide per una percentuale bassissima sul prezzo di vendita finali dei prodotti ed è cioè variabile tra lo 0,011 % e lo 0,66 % a seconda della tipologia di prodotto come mostrato in tabella. Per gli importatori di merci imballati le condizioni sono ancor più convenienti poiché posso accedere alla procedure semplificate e versare al Conai solo lo **0,07 %** del valore delle relative fatture di acquisto all'ingrosso di prodotti alimentari.

Incidenza del Contributo Ambientale Conai sul prezzo di vendita finale di vari prodotti

Tipo prodotto	prezzo medio	volume	peso tara in gr	CAC €/imballo	Costo CAC in %
Brick di succo di frutta	€ 0,50	200 ml	9	€ 0,00005	0,011%
Vasetto yogurt in PS	€ 2,50	1000 ml	22	€ 0,00242	0,097%
bottiglia latte in PE	€ 1,10	1000 ml	24	€ 0,00264	0,240%
Passata pomodoro in vetro	€ 1,00	500 ml	250	€ 0,00446	0,446%
Acqua minerale in PET	€ 0,50	1500 ml	30	€ 0,00330	0,660%

¹⁰ Il contributo per la carta è passato a 6 €/t dal 1/04/2013

¹¹ Fonte <http://www.packagingblog.it/2009/09/coldiretti-il-costo-delle-confezioni-supera-quello-degli-alimenti/>

Per quanto riguarda il consumo nazionale di acqua minerale in PET (il più elevato in assoluto in Europa), dove l'incidenza del CAC è più elevata rispetto agli altri prodotti (ma pur sempre inferiore all'uno per cento) si deve rammentare che tale settore presenta margini di profitto tra i più elevati in assoluto ed un recente dossier di Legambiente¹² evidenzia infatti che *"..lo sfruttamento delle sorgenti naturali, permette a tutte le società del settore di avere degli introiti elevatissimi e soprattutto mantiene una fortissima disparità tra il giro di affari delle acque in bottiglia, che è arrivato nel 2011 ad oltre 2,2 miliardi di euro e il ritorno economico per le Comunità delle aree in cui sorgono le sorgenti o le falde da cui viene prelevata la preziosa risorsa..."*. Secondo uno studio dell'ISPRA¹³ la differenza tra i livelli dei CAC in Europa non è riconducibile ai diversi livelli di efficienza del sistema come erroneamente sostenuto dal Conai¹⁴. Uno studio condotto per conto della Commissione UE¹⁵, ha infatti dimostrato che *"i costi reali dei sistemi di recupero e riciclaggio esistenti nei diversi paesi sono molto meno distanti di quanto non lo siano i contributi ambientali. La differenza dei CAC, più che dai costi specifici di raccolta, deriva da altri elementi come:*

- *la ripartizione tra costi imputati al sistema delle imprese e costi a carico della fiscalità generale (cioè della collettività); in alcuni paesi, come la Germania e l'Austria, i costi sono completamente a carico del sistema delle imprese, mentre in altri paesi, come la Francia o l'Italia, sono ripartiti tra le imprese (attraverso il contributo ambientale) e la collettività. Laddove vige il principio di responsabilità condivisa, i costi delle operazioni di raccolta sono solo in parte a carico dei consorzi di gestione del recupero degli imballaggi e vi è quindi un sussidio da parte della fiscalità collettiva alle operazioni di recupero e riciclaggio;*
- *l'entità della quantità effettivamente raccolta e riciclata: laddove i quantitativi recuperati sono inferiori, il contributo ambientale, comunque pagato sul 100% dell'immesso al consumo, viene impiegato per recuperarne una quota inferiore e quindi con costi totali più bassi che consentono di minimizzare il contributo ambientale."*

I rappresentanti dell'ANCI nel corso nell'audizione del 12 luglio 2007, hanno infatti affermato che *"va tenuto conto che la determinazione del CAC ha poi effetti estremamente rilevanti sul sistema pubblico di raccolta dei rifiuti e di organizzazione della raccolta differenziata, che con il CAC viene finanziato [...] si tratta di una tassazione indiretta – dal momento che, nei fatti, l'importo viene scaricato nel prezzo applicato al consumatore finale – in merito alla quale né lo Stato né i Comuni hanno la possibilità di giocare un qualche ruolo."*¹⁶. L'Anci ha inoltre giustamente osservato come *"In Italia rispetto agli altri paesi Ue il CAC ... è auto-determinato dal sistema dell'industria, e gestito dal sistema Conai-Consorzi, senza che gli Enti locali (destinatari dello stesso) possano intervenire nel processo di determinazione"*¹⁷. A prescindere dal livello del contributo, l'impresa che lo sopporta deve poi traslarlo al consumatore finale e questo aumento di prezzo determina un effetto più o meno elevato sui consumi di quel prodotto. Se il livello è bassissimo (come in Italia) il consumatore non cambia il suo comportamento ed il contributo può soltanto avere lo scopo di finanziare parte dei costi di riciclo. Se il contributo è più elevato esso modifica il rapporto tra i prezzi di prodotti alternativi (con meno imballaggio o a rendere) e spinge così il consumatore a modificare le sue abitudini di consumo.

Queste differenti modalità di tassazione si ripercuotono quindi sui livelli di consumi pro capite che in alcuni paesi sono perfino la metà di quelli italiani (ad es. in Norvegia il consumo è di soli 108

¹² Fonte http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/2013_legambiente_altreconomia_acque_in_bottiglia_unimbarazzante_storia_allitaliana_0.pdf

¹³ Fonte http://www.borsarifiuti.com/documenti/prevenzione/Rf_SG_Ri_01_Prevenzione_e_minimizzazione_imballaggi_2001.pdf

¹⁴ Fonte http://www.fondazionevilupposostenibile.org/f/Documenti/Riciclo+2012/premessa_e_parte_prima.pdf

¹⁵ Fonte http://www.repak.ie/files/study00cost-eff_sofres_502038.pdf

¹⁶ Fonte Audizione dei rappresentanti di CIAL, 12 dicembre 2006.

¹⁷ Fonte <http://www.pierobon.eu/leggi-documento.php?doc=1941&rand=487257011>

kg/ab.anno rispetto ai 212 kg/ab.anno italiani). In Germania nel 2008 il sistema Duale è stato inoltre aggiornato e la principale novità della riforma è stata la fine del monopolio della DSD e la nascita di altre società che si occupano del recupero e riciclo degli imballaggi (che ad oggi sono in tutto 9) per favorire la riduzione dei costi per le imprese (indotto dalla concorrenza tra le varie società) ottenendo inoltre un ulteriore incremento dei livelli di riciclaggio (in Germania nel 2010 è stato riciclato o compostato circa il 66 % del totale dei RU prodotti ed in Austria il 70 %).

Con la comunicazione AS500 del 24 febbraio 2009 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito AGCM) aveva nuovamente evidenziato alcune distorsioni dei meccanismi concorrenziali derivanti dalle condotte e dall'impianto strutturale e operativo del sistema CONAI – Consorzi di filiera sottolineando che *“la possibilità per produttori e distributori di ricorrere a sistemi alternativi ai consorzi di filiera, in presenza di opportune garanzie di controllo sul buon funzionamento degli eventuali diversi sistemi e consorzi operanti, rappresentasse una soluzione auspicabile, in quanto suscettibile di introdurre dinamiche concorrenziali nelle attività in oggetto senza con ciò snaturare gli obiettivi di tutela ambientale avuti a mente del legislatore”*. Con l'approvazione dell'articolo 26 del D.L. 1/2012 il Governo ha quindi introdotto anche in Italia la possibilità ai produttori di imballaggi di organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio per favorire la concorrenza nel settore. Tale atto è stato aspramente criticato non solo dal Conai ma anche dal Presidente di ANCITEL Energia & Ambiente (società che gestisce l'Osservatorio degli Enti locali sulla RD finanziato dal Conai nell'ambito dell'accordo Anci-Conai) che ha dichiarato che tale norme *“andrebbero a compromettere la buona funzionalità dell'attuale sistema di RD di rifiuti da imballaggio, sperimentato ed affinato attraverso accordi fra ANCI e Conai che garantisce cittadini, operatori ed amministratori locali”*¹⁸. L'AGCM aveva invece evidenziato che tale soluzione *“consentirebbe agli enti locali interessati di negoziare una cessione di beni, con conseguenti eventuali introiti da impiegare nel finanziamento delle attività di raccolta e possibili alleggerimenti della tariffa applicata ai cittadini per il conferimento dei rifiuti solidi urbani”* affermando inoltre che la RD degli imballaggi è *“una risorsa economica che i Comuni italiani non riescono a sfruttare e che potrebbe invece, con un opportuno ricorso al mercato, garantire ai cittadini un servizio di raccolta migliore e tariffe più basse... Al riguardo, giova sottolineare una volta di più come le somme riconosciute ai Comuni ai sensi dei diversi allegati tecnici dell'Accordo ANCI-CONAI costituiscano i corrispettivi per le attività di raccolta su suolo pubblico poste in essere dagli enti locali, finanziate dall'importo complessivo del CAC (il cui versamento è in ultima istanza riconducibile agli utilizzatori finali), e non vanno in alcun modo intese quali prezzo dei rifiuti da imballaggio presi in carico dai Consorzi. Ove, come auspicato nel paragrafo precedente, si mantenesse la proprietà in capo ai Comuni, questi potrebbero direttamente contrattare con i soggetti riciclatori eventualmente interessati la cessione dei rifiuti.”*¹⁹. La necessità di tale innovazione era stata assunta anche nella decisione della Commissione CE del 20 aprile 2001, COMP D3/34493 dove si evidenziava che *“la possibilità per produttori e distributori di ricorrere a sistemi alternativi ai consorzi di filiera attualmente esistenti potrebbe apportare migliori efficienze nei risultati complessivi della raccolta e del recupero”*. A tale conclusione era giunta anche la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (XIV legislatura) nella relazione finale del 15 febbraio 2006 dove si legge (p.44) che *“un esame complessivo del sistema induce a registrare, accanto ad indubbe positività, alcune inefficienze dovute, probabilmente, alla posizione monopolistica dei consorzi”*.

¹⁸ Fonte <http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdSez=810122&IdDett=34229>

¹⁹ Fonte http://www.agcm.it/trasp-statistiche/doc_download/78-ic26testo-indagine.html

2) LE CONDIZIONI INTRODOTTE NELL'ULTIMO ACCORDO ANCI-CONAI

L'8 luglio 1999 l'ANCI ed il CONAI hanno stipulato un primo accordo per l'organizzazione della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio e per il loro conferimento al sistema CONAI che avrebbe dovuto permettere ai Comuni di ottenere il rimborso dei "maggiori oneri" per la raccolta differenziata degli imballaggi per non far gravare sulle amministrazioni locali il peso economico della raccolta e riciclo degli imballaggi. L'Accordo quadro prevedeva l'incontro tra le parti entro il mese di maggio di ogni anno per valutare i risultati derivanti dall'attuazione del Programma generale di prevenzione e gestione ed era completato da cinque allegati tecnici recanti gli accordi tra l'ANCI e i singoli Consorzi di filiera (acciaio, alluminio, carta, legno, plastica), ma non comprendeva la filiera del vetro oggetto del DM 4 agosto 1999, poi rettificato dal DM 27 gennaio 2000. L'accordo è stato siglato per la prima volta nel 1999 con validità 1999-2003 ed è poi stato rinnovato nel 2004 con validità 2004-2008 introducendo il concetto di "tracciante" dei conferimenti di imballaggi plastici di origine non domestica (per ridurre i corrispettivi laddove venivano conferiti impropriamente imballaggi secondari e terziari di origine industriale o della grande distribuzione) e l'introduzione di un valore specifico per i flussi di soli contenitori per liquidi (raccolta finalizzata) nonché delle condizioni di conferimento delle raccolte multi materiali. Relativamente all'obbligo di copertura dei costi va segnalato che nel 2006 è stata modificata la definizione, prevista dal precedente D.lgs 22/97, relativa all'obbligo di copertura integrale, anche tramite decreto del Ministero dell'Ambiente, "*dei costi della RD dei rifiuti di imballaggio da versare ai Comuni*" in capo al Conai che ora, ai sensi dell'art. 221, comma 10, del Dlgs 152/2006, pone in carico il "*corrispettivo per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata degli imballaggio conferiti al servizio pubblico per i quali si richiede al CONAI o Consorzi di filiera di procedere al ritiro*". Una lettura in combinato disposto con il comma 11 dello stesso art. 221, che recita "*la restituzione di imballaggi usati o di rifiuti di imballaggio, ivi compreso il conferimento di rifiuti in raccolta differenziata, non deve comportare oneri economici per il consumatore*" determina l'obbligo di non porre in carico ai cittadini (e quindi ai Comuni) i costi della RD degli imballaggi ma ora il Conai interpreta la norma sostenendo di non dover pagare per intero tali costi ma solo la differenza fra il costo di raccolta di ogni frazione e il costo della raccolta del non differenziato anche se tale interpretazione non viene applicata in altri contesti europei dove vengono addebitati per intero i costi di raccolta degli imballaggi (Germania, Austria) oppure vengono coperti parzialmente (il 70 % in Francia che dovrà raggiungere l'80 % con il nuovo accordo) a fronte però del riconoscimento del valore di mercato dei materiali agli enti locali come già illustrato in precedenza. Il 23 dicembre 2008 è stato siglato l'ultimo rinnovo dell'Accordo Quadro, con validità 2009-2013, in un momento di crisi del mercato globale che aveva determinato, tra le sue conseguenze, sia una caduta della domanda di materiali da parte dell'industria che delle quotazioni delle materie prime seconde. Nello stesso periodo, sul fronte della raccolta, si assisteva ad un maggiore impegno dei Comuni che aveva fatto registrare aumenti significativi dei materiali raccolti. L'ultimo accordo, che ha una validità di 5 anni a decorrere dal 1° gennaio 2009, prevede che i corrispettivi economici riconosciuti dal Sistema Consortile per i rifiuti di imballaggio raccolti dalle Pubbliche Amministrazioni, vadano rivalutati di anno in anno nella misura dei due terzi del tasso di inflazione medio dell'anno precedente (NIC). Inoltre, con l'intenzione di favorire al contempo una migliore qualità dei materiali conferiti ed un contenimento dei costi a carico del sistema Conai, sono stati definiti nuovi limiti qualitativi (percentuale di frazione estranea) che decorrevano dal 1° aprile 2009 per la filiera plastica e dal 1° luglio 2009 per gli altri materiali anche se tale termine è stato poi posticipato. Nel rinnovo dell'accordo si introduceva il principio che il ruolo del Sistema Consortile CONAI doveva svolgersi in una logica di sussidiarietà rispetto al mercato. L'accordo consentiva quindi ai

Comuni ed ai gestori convenzionati di sganciarsi dall'obbligo di conferimento, all'interno però di finestre temporali preventivamente definite, destinando i propri materiali al libero mercato allorquando fosse ritenuto più conveniente. Al fine di garantire un'attuazione coordinata del presente Accordo, le Parti concordano di istituire un Comitato paritetico di coordinamento e monitoraggio, costituito da sei esperti designati dall'ANCI e sei esperti designati dal CONAI.

In particolare il Comitato doveva provvederà ad effettuare un'analisi dei costi e delle "best practices" per la gestione della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, anche al fine di giungere ad una definizione condivisa del principio di legge relativo al "corrispettivo per i maggiori oneri". Di seguito viene riportato il dettaglio dei corrispettivi in vigore.

Carta (COMIECO)	% frazioni estranee (f.e)	2012 (€/t)	2013 (€/t)
Avvio a riciclaggio a piattaforma della raccolta congiunta (RC) con percentuale di rifiuti di imballaggio cellulosico definita pari al 25%.	A) fino al 3% di f.e.	93,09	94,95
	B) fino al 3% di f.e.	calcolare con nota(*)	calcolare con nota(*)
	A)dal 3,1 al 6 % di f.e. (**)	69,82	71,21
	B)dal 3,1 al 6 % di f.e (**)	calcolare con nota(*)	calcolare con nota(*)
	A)dal 6,1 al 10 % di f.e.	46,55	47,48
Avvio a riciclaggio a piattaforma della raccolta selettiva (RS) e dei rifiuti da imballaggio previa separazione f.m.s.	B)dal 6,1 al 10 % di f.e	calcolare con nota(*)	calcolare con nota(*)
	A) e B) f.e. magg. di 10,1 %	0	0
	A) fino al 1,5% di f.e.	93,09	94,95
	B) fino al 1,5% di f.e.	calcolare con nota(*)	calcolare con nota(*)
	A) dal 1,6 al 4 % di f.e. (**)	69,82	71,21
	B) dal 1,6 al 4 % di f.e (**)	calcolare con nota(*)	calcolare con nota(*)
	A) e B) f.e. magg. di 4,1 %	46,55 (***)	47,48 (***)

Nel caso di raccolta congiunta di rifiuti di imballaggio e f.m.s., il riciclatore individuato con il supporto di COMIECO riconosce mensilmente per le f.m.s. il prezzo di 5 €/t. Qualora la quotazione media della tipologia di carta da macero 1.01 riportata alla riga 120 del bollettino della Camera di Commercio di Milano relativa al mese precedente il conferimento sia superiore al valore di 30 €/t, il prezzo stabilito viene incrementato di un importo pari alla differenza tra il predetto valore e la quotazione riportata. Per l'articolazione del corrispettivo in funzione del contenuto di frazioni estranee si deve far riferimento al nuovo allegato Tecnico Anci-Comieco Nota(*) Il corrispettivo è applicato, per la raccolta congiunta, sulla sola quota degli imballaggi ed in base:

- A) Convenzionati che hanno organizzato il servizio di raccolta differenziata in maniera tale che il rapporto fra i quantitativi provenienti da RC ed i quantitativi provenienti da RS sia superiore a 2,8.
- B) Convenzionati che hanno organizzato il servizio di raccolta differenziata in maniera tale che il rapporto fra i quantitativi provenienti da RC ed i quantitativi provenienti da RS sia inferiore a 2,8. A tali convenzionati viene riconosciuto il corrispettivo di cui all'art. 5 nei limiti della quantità di RS registrata al 31/12/03, incrementata annualmente di un tasso pari all'incremento di imballaggio immesso al consumo sul mercato nazionale. Per la quantità di RS eccedente tale limite, quale incrementato annualmente, viene riconosciuto un corrispettivo pari al 33% di quello di cui all'art. 5. Tuttavia, i corrispettivi previsti all'art. 5 verranno riconosciuti per intero nel caso in cui il convenzionato sia in grado di dimostrare che, a fronte dell'incremento registrato di quantitativi provenienti da RS, sussista una corrispondente diminuzione di materiale cellulosico nel rifiuto urbano non differenziato.

Nota (**) Oneri per la gestione delle f.e. eccedenti al 3 % a carico del convenzionato

Nota (***) corrispettivo riconosciuto solo se f.e. + f.m.s. inferiore o uguale al 10 %

Legno (RILEGNO)	% frazioni estranee (f.e)	2012 (€/t)	2013 (€/t)
a piattaforma	fino al 5% impurezza	14,18	14,46
	5,1 % <impurezza< 10 %	6,97	7,24

Acciaio (CNA)	% frazioni estranee (f.e)	2012 (€/t)	2013 (€/t)
a piattaforma	fino al 5% f.e.	85,07	86,77
	5,1 % < f.e.< 10 %	72,06	73,50
	10,1 % < f.e.< 15 %	59,06	60,24
	15,1 % < f.e.< 20 %	38,99	39,77

Qualora sia attivata una raccolta degli imballaggi a base ferrosa insieme a frazioni merceologiche similari ("f.m.s."), anche se non riconducibili agli imballaggi, è facoltà del soggetto convenzionato conferire congiuntamente detti materiali, sino ad un massimo del 15% in peso. L'eventuale conferimento di f.m.s. oltre il 15% è invece lasciato alla libera determinazione di CNA e soggetti convenzionati. Al proposito, va ricordato come il precedente Accordo prevedesse una clausola in base alla quale CNA doveva obbligatoriamente acquistare insieme ai rifiuti da imballaggio una percentuale fino al 15% in peso di rottami ferrosi raccolti, con il versamento di un corrispettivo pari a quello corrisposto per la fascia di qualità degli imballaggi oggetto della RD (da 86,77 €/t a 39,77 €/t). Nell'ultimo accordo tale clausola è stata abolita.

Plastica (COREPLA)	% frazioni estranee (f.e)	2012 (€/t)	2013 (€/t)
Flusso A(*)	fino al 5%	285,90	291,62
	dal 5% al 16%	201,43	205,46
Flusso B	fino al 20%	35,43	36,14
Flusso C	fino al 10%	324,88	331,38
Flusso D.1.P dal 1/01/2011	fino al 10%	258,84	263,76
	oltre il 10'allegato 2 %	0,00	0,00
Flusso D.1.L dal 1/01/2011	fino al 22%	258,59	263,76
	oltre il 22%	0,00	0,00
Flusso D.2.P dal 1/01/2011	fino al 10%	258,59	263,76
	oltre il 10%	0,00	0,00
Flusso D.2.L dal 1/01/2011	fino al 19%	258,59	263,76
	oltre il 19%	0,00	0,00

Nota (*) ai sensi dell'allegato tecnico Anci-Corepla si suddividono i corrispettivi in base ai seguenti flussi:

Flusso A) Raccolta monomateriale di rifiuti di imballaggio in plastica di origine domestica

Flusso B) Raccolta di rifiuti di imballaggio comunque conferiti al servizio pubblico di origine non domestica

Flusso C) Raccolta finalizzata con % di bottiglie in PET e flaconi in HDPE oltre il 90% in peso del campione

Flusso D) Raccolta multimateriali di imballaggi in plastica di origine domestica distinte ulteriormente in:

Flusso D.1) Raccolte multi materiale già in essere alla data di sottoscrizione dell'allegato tecnico

Flusso D.1.P) Raccolte multimateriali pesanti (tipologie 3,4,5,6 dell'allegato 2 all'allegato tecnico)

Flusso D.1.L) Raccolte multimateriali leggere (tipologie 1,2 dell'allegato 2 all'allegato tecnico)

Flusso D.2) Raccolte multi materiale attivate successivamente alla data di sottoscrizione dell'allegato tecnico

Plastica – Prestazioni aggiuntive	Anno 2012 €/t	Anno 2013 €/t
Corrispettivo per il trasporto di mat. sfuso a distanza sup ai 25 km	1,96	2,00
Corrispettivo per la pressatura per conferimenti da Centro Comprensoriale con trasporto a carico di COREPLA	36,20	36,92
Corrispettivo per la pressatura/trasporto per conferimenti da Centro Comprensoriale con trasporto effettuato dal Convenzionato	46,54	47,47
Corrispettivo forfettario a parziale copertura di attività logistiche svolte per esclusiva iniziativa del Convenzionato	17,73	18,08
Corrispettivo per le isole minori (contributo extra -forfettario per trasporto via nave di materiale sia sfuso che pressato)	29,53	30,12

Vetro (COREVE) a piattaforma vetro colorato	% frazioni estranee (f.e)	2012 (€/t)	2013 (€/t)
Fraz. fine inf. 15 mm max 5%(*)	Fascia eccellenza	38,27	39,04
Fraz. fine inf. 10 mm max 5%(**)	1° fascia	35,17	35,87
Fraz. fine inf. 10 mm max 7%(**)	2° fascia	18,36	18,73
Fraz. fine inf. 10 mm max 8%(**)	3° fascia	0,52	0,53
a piattaforma vetro incolore	pres. vetro colorato max 1 %	10,34	10,55
	pres. vetro colorato max 3 %	5,17	5,27

Nota: Frazione ottenuta con vaglio a maglia quadrata 15x15(*) e con vaglio a maglia quadrata 10x10(**)

Alluminio (CIAL)	% frazioni estranee (f.e)	2012 (€/t)	2013 (€/t)
a piattaforma	fino al 4% di f.e.	434,77	443,47
	dal 4,1 al 10 % di f.e.	289,43	295,22
	dal 10,1 al 15 % di f.e.	177,21	180,75
da impianti di selezione di raccolta differenziata di RU	fino al 15% di f.e.	155,15	155,77
	dal 15,1 al 30 % di f.e.	129,30	129,82
selezione residui impianti di combustione di RU	fino al 15% di f.e.	155,15	155,77
	dal 15,1 al 30 % di f.e.	144,80	145,38
ritiro tappi e capsule	fino al 10% di f.e.	155,15	155,77
	dal 10,1 al 30 % di f.e.	117,91	118,38

Fin dal 2009 il tavolo tecnico interregionale aveva però evidenziato all'ANCI ed al CONAI le stesse criticità che si sono poi puntualmente verificate. In particolare il tavolo tecnico interregionale evidenziava che *“pur condividendo la necessità di avere una raccolta differenziata di maggiore qualità al fine di massimizzarne il successivo riciclo, occorre attentamente considerare che gli attuali valori dei corrispettivi riconosciuti per le raccolte delle varie tipologie di rifiuti di imballaggio non sono generalmente sufficienti a coprire i costi reali di raccolta sostenuti dai Comuni, specialmente nel caso di riorganizzazione del sistema di raccolta con modalità domiciliare. In particolare, poi, la diminuzione dei corrispettivi, dovuta ad una loro ridefinizione sulla base dei parametri indicati al punto 3.2 e/o 3.3 dell'Accordo ANCI/CONAI, correlata al mancato raggiungimento della fascia qualitativa richiesta, sarebbe estremamente negativa sia in termini economici (con ulteriore aggravio sui cittadini che vedrebbero ulteriormente aumentata la Tarsu o la TIA) sia in termini ambientali (producendosi per l'effetto la diminuzione delle raccolte differenziate e l'incremento dei rifiuti destinati allo smaltimento in discarica o all'incenerimento).”*

Al fine di ovviare alle suddette criticità le Regioni avevano invano richiesto che fossero attentamente valutati i seguenti elementi:

a) **Mantenimento di fasce di qualità “realistiche”**

Si evidenziava la necessità di tenere conto, nella definizione dei parametri di qualità, dello stato qualitativo realmente riscontrabile nei diversi contesti del territorio nazionale, al fine di individuare parametri di qualità in linea con la media delle frazioni estranee riscontrate nelle analisi condotte dai Consorzi di filiera nel corso del precedente accordo ANCI CONAI 2005-2008. Nuovi limiti qualitativi particolarmente ambiziosi non potevano risultare incentivanti per i Comuni in quanto praticamente irraggiungibili: di contro si presagiva che il mancato o ridotto riconoscimento dei corrispettivi avrebbe significato invece per i Comuni non solo una minor disponibilità di risorse da investire per aumentare le quantità e migliorare la qualità della raccolta differenziata, ma anche la necessità di dover aumentare la tassa/tariffa rifiuti per sostenere i costi di raccolta non più coperti

dal nuovo accordo quadro. Si evidenziava infatti che allorquando la prima fascia di qualità riconosciuta da COREPLA fosse passata dal limite del 6% di “frazione estranea” al 4% oltre il 75% dei conferitori di prima fascia sarebbero stati riclassificati in seconda fascia, con una perdita di valore di oltre il 30%. Si preannunciava inoltre che, riducendo al 12% il limite di frazione estranea della seconda fascia di qualità rispetto al precedente 20%, la quantità di materiali che COREPLA non sarebbe stata più tenuta a ritirare e remunerare sarebbe aumentata del 60%.

Si concludeva affermando che *“la restrizione delle fasce di qualità appare strumentalmente e unilateralmente utilizzata per ridurre l’ammontare dei corrispettivi e per limitare l’obbligo del ritiro”*.

b) Verifica della qualità del materiale conferito

Il tavolo tecnico evidenziava inoltre che, a tutela della credibilità dell’intero accordo ANCI-CONAI, era necessario assicurare che la fase di valutazione qualitativa del rifiuto conferito dai Comuni fosse effettuata con la massima indipendenza, correttezza e trasparenza. Si evidenziava quindi la necessità che:

- il soggetto che effettua le analisi fosse un soggetto terzo, individuato di comune accordo tra le parti, e non più dal solo Consorzio di filiera che può quindi decidere di rinnovare o meno l’incarico a seconda che abbia o meno soddisfatto unicamente le proprie aspettative;
- il carico da sottoporre ad analisi fosse individuato in contraddittorio con il soggetto convenzionato (o con un soggetto da quest’ultimo delegato) e fosse rappresentativo della realtà del convenzionato, che spesso gestisce la raccolta in più Comuni che possono essere diversi tra loro per tipologia di utenti, abitudini di consumo, modalità di raccolta rifiuti;
- il campionamento fosse effettuato secondo un metodo standardizzato (es. quello della quartatura), prestabilito e riconosciuto da entrambe le parti;
- fosse aumentata la frequenza di analisi, per garantire una maggior “rispondenza” alla qualità del rifiuto conferito dal soggetto convenzionato;
- la verifica qualitativa fosse effettuata sempre in contraddittorio, con un congruo preavviso (almeno due settimane) e, qualora una delle parti non potesse essere presente, l’analisi fosse rinviata. Per garantire comunque la verifica della qualità del rifiuto nei tempi stabiliti, si proponeva di prevedere che le analisi fossero comunque effettuate e ritenute valide anche se una delle parti non fosse presente al secondo appuntamento;
- per ogni filiera fossero individuate frazioni merceologiche “neutre” (caratteristiche per ogni filiera)²⁰ da non conteggiare al fine della quantificazione del corrispettivo, ma neanche da considerarsi impurità ai fini dell’individuazione della fascia qualitativa, non rappresentando una fonte di inquinamento, perché recuperabili all’interno della stessa filiera;
- qualora la qualità del rifiuto conferito fosse tale da non determinare alcun corrispettivo, fossero comunque riconosciuti al Comune gli oneri accessori (es. costi di pressatura e/o di trasporto);
- per le raccolte congiunte di plastica e metalli o metalli e vetro si proponeva che non fossero effettuate verifiche sul flusso in ingresso al fine della determinazione della fascia qualitativa, ma fosse garantita al Convenzionato la fascia di corrispettivo più alta, a seguito della separazione delle diverse frazioni merceologiche effettuata da un centro di selezione riconosciuto dai Consorzi di filiera.

c) Considerazioni sul Contributo Ambientale Conai (CAC)

Il punto 3.3 dell’Accordo quadro prevede la possibilità di ridefinire i corrispettivi sulla base delle variazioni dell’impresso al consumo, dell’evoluzione dei costi di raccolta e della differenza delle

²⁰ Ad esempio bacinelle e stoviglie monouso in plastica per la filiera della plastica, bicchieri o altri oggetti in vetro per la filiera del vetro.

quotazioni medie annuali delle MPS. Pur riconoscendo che la crisi economica del 2009 aveva investito anche i produttori ed utilizzatori di imballaggi – con una conseguente minore immissione al consumo di imballi ed un minor gettito per il CAC – si riteneva che le conseguenze della crisi sulle filiere della raccolta e del recupero dei rifiuti non dovessero ricadere soltanto sui Comuni che sostengono i costi per i servizi di raccolta e rischiavano di non ricevere un corrispettivo adeguato alla spesa sostenuta. Si evidenziava infine che *“il CAC risulta notevolmente inferiore al Contributo ambientale versato dai produttori di imballaggi degli altri paesi europei (come già evidenziato dallo stesso Conai nella Relazione generale consuntiva del 2006). Ne consegue che in Italia le risorse da destinare a sostegno dei costi della RD degli imballaggi sono insufficienti e inefficaci e che il mercato italiano è diventato uno sbocco economicamente interessante per le eccedenze comunitarie di rifiuti di imballaggio (i cui paesi di origine hanno capacità finanziarie maggiori, derivanti da più elevati contributi ambientali) con una limitazione della possibilità di recupero del rifiuto italiano presso gli utilizzatori nazionali.”*

3) IL PARZIALE RICONOSCIMENTO DEI MAGGIORI ONERI DELLA RD AI COMUNI DA PARTE DEL CONAI

Secondo quanto riportato nel sito www.conai15.org i risultati ottenuti dal CONAI possono essere considerati un *“modello al quale ispirare l'evoluzione della normativa”* ed una *“storia virtuosa all'italiana”*. Nel volume realizzato dal Conai per celebrare i suoi primi 15 anni di attività si afferma che *“il Conai è stato il motore e la cabina di regia della valorizzazione dei rifiuti raccolti in modo differenziato nel nostro Paese. Ai Comuni convenzionati, il sistema Conai ha garantito il ritiro di tutti i rifiuti di involucri in acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro raccolti, riconoscendogli un corrispettivo a tonnellata. .. Grazie a quel corrispettivo, lo stesso in tutta Italia, gli enti locali che hanno organizzato una raccolta differenziata mediamente efficiente, sono riusciti a coprire i maggiori oneri sostenuti per realizzarla”²¹ ... CONAI versa 300 milioni di euro per i maggiori oneri della raccolta differenziata sulla base dell'accordo Anci-CONAI.”²².*

In effetti nel 2011 sono stati fatturati dai Comuni ai Consorzi di filiera 297 milioni di euro a fronte di 4.515.387 t/a di imballaggi conferiti, con un corrispettivo medio riconosciuto ai convenzionati pari a circa 65,87 €/t²³. I 300 milioni circa di corrispettivi riconosciuti dal Conai ai Comuni italiani derivano innanzitutto dal CAC incassato dal Conai (592 milioni di euro nel 2011) che è l'onere che devono corrispondere tutti coloro che per primi immettono l'imballaggio finito nel mercato nazionale²⁴.

Oltre che al finanziamento delle attività di raccolta differenziata, il CAC serve a coprire i costi di gestione del CONAI, i cui principali introiti restano comunque le quote di adesione versate dalle imprese consorziate. Tali quote sono stabilite nella misura di un importo fisso di 5,16 euro corrisposto al momento dell'adesione, cui si aggiunge un importo variabile (in ogni caso mai superiore a 103.000 euro) pari (i) per i produttori, allo 0,015% dei ricavi delle vendite effettuate nel territorio dello Stato di imballaggi e materie prime di imballaggio; (ii) per gli utilizzatori, allo 0,015%

²¹ Fonte <http://www.conai15.org/index.php/conai/>

²² Fonte <http://www.ecodallecitta.it/notizie.php?id=114399>

²³ Fonte http://www.ea.ancitel.it/resources/cms/documents/PrimoRapportoRaccoltaDifferenziata2010_def.pdf

²⁴ Nota: nell'audizione tenutasi il 14 settembre 2006, il presidente del CONAI ha fatto presente che l'importo del CAC *“viene stabilito dal Conai al termine di un'apposita istruttoria per ciascun consorzio, svolta anche quando sia richiesto un aumento del medesimo, che in ogni caso non può superare la misura del 100%. Negli ultimi anni quasi tutti i CAC delle diverse filiere sono rimasti sostanzialmente invariati [...] ma è evidente che, se la raccolta differenziata continua a crescere a buoni ritmi e soprattutto con un miglioramento dei risultati al Sud, andrà messo in preventivo un sostanziale incremento dei costi variabili con la conseguente necessità di aumentare i contributi per farvi fronte”*.

dei costi di acquisto degli imballaggi pieni e vuoti o di materiale di imballaggio, comprese le importazioni; (iii) per i commercianti e i distributori (anch'essi riconducibili alla categoria degli utilizzatori), allo 0,00025% dei ricavi complessivi delle vendite. In tutti i casi citati, la percentuale si riferisce all'ultimo esercizio chiuso al momento dell'adesione.

Ma il Conai ed i propri Consorzi di filiera si sostengono anche attraverso la vendita dei materiali valorizzati con processi di selezione per un totale prudenziale di 221 milioni di euro nel 2011 così suddivisi: Corepla ha incassato da ricavi per vendita 128 milioni di euro (con un avanzo di bilancio di 85 milioni di euro²⁵), Comieco 80 milioni di euro (con un avanzo di bilancio di 65 milioni di euro²⁶), Coreve non evidenzia alcun ricavo dalla vendita anche se tale modalità di rendicontazione è già stata censurata dall'AGCM²⁷ (ma presenta un avanzo di bilancio di 5 milioni di euro), CIAL 4 milioni di euro (con un avanzo di esercizio di 1,2 milioni), CNA (ora denominato RICREA) 3 milioni di euro (con un avanzo di esercizio di 3 milioni), Rilegno 6 milioni di euro (con un avanzo di esercizio di 5 milioni). L'avanzo di bilancio totale dei vari consorzi nel 2011 risulta pari a 165 milioni di euro e le riserve ex art. 224 comma 4 del D.lgs 152/06 ammontano a 301 milioni di euro. Il ricavo totale del sistema Conai (senza considerare il valore del vetro che viene ceduto a costo zero dal Coreve) risulta pari a 813 milioni di euro nel 2011 e quindi i circa 297 milioni circa riconosciuti ai Comuni italiani rappresentano circa il **37 %** degli introiti totali del 2011. Il resto (circa i due terzi) viene trattenuta dai Consorzi di filiera e del Conai per pagare le proprie attività istituzionali ed operative (trasporto, selezione e valorizzazione degli imballaggi).

Per operare un confronto tra quello che si verifica in Italia e la situazione francese si può esaminare l'ultima relazione del Consorzio Eco Emballages pubblicata nel novembre 2012 e relativa al consuntivo 2011²⁸. I ricavi riconosciuti ai Comuni francesi (in Francia la proprietà dei materiali rimane agli enti locali) nel 2011 sono pari a 238 milioni di euro. Per quanto riguarda il rimborso dei costi di raccolta il nuovo accordo (Barème E) ha determinato un aumento del 26% dei corrispettivi (519 milioni di euro del 2011) che coprono il 70 % dei maggiori costi di raccolta degli imballaggi a carico degli enti locali. Con il passaggio in tutta la Francia alla raccolta di tutti gli imballaggi in plastica (e non più soltanto dei contenitori per liquidi) nei prossimi anni si prevede che i corrispettivi raggiungeranno il miliardo di euro²⁹. Rispetto agli introiti totali la % relativa a quanto viene corrisposto agli enti locali per rimborsare i costi della RD è pari al 92 % da confrontare con il 37% del Conai. Pertanto i maggiori introiti delle comunità locali legati sia ai maggiori ricavi per la vendita che ai corrispettivi a parziale compensazione dei costi di raccolta degli imballaggi assommano a 757 milioni di euro con un aumento del 33 % rispetto a quelli del 2010.

C'è quindi da chiedersi di cosa possono lamentarsi i Comuni italiani che organizzano una RD "mediamente efficiente" se il CONAI è riuscito davvero a "coprire i maggiori oneri sostenuti per realizzarla" come viene affermato nel volume che celebra i primi 15 anni di vita del Sistema Conai. Se si opera però una proiezione sul livello nazionale dei dati derivanti dallo studio "Analisi dei costi delle raccolte differenziate" realizzato per conto del Conai e dell'ANCI dal gruppo di lavoro paritetico nell'ambito di quanto previsto dell'Accordo Anci-Conai 2009-2013 i costi di RD degli

²⁵ Fonte http://www.corepla.it/documenti/39976047-0582-40cf-af2c-d8876ca6c296/bilancio_preventivo_2012.pdf

²⁶ Fonte: http://www.comieco.org/allegati/2013/3/relazione_sulla_gestione_e_bilancio-2011_124952.pdf

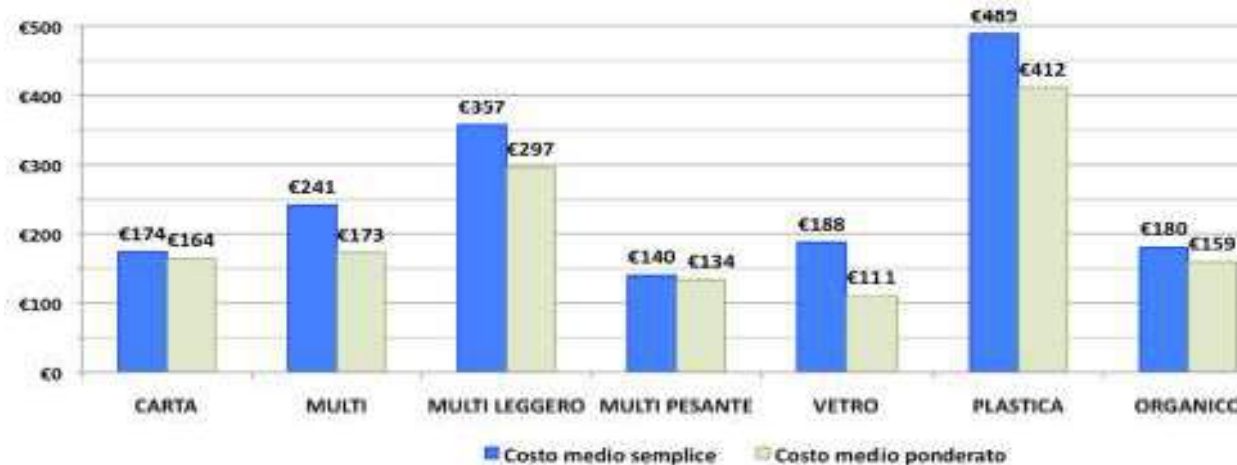
²⁷ Nota: nell'indagine conoscitiva IC26 condotta dall'AGCM si afferma che "Analoghe perplessità suscitano le modalità di assegnazione da parte di COREVE alle imprese proprie associate dei rottami vetrosi rappresentati dai rifiuti da imballaggi acquisiti a valle della RD su superficie pubblica. Secondo quanto dichiarato dai rappresentanti di COREVE, il consorzio individuerrebbe una o più vetrerie da preferirsi di volta in volta nella cessione dei rifiuti a titolo oneroso, secondo criteri quali vicinanza al punto di conferimento e tipologia di produzione, salva la considerazione che il valore del bene **sarebbe sempre negativo**, per cui la cessione avviene previo versamento di un contributo consortile "ai produttori/utilizzatori dei rifiuti affinché il loro intervento nel recupero sia economicamente sostenibile"

²⁸ Fonte http://www.ecoemballages.fr/fileadmin/contribution/pdf/instit/rapports-annuels/Rapport_2011.pdf

²⁹ Fonte http://www.ecoemballages.com/fileadmin/contribution/pdf/presse/2013/130318_Ademe_adaptabilite-tri-plastique-synthese.pdf

imballaggi rilevati nel 2009 (riportati nel grafico successivo) di un campione di 5 milioni di abitanti che raggiungeva in media il 33,6 % di RD (quindi di gran lunga inferiore al livello del 65 % richiesto ai comuni dalla normativa nazionale) per i soli materiali da imballaggio principali (carta, vetro ed una media tra i costi della raccolta della plastica e del multimateriale) assommano ad almeno a 856 milioni di euro se ci si riferisce prudenzialmente al costo medio ponderato.

Costo pieno in €/t delle RD distinto tra media semplice e ponderata da studio ANCITEL



Se, per una ulteriore verifica, si utilizzano i dati dei costi medi procapite relativi al 2011 riportati nell'ultimo Rapporto Rifiuti 2013 dell'ISPRA (relativi ad un campione di circa 21 milioni di abitanti che rappresenta il 34,8 % del totale nazionale con il 37,8 % in media di RD), si può evidenziare che una proiezione a livello nazionale di tali dati porta a valutare prudenzialmente in almeno 858 milioni di euro l'effettivo costo a carico dei Comuni italiani (anche in questo circa tre volte maggiori rispetto ai corrispettivi riconosciuti dal Conai) per la raccolta degli imballaggi (comprendendo anche la Carta come frazione merceologica simile) come evidenziato nella tabella seguente. Il rapporto ISPRA 2013 fornisce però un ulteriore dato molto interessante e cioè la stima degli effettivi ricavi incassati dal campione di Comuni italiani nel 2011 e la proiezione nazionale di tale stima fa emergere che tali ricavi ammontano al 19 % circa dei costi di raccolta e rappresentano circa la metà dei ricavi teorici che il sistema Conai ha erogato nello stesso anno.

Proiezione su base nazionale dei costi medi procapite rilevati dall'ISPRA nel Rapporto 2012

Materiali e codice CER	Costo €/ab.anno	Costo €/anno	Ricavi €/ab.anno	Ricavo €/anno	% ricavi su costo
Carta (CER 200101)	€ 5,15	€ 306.106.646	€ 1,02	60.675.883	19,82%
Cartone (CER 150101)	€ 1,92	€ 113.792.731	€ 0,66	39.449.337	34,67%
Vetro (CER 150107)	€ 2,76	€ 164.198.590	€ 0,25	15.101.355	9,20%
Plastica (CER 150102 150106)	€ 4,41	€ 261.892.442	€ 0,85	50.584.495	19,31%
Metalli (CER 150104)	€ 0,11	€ 6.309.283	€ 0,01	480.963	7,62%
Legno (CER 150103)	€ 0,10	€ 5.873.481	€ 0,01	337.119	5,74%
Totale nazionale	€ 14,45	€ 858.173.173	€ 2,81	166.629.152	19,42%

*Nota: secondo il Corepla circa il 32,5% dei quantitativi di plastica viene intercettato mediante sistemi di raccolta multimateriale nel 2011 e si è quindi tenuto anche nella stessa % del costo di raccolta multimateriale

Questa differenza sostanziale tra ricavi teorici e ricavi effettivi (al netto dei costi di preselezione e prepulizia) è principalmente dovuta al mancato riconoscimento dei costi di separazione dei materiali raccolti con il sistema della RD multimateriale o congiunta (plastica, alluminio, acciaio e spesso anche tetrapak) che viene suggerito in particolare nei progetti di RD redatti con la supervisione ed il sostegno dal Conai³⁰. Ma anche per le raccolte monomateriali i Comuni devono spesso pagare questo passaggio intermedio per la prepulizia al fine di raggiungere i livelli di "purezza" indicati nell'ultimo accordo quadro ANCI-CONAI per ottenere i corrispettivi per la RD³¹.

Quanto previsto dal tavolo interregionale si è puntualmente verificato come evidenziato dal Presidente dell'ATO della Provincia di Torino nel marzo 2012³² che ha dichiarato *"negli ultimi mesi stiamo assistendo a prove di libero mercato, in particolare per la frazione carta i cui corrispettivi riconosciuti da COMIECO sono da tempo inadeguati. Nel caso della plastica invece il progressivo restringimento delle fasce di qualità definito nell'ultimo Accordo ANCI-COREPLA ha determinato in molti casi il ricorso a cicli di pre-pulizia del materiale raccolto. In questo modo non si aiuta il sistema ad essere economicamente ed ambientalmente sostenibile (perché passare in due impianti quando le stesse operazioni possono essere svolte nel solo impianto di selezione?)*, oltre a non garantire la completa tracciabilità dei flussi assicurata invece dal conferimento diretto al consorzio nazionale. *Fra poche settimane per la raccolta multimateriale della plastica (modalità che sul nostro territorio interessa oltre un milione di abitanti) ci sarà un ulteriore restringimento della fascia di qualità (dall'attuale 22% al 19%); ciò potrebbe determinare solo sul territorio della Provincia di Torino una perdita di oltre 3 milioni di euro in un anno e mezzo e il serio rischio che qualcuno decida di rivedere al ribasso la raccolta stessa. ..E' indispensabile migliorare la qualità dei rifiuti raccolti ma al tempo stesso non è corretto far ricadere tutto l'onere sui cittadini: sarebbe opportuno destinare quella quota di contributi non riconosciuti a iniziative mirate a miglioramento sul territorio poco virtuoso (campagne di comunicazione, modifica ai sistemi di raccolta...) piuttosto che essere semplicemente "risparmiate" dal consorzio, che trattiene comunque i materiali anche quando non li paga ai comuni.*" In riferimento alla necessità, da parte dei Comuni, di operare a proprie spese la separazione dei diversi imballaggi raccolti in modo congiunto vari studi hanno messo in evidenza un'estrema variabilità delle tariffe per attività di selezione delle frazioni secche dei rifiuti urbani raccolte in maniera differenziata che spesso non sono giustificate dalla diversa tipologia degli impianti esaminati³³. La Regione Puglia, ad esempio, ha recentemente evidenziato che le tariffe applicate in Puglia al multimateriale leggero risultano variabili entro un intervallo particolarmente ampio: dai 45 €/t alle 240 €/t. Nel nuovo Piano regionale si evidenzia che, per quanto attiene alla pre-pulizia degli imballaggi in plastica, a livello nazionale vengono applicate tariffe medie di selezione variabili nell'intervallo 23,00 ÷ 172,00 €/t. Dall'analisi dei dati tariffari comunicati dalle aziende campione pugliesi operanti nella filiera delle frazioni secche le tariffe medie applicate per la plastica oscillano nell'intervallo 45,00 ÷ 180,00 €/t. Nel febbraio 2005 il Conai aveva siglato un'intesa con l'AMSA di Milano³⁴ con cui si accollava i costi di selezione del multimateriale leggero ma nel resto d'Italia (ed in particolare nel centro sud dove sono spesso presenti oligopoli che fanno lievitare i costi di preselezione) tali costi sono rimasti completamente a carico dei Comuni senza alcuna regolamentazione a tutela dei piccoli Comuni (che hanno meno forza contrattuale delle grandi aziende) anche se l'art.3 dell'accordo prevede che *"Eventuali lavorazioni di pretrattamento e/o di valorizzazione delle frazioni raccolte e i relativi corrispettivi potranno essere concordati tra i Consorzi di filiera ed i gestori dei servizi."* Nel Rapporto Rifiuti

³⁰ Fonte <http://www.conai.org/HpmDoc.aspx?IdDoc=1669>

³¹ Fonte <http://www.ecodallecitta.it/notizie.php?id=107169>

³² Fonte <http://www.ecodallecitta.it/notizie.php?id=111202>

³³ Fonte http://www.gruppohera.it/binary/hr_ambiente/angolo_scientifico/RegioneEmiliaRomagnaAnalisiimpianti.pdf

³⁴ Fonte www.conai.org/hpmdoc.asp?IdDoc=622

2013 dell'ISPRA viene anche evidenziata l'incidenza media dei ricavi da RD nelle varie Regioni ed nel centro-sud Italia tali ricavi ammontano al 14 % circa dei costi di raccolta mentre la media nazionale è pari al 19 %. Alcuni sindaci hanno infatti evidenziato che soprattutto nel centro-sud, a valle delle operazioni di preselezione e pulizia, rimane ben poco dei corrispettivi riconosciuti ai Comuni o loro delegati³⁵. Spesso le amministrazioni comunali non si rendono realmente conto del valore economico degli imballaggi recuperati consegnati alle piattaforme convenzionate poiché gli viene richiesta, dalle stesse piattaforme, la delega per incassare i corrispettivi in cambio della mancata fatturazione dei costi di preselezione e/o dei costi di smaltimento degli scarti. Proprio per questo motivo la Regione Puglia nella recente LR n. 24/2012, n. 24 che *"I corrispettivi provenienti dalla commercializzazione di rifiuti da imballaggio derivanti dalle RD sono erogati esclusivamente agli enti locali cui è fatto divieto di delegare tale funzione"*.

Va infine evidenziato che i Comuni più virtuosi che hanno raggiunto e superato le % di RD previste dal Dlgs 152/2006 (il 65 % di RD) sono quelli che (in particolare nelle zone del centro-sud dove i costi di smaltimento sono ancora relativamente contenuti) vengono maggiormente penalizzati dal parziale rimborso dei costi di raccolta e preselezione della RD degli imballaggi.

Se si analizzano infatti i costi di raccolta dei principali materiali da imballaggio rilevati presso Consorzi che operano la gestione unitaria del servizio di raccolta (quindi con maggiori economie di scala) raggiungendo o superando almeno il 55 % di RD si possono rilevare i costi medi di raccolta procapite riportati nella tabella successiva. In questo caso la proiezione a livello nazionale di tali costi di raccolta (escludendo il legno per cui si può stimare un costo di almeno 100 milioni di euro) ammontano a circa un miliardo e 600 milioni di euro cioè circa 6 volte di più di quanto riconosciuto dal Conai ai Comuni nel 2011. Se si tenesse conto anche dei costi di preselezione il differenziale tra le spese sostenute e quelle rimborsate sarebbe naturalmente notevolmente maggiore.

Proiezione su base nazionale dei costi medi pro-capite rilevati in Cons. Piemontesi nel 2012

Costi raccolta (esclusi ricavi e costi selez.)	Cons. Astigiano	Cons. Casalese	Cons. Chierese	Cons. Basso Novarese	Cons. Verbanese	Media	Proiezione costo €/anno
Carta-cartone	€ 9,13	€ 13,02	€ 11,95	€ 7,13	€ 10,60	€ 10,37	628.453.698
Vetro		€ 5,63	€ 4,96	€ 5,37	€ 8,90	€ 6,22	376.793.337
Plastica-lattine	€ 9,29	€ 9,76	€ 7,42	€ 9,92	€ 10,60	€ 9,40	569.767.302
Totale raccolta	€ 18,42	€ 28,41	€ 24,33	€ 22,42	€ 30,10	€ 24,74	1.499.655.669
% di RD	59,60%	56,30%	67,80%	62,10%	63,90%	61,94%	

Il CONAI afferma inoltre che *"ha garantito il recupero del 75% dei rifiuti di imballaggio immessi al consumo, di cui il 64,6% sono stati riciclati e la restante parte avviata a recupero energetico"*³⁶ ma omette di evidenziare che questo risultato dipende solo per circa il **34,6 %** dalla quota di imballaggi che viene gestita con il sostegno economico del Conai negli ultimi dodici anni (i primi tre anni di attività del Conai non sono stati considerati) mentre il resto deriva invece dalla gestione indipendente come dimostrato dall'elaborazione della media dei dati forniti dallo stesso Conai nella tabella riportata di seguito.

³⁵ Fonte <http://www.casertace.net/cronaca/il-sindaco-piu-riciclone-di-caserta-cename-alza-le-antenne-sulla-nostra-inchiesta-sul-mega-business-del-multimateriale-differenziato-ne-leggerete-delle-belle-20121101.html>

³⁶ Fonte <http://jacopogiliberto.blog.ilsole24ore.com/correnti/2011/11/rifiuti-sondaggio-conai.html>

Confronto recupero imballi da sistema consortile e da sistema indipendente (dati in Kt)³⁷

Annno	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totale
Gestione indipendente	3.524	4.126	4.477	4.297	4.404	4.188	4.297	4.418	4.370	3.759	4.072	4.183	50.115
Gestione consortile	614	936	1.268	1.629	1.967	2.234	2.460	2.717	2.887	3.190	3.273	3.328	26.503
% da gestione consortile	14,8%	18,5%	22,1%	27,5%	30,9%	34,8%	36,4%	38,1%	39,8%	45,9%	44,6%	44,3%	34,6%

Per quanto riguarda il riciclo indipendente, l'attività del CONAI si limita infatti alla sola stima dei flussi. Proprio in relazione all'assenza nella Comunicazione annuale del Conai all'ISPRA delle informazioni relative al quantitativo di rifiuti da imballaggio gestiti ed avviati a riciclo/recupero da parte degli altri soggetti presenti sul mercato nel Rapporto Rifiuti 2013 di ISPRA si legge che *"In assenza delle informazioni richieste dalla legislazione vigente, l'ISPRA non è in grado di monitorare in maniera efficace il ciclo di gestione dei rifiuti di imballaggio, validando i dati trasmessi dal CONAI, e soprattutto di verificare il raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio fissati, oltre che dalla direttiva 94/62/CE, anche dall'articolo 11 della direttiva 2008/98/CE"*.

Il riciclo "indipendente" si è progressivamente consolidato anche perché molti comuni (il 25 % circa) continuano a ritenere necessario convenzionarsi solo con il Corepla ma non con gli altri consorzi poiché le condizioni offerte dal libero mercato sono spesso più convenienti di quelle ottenute grazie all'accordo Anci-Conai mentre tali condizioni dovrebbero essere invece di gran lunga migliori potendo contare sui flussi economici ottenuti grazie al versamento del CAC al sistema Conai dai produttori di imballaggi.

Per il cartone da differenziata urbana, per esempio, il COMIECO corrisponde circa 90 euro a tonnellata ma negli ultimi anni lo stesso materiale spunta anche quotazioni più elevate sul mercato libero arrivando a valere più di 120 euro quando la richiesta cresce, come avviene per tutte le materie prime, per il vorace appetito della grande Cina. Anche per quanto riguarda gli imballaggi in alluminio, secondo le parole dei rappresentanti del consorzio in sede di audizione *"il CIAL pesa per il 10% circa. del riciclo degli imballaggi di alluminio e opera solo in relazione al flusso di rifiuti proveniente dalla raccolta differenziata su superficie pubblica, mentre il restante 90% è coperto da operatori indipendenti"*. Anche in questo caso le Amministrazioni locali spesso decidono di non aderire all'accordo con il sistema consortile e alimentano con i propri conferimenti la cosiddetta "gestione indiretta" poiché lo stesso CIAL afferma che *"vi sono numerosi Comuni che, per quel che riguarda l'alluminio, non sono convenzionati e [...] vanno direttamente sul mercato"*³⁸.

In tabella viene riportato il dato dei Comuni che hanno stipulato le diverse convenzioni.

Convenzioni con i vari Consorzi di filiera stipulate al 31 dicembre 2011

Consorzi di filiera	N. abitanti coperti da convenzione	% popolazione coperta	N. comuni coperti da convenzione	% comuni serviti
RICREA (Acciaio)	44.888.907	75%	5.233	65%
CIAL (Alluminio)	44.869.066	75%	5.097	63%
COMIECO (Carta)	52.753.290	88%	6.112	75%
RILEGNO (Legno)	42.669.149	71%	4.774	59%
COREPLA (Plastica)	57.476.000	95%	7.267	90%
COREVE (Vetro)	50.140.000	84%	6.083	75%
Media totale	48.799.402	81%	5.761	71%

³⁷ Fonte: elaborazioni CONAI su dati Consorzi di Filiera in www.ts.camcom.it/images/conai.ppt

³⁸ Audizione dei rappresentanti di CIAL, 12 dicembre 2006.

4) LE INIZIATIVE DEL CONAI PER IL RECUPERO ENERGETICO DEGLI IMBALLAGGI

Corepla nel 2011 ha speso 26 milioni di euro per l'avvio ad incenerimento degli imballaggi in plastica e prevede di aumentare i flussi di plasmix avviato a recupero energetico (da 225.487 t/a nel 2011 a 270.885 t/a nel 2013 come mostrato in tabella) ed ha conseguentemente pianificato di spendere altri 77 milioni di euro nel triennio 2012-2014³⁹ anche per esportare tali rifiuti in inceneritori posti spesso oltre frontiera⁴⁰.

Trattamento e recupero degli imballaggi in plastica nel 2011 e 2012

consuntivo 2011	RECUPERO TOTALE (ton)	consuntivo 2012	budget 2013
390.332	RICICLO COREPLA	417.410	454.290
18,8%	incidenza % riciclo Corepla	20,1%	21,8%
355.000	RICICLO OPERATORI INDIPENDENTI	356.000	357.000
745.332	TOTALE RICICLO	773.410	811.290
35,9%	incidenza % riciclo	37,3%	38,9%
437.000	RECUPERO ENERGETICO RSU	432.500	430.000
225.487	RECUPERO ENERGETICO COREPLA	248.270	270.885
662.487	TOTALE RECUPERO ENERGETICO	680.770	700.885
31,9%	incidenza % recupero energetico	32,8%	33,6%
1.407.819	RECUPERO TOTALE	1.454.180	1.512.175
67,8%	incidenza % recupero totale	70,1%	72,6%

Fonte <http://www.liuc.it/cmgenerale/ingegneria/cm/upload/Bertazzoli.pdf>

Si deve però evidenziare che le plastiche miste potrebbero essere invece vantaggiosamente sottoposte a processi di riciclo meccanico sostenendo progetti quali "Ri-prodotti in Toscana" promosso da Revet che nel 2011 ha inaugurato a Pontedera nuove linee per il riciclo e per l'estrusione di profili pieni in plastiche miste (plasmix), destinati a successive lavorazioni investendo nel progetto circa 11 milioni di euro⁴¹. La Regione Toscana ha recentemente definito i criteri e le modalità per i finanziamenti destinati agli enti locali finalizzati all'acquisto di prodotti realizzati con plastiche miste provenienti dalla RD degli imballaggi toscani nell'ottica di favorire l'occupazione ed il riciclo virtuoso a km zero. Anche presso l'impianto di Vedelago (TV) sono state sviluppate tecnologie analoghe che hanno consentito di consolidare il mercato dei manufatti per l'edilizia e per l'arredo urbano ottenuti da materiali che prima erano avviati a recupero energetico. Grazie al consolidamento dell'industria del riciclo delle plastiche miste e la commercializzazione su vasta scala dei prodotti ottenuti, si potrebbe garantire il ritiro ed il riciclo non solo degli imballaggi in plastica ma anche ad altri prodotti in plastica analogamente a quanto già avviene per la carta da giornali e riviste che Comieco remunera, al contrario di Corepla, non considerandola materiale estraneo ma più correttamente frazione merceologica simile⁴².

³⁹ Fonte http://www.corepla.it/documenti/39976047-0582-40cf-af2c-d8876ca6c296/bilancio_preventivo_2012.pdf

⁴⁰ Fonte <http://host.uniroma3.it/uffici/stampa/ecostampa/pdf/1OOF/1OOFUU.PDF>

⁴¹ Fonte http://www.plasticaverde.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=362:la-toscana-spinge-il-plasmix

⁴² Fonte http://www.novambiente.it/index.php?option=com_content&view=article&id=1902%3Araccolta-differenziata-della-plastica-verso-rifiuti-zero&catid=55%3Arifiuti&Itemid=227&limitstart=3

La frazione di plastica merceologicamente analoga agli imballaggi è infatti composta degli stessi polimeri ma, in base agli attuali accordi, costituisce un costo per i Comuni quale “*impurezza della raccolta*” e contribuisce quindi, in negativo, a determinare la fascia qualitativa ed il relativo ricavo. Questo allineamento del Consorzio Corepla a quanto già operato dagli altri Consorzi aiuterebbe enormemente anche la comunicazione degli Enti pubblici e dei gestori ai cittadini che, anche quando praticano un’attenta RD, fanno fatica a distinguere un imballaggio in plastica da un oggetto sempre in plastica ma non considerato imballaggio. Le campagne pubblicitarie del Corepla hanno spesso messo l’accento sull’importanza della raccolta della plastica (ad es. la recente campagna “La plastica. Troppo preziosa per diventare un rifiuto”) senza però contribuire a chiarire i dubbi dei cittadini spiegando che solo alcuni tipi di plastica vengono attualmente accettati da Corepla⁴³.

5) IL REALE STATO DI SALUTE DELL’INDUSTRIA DEL RICICLO ED I CONFLITTI DI INTERESSE IN ATTO

Secondo il Conai “*Nel 2011 il fatturato dell’industria del riciclo è stato pari a 9,5 miliardi di euro, contribuendo per lo 0,61% al PIL nazionale, con una crescita del 7% rispetto al 2010*”⁴⁴. Con un aumento così rilevante l’industria italiana del riciclo dovrebbe quindi godere di ottima salute.

Questi dati sono però stati messi sotto accusa dalle Associazioni che rappresentano i riciclatori (ad esempio da parte di ASSORIMAP nei confronti delle statistiche presentata da Corepla)⁴⁵ e dall’ANCI che nell’audizione del 12 luglio 2007, ha affermato che “*tali dati sul recupero (e, conseguentemente, sul raggiungimento degli obiettivi) sono di fonte CONAI, per cui si è di fronte a un soggetto privato che svolge un ruolo pubblicitario e opera autonomamente senza essere soggetto a controlli particolari. Per tale motivo l’ANCI auspica che vi sia un qualche osservatorio, o un soggetto terzo, che verifichi la validità di tali dati*”⁴⁶.

Un dato inconfutabile è che l’industria italiana del riciclo, che era leader in Europa e nel mondo per quantità trattate e tecnologie sviluppate fino al 2007-2008, è stata superata dall’industria tedesca poiché la Germania, che ha investito pesantemente nella creazione di una industria interna del riciclo, “*ha compiuto il miracolo di trasformarsi da paese esportatore a paese importatore di materie prime seconde nonostante gli altissimi livelli di raccolta interna*” (in particolare per il macero) secondo quanto riportato nel recente rapporto “Il riciclo ecoefficiente”⁴⁷. Secondo tale studio “*L’Italia ha da sempre rappresentato un caso peculiare nel contesto delle economie avanzate. Paese strutturalmente povero di materie prime, l’Italia aveva costruito una industria manifatturiera basata in maniera significativa sull’impiego di intermedi o di rottami e materiali di recupero*”. Negli ultimi anni l’Italia ha però affrontato una situazione paradossale: da un lato si assiste ad un enorme aumento delle esportazione (soprattutto in Cina per i bassi costi di trasporto delle navi cargo che esportano in Europa i prodotti finiti e che altrimenti tornerebbero semivuote) della plastica post-consumo e della carta da macero, dei rottami ferrosi, dei RAEE e dall’altro si assiste sempre più frequentemente alla chiusura delle cartiere italiane⁴⁸ che utilizzavano carta da macero⁴⁹ e degli impianti di riciclo.

⁴³ Fonte <http://hofattoilcomposto.blogspot.it/2012/03/la-campagna-pubblicitaria-di-corepla-su.html>

⁴⁴ Fonte <http://www.conai.org/hpm01.asp?CgiAction=Display&IdCanale=146&IdNotizia=2119>

⁴⁵ Fonte http://www.assorimap.it/ita/dettaglio_notiziario.asp?IDnews=230

⁴⁶ Fonte Audizione dei rappresentanti di CIAL, 12 dicembre 2006.

⁴⁷ Fonte www.ricicloecoeficiente.it/Executive_Summary_2012_ITA.pdf

⁴⁸ Fonte <http://www.ecodellevalli.tv/cms/?p=71657>

⁴⁹ Fonte <http://gazzettadimantova.gelocal.it/cronaca/2013/01/15/news/burgo-chiude-a-casa-in-188-1.6354076>

In Italia negli ultimi 5 anni hanno chiuso ben 9 cartiere che utilizzavano prevalentemente macero: Burgo Mantova, Reno de Medici Magenta, Cartiera di Romanello, Cartiera di Voghera, ICL Bagni di Lucca, Cartiere Romanello Udine, Cartiera Burgo Germagnano, Cartiera P-karton a Roccavione, Mondialcarta a Lucca. Altre sono in grave difficoltà e producono a ritmi ridotti: Cartiera di Tivoli, Cartiera Bormida. L'effetto sul mercato del macero è stata la scomparsa di oltre 900.000 t/a di riciclo delle quali 380.000 circa di macero selezionato bianco. Nel nostro paese negli ultimi quattro anni hanno chiuso 29 stabilimenti di produzione di carta. Sono stati così persi oltre 3.000 posti di lavoro senza considerare l'indotto (che dovrebbe contare per circa il 30 %).

La crisi del settore cartario è legata sostanzialmente a fattori di dumping da parte dei mercati asiatici, i cui prodotti godono di condizioni estremamente favorevoli sia in termini di costo dell'energia che della manodopera ma anche a causa di una concorrenza europea che gode di prezzi energetici assai inferiori. Nella produzione di carta circa un terzo dei costi è imputabile all'energia e un terzo alla manodopera. Il costo della bolletta energetica per l'industria cartaria italiana è rispettivamente del 26% e del 37% in più rispetto a quello francese e tedesco. Rispetto alla Cina (paese dove la manodopera rappresenta un costo del 20% rispetto all'Europa) il differenziale sul fronte energetico arriva al 103%. La Francia ha recentemente deciso di sostenere il consumo del macero entro i propri confini riducendo il costo dell'energia elettrica fornita alle cartiere anche se questa azione ha inizialmente suscitato la censura dell'UE. L'Agenzia Municipale per i Rifiuti Domestici che serve Parigi e altri 84 comuni dell'area metropolitana ha inoltre incluso nel contratto di vendita di carta e cartone recuperati una clausola di prossimità, che vincola l'assegnatario a effettuare o far effettuare il riciclo della carta e del cartone all'interno del territorio nazionale o nei paesi europei confinanti rispettando così le norme di tutela dei lavoratori e dell'ambiente europee⁵⁰. Anche il D.lgs 152/2006 stabilisce che si deve "favorire il più possibile il loro recupero privilegiando il principio di prossimità agli impianti di recupero" ma in Italia nessun provvedimento ha finora concretizzato tale norma. Il mancato sostegno all'industria del riciclo, che invece in Europa (ed in Germania in particolare) viene considerato un obiettivo strategico per poter ridurre la dipendenza da paesi extra europei per l'approvvigionamento di materie prime, sta quindi determinando la progressiva scomparsa di un'industria che era riuscita finora a renderci competitivi anche se l'Italia non poteva disporre delle foreste di cellulosa vergine o dei pozzi del petrolio del nord Europa. Nel 2012 l'Italia ha esportato circa 2 milioni di tonnellate di carta da macero verso i paesi asiatici e con la chiusura delle maggiori cartiere italiane la situazione è destinata a peggiorare ulteriormente. Tali flussi sono diretti prevalentemente in Cina, che usa o stocca il 50% della carta da macero mondiale. Volumi enormi, che dettano le quotazioni del macero in Europa, con rincari a tre cifre. Alla prima ripresa dalla crisi, nel 2010, il prezzo del macero è passato dal più 140 % al più 250 % per le qualità meno pregiate.

Anche per quanto riguarda il riciclo di materiali plastici ASSORIMAP evidenzia che dal 2008 al 2013 hanno chiuso 8 delle 18 aziende che si occupavano del riciclo del PET in Italia⁵¹ e che la capacità di trattamento delle aziende rimaste viene saturata solo per il 70 % creando così un danno economico rilevante alle nostre imprese e la perdita continua di posti di lavoro⁵². Secondo Palmino Di Giacinto della CIER "ci siamo trovati nella situazione di pagare a COREPLA le balle di PET post RD a 800 €/t quando il polimero vergine costava 1000 €/t. E' chiaro che se il margine è così risicato tutta l'industria che sta dietro i processi di riciclaggio (lavaggi e depurazioni, centrifughe, triturazioni, essiccazioni, granulazioni) non ce la fa a reggersi sulle proprie gambe"⁵³.

⁵⁰ Fonte <http://www.assocarta.it/it/documenti/category/5-dati-di-settore.html?download=147%3Arapporto-ambientale-dellindustria-cartaria-italiana-2012>

⁵¹ Fonte <http://www.youtube.com/watch?v=SaGgyuT7a7Q>

⁵² Fonte <http://www.assorimap.it/ita/chi-siamo.asp>

⁵³ Fonte <http://www.revet.com/index.php?page=default&lang=it&id=1801>

Va rammentato che la Cina sovvenziona l'importazione di materie prime seconde con un rimborso totale dell'IVA. L'industria cartaria cinese ha inoltre potuto contare su enormi aiuti di Stato, stimati negli ultimi 10 anni in oltre 33 miliardi di dollari⁵⁴. Nel 2010 la Cina ha importato 3,7 milioni di rifiuti metallici dall'Europa e quindi è prevedibile che anche questo comparto potrebbe subire a breve un tracollo⁵⁵. L'azione di dumping operata dalla Cina, come già avvenuto in molti altri settore, sta quindi facendo crollare le nostre imprese che non riescono più a competere con i prezzi che i cinesi possono riconoscere per i materiali di scarto ma i maggiori guadagni incamerati attualmente dai Consorzi di filiera potrebbero rivelarsi a breve un boccone avvelenato se si tradurranno nella pressoché totale dipendenza dai mercati asiatici per il ritiro dei materiali scarto. A quel punto è facile prevedere che il dumping cesserà e ci si ritroverà a pagare costi di trasporto enormi senza più ottenere neanche i guadagni garantiti in precedenza dall'industria italiana del recupero e riciclo. Le direttive comunitarie stabiliscono infatti la necessità di dar vita ad una "società europea del riciclaggio" ma per farlo realmente, anche secondo ASSOCARTA, è necessaria conferire il materiale recuperato preferibilmente alle aziende presenti sul territorio vicine al luogo di raccolta⁵⁶. In Europa altri paesi oltre la Germania hanno quindi cominciato a limitare l'export in Asia sostenendo l'industria europea del riciclo anche per ridurre le emissioni legate al trasporto (il trasporto di un container di 25 tonnellate di macero dalla Spagna alla Cina comporterebbe tra le 5 e le 7 tonnellate di emissioni di CO₂): dal 29 novembre 2012 aziende e Comuni spagnoli possono vincolare il conferimento dei propri rifiuti al riciclo "made in Europa"⁵⁷.

Va poi considerato che la trasmissione Report ha recentemente fatto luce sui rischi determinati dall'importazione in Italia di giocattoli in plastica riciclata cinese prodotti, senza alcun controllo, con scarti plastici e teli agricoli impregnati di residui chimici pericolosi⁵⁸. Queste notizie, che allarmano i cittadini e rischiano di far considerare assurdi e/o contraddittori gli sforzi compiuti dagli enti locali per convincere gli utenti della necessità di differenziare i propri rifiuti, fanno comprendere che non si può rimandare oltre l'avvio di iniziative che possano garantire la non pericolosità dei materiali riciclati e l'effettivo riciclo dei materiali differenziati in contesti dove le condizioni di lavoro sono controllate e dignitose. Se poi, come deciso in Spagna ed in Francia, venisse sostenuto il riciclaggio di prossimità si risparmierebbero enormi quantità di gas climalteranti per i minori trasporti e si potrebbero garantire nuovi posti di lavoro qualificati aumentando la domanda interna di prodotti riciclati sul modello di quanto attuato con il progetto "Remade in Italy" o il progetto "Ri-prodotti e ri-acquistati in Toscana". Va infatti rammentato che la Direttiva 12/2004 prevede che «I rifiuti di imballaggio esportati al di fuori della CE siano contabilizzati come rifiuti recuperati o riciclati soltanto in presenza di prove attendibili che il recupero e/o riciclaggio ha avuto luogo in condizioni complessivamente equivalenti a quelle stabilite dalla pertinente legislazione comunitaria».

Per quanto riguarda il mercato dei prodotti riciclati il D.lgs 152/2006 e s.m.i. prevedeva espressamente la "promozione di opportunità di mercato per incoraggiare l'utilizzazione dei materiali ottenuti da imballaggi riciclati e recuperati" (così art. 219, comma 1, lett. b)) ed il DM 203 del 8/5/2003 poneva in capo alle regioni l'emanazione di norme affinché gli enti locali coprano il fabbisogno annuale di manufatti e beni con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato nella misura non inferiore al 30%. L'Anci ha individuato negli acquisti pubblici un motivo di stimolo per il mercato del riciclo "dato che il volume di acquisti della pubblica amministrazione in Italia vale 130 miliardi di euro annui, circa il 17 % del PIL. Se il 30 % di questi fosse convertito in acquisti

⁵⁴ Fonte: EPI Economic Policy Institute "No Paper Tiger: Subsidies to China's Paper Industry from 2002-2009"

⁵⁵ Fonte <http://www.ecoblog.it/post/13357/leuropa-vende-troppi-rifiuti-alla-cina-e-perde-materie-prim>

⁵⁶ Fonte <http://www.greenews.info/comunicati-stampa/lappello-di-assocarta-per-il-riutilizzo-del-macero-su-territorio-nazionale-20121126/>

⁵⁷ Fonte http://www.vedogreen.it/wp-content/uploads/2013/01/macero_ilsalvagente_04012013.pdf

⁵⁸ Fonte <http://www.periodofertile.it/bambini/quando-i-rifiuti-tossici-e-speciali-diventano-giocattoli-made-in-china>

verdi - come indicato dalla Commissione europea quale obiettivo da raggiungere entro il 2009 - significherebbe muovere in questa direzione 40 miliardi di euro l'anno".

Oltre ad un maggior impegno sul fronte degli "Acquisti verdi" secondo ASSORIMAP "è necessario evidenziare come in Italia esista, principalmente sulla plastica, un problema di concorrenza con i produttori di materia prima, o meglio come non possa essere sviluppata tale concorrenza per una serie di elementi sfavorevoli che vanno dalla determinazione delle regole alla gestione dei consorzi, che di fatto impediscono il rinnovamento e l'affermazione del riciclo. In paesi vicini come Francia e Spagna, per non parlare della Germania sulla del recupero, tali materiali plastici vengono "tenuti stretti" e anche le imprese del riciclo, per non cedere ad altri paesi un settore strategico, sempre più indispensabile se non si vorrà cedere le produzioni ai paesi emergenti che adottano politiche opposte a quella dell'Italia.⁵⁹ L'ASSORIMAP sostiene infatti che "L'attuale gestione del Consorzio COREPLA (o comunque delle altre filiere del CONAI) rappresenta un modello inadeguato nel mercato: il principio comunitario della responsabilità a carico dei produttori è stato tradotto non correttamente nel Dlgs 152/06 con l'attribuzione di una, di fatto esclusiva, governance di tali soggetti che hanno evidentemente interesse a non svalutare il mercato del polimero vergine rispetto al riciclato, con un chiaro conflitto di interessi rispetto agli obiettivi di riciclaggio di imballaggi del Consorzio.⁶⁰" Anche l'AGCM ha evidenziato la presenza del suddetto "conflitto di interessi" nella relazione già citata sostenendo che "Con riferimento all'organizzazione interna al CONAI (che, allo stato, vede gli organi consortili dell'assemblea e del CdA composti per lo più di rappresentanti delle categorie dei produttori di materie prime e utilizzatori degli imballaggi) l'AGCM ritiene auspicabile, da un lato, una maggiore rappresentanza dei consumatori (ora consistente in uno solo dei ventinove membri del consiglio di amministrazione), dall'altra l'ingresso di una effettiva rappresentanza anche delle categorie dei recuperatori/riciclatori, nonché l'introduzione di una rappresentanza anche per i soggetti gestori dei servizi di raccolta. In effetti, tenuto conto dell'impatto delle decisioni del sistema consortile sulle attività dell'industria del recupero (nonché, in ragione dell'Accordo ANCI-CONAI, anche sui servizi di raccolta) sembra quantomeno ipotizzabile l'esercizio da parte dei rappresentanti dei comparti appena citati di un salutare controllo sulle delibere del CONAI, nonché di un pungolo concorrenziale alle scelte di sistema: ciò in quanto tali categorie risultano portatrici di interessi per molti versi contrapposti a quelli dei produttori. Si ritiene pertanto che un siffatto stimolo al naturale 'conflitto d'interessi' esistente tra le varie categorie potrebbe determinare maggiori efficienze e trasparenza nelle attività consortili. La medesima soluzione, con l'auspicabile effetto conseguente di innovazione dei processi decisionali, appare peraltro opportuna – per molti versi in maniera ancora più diretta, in particolar modo nel caso di filiere aperte come quelle della plastica – anche nell'ambito degli organismi direttivi e assembleari di tutti i consorzi di filiera. A tale fine, si rileva come la nuova versione dell'art. 223, comma 2, TUA, così come modificato dal d.lgs. n. 4/2008, costituisca un effettivo indirizzo all'ingresso dei rappresentanti delle categorie dei riciclatori e recuperatori nei CdA consortili... Sempre in relazione alle attività delle strutture direttive del CONAI, si rileva come nell'ambito dell'indagine conoscitiva siano pervenute all'Autorità segnalazioni relative ai rischi di pregiudizio alla concorrenza derivanti dalla commistione dei ruoli di controllato e controllore esistenti in capo ai soggetti che si trovano a ricoprire incarichi gestionali sia nei consorzi di filiera – di fatto condizionati dagli interessi dei principali associati, ovvero i produttori – che nel CONAI, cui come noto spetta la supervisione del sistema consortile generale. A fronte di tali rilievi, e nell'ottica di preservare nella maniera più rigorosa un'opportuna distinzione di ruoli e cariche quale garanzia fondamentale dei principi di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e tutela della concorrenza nell'ambito del

⁵⁹ Fonte http://www.assorimap.it/ita/news_dettaglio.asp?IDnews=597

⁶⁰ Fonte http://www.assorimap.it/ita/news_dettaglio.asp?IDnews=375

sistema CONAI, non si comprende la ragione della recente abrogazione attuata da parte del d.lgs. n. 4/2008 del previgente comma 11 dell'art. 224 TUA. Tale disposizione, infatti, stabiliva l'incompatibilità con la carica di consigliere d'amministrazione del CONAI per i soggetti titolari di deleghe operative o cariche direttive nei consorzi di filiera. Tenuto conto dell'opportunità di mantenere la maggior neutralità possibile nell'adozione degli atti decisionali del CONAI – tra i quali rientra, come già detto, anche la determinazione del CAC per le diverse filiere – l'Autorità ritiene pertanto opportuna una riconsiderazione anche normativa di tale questione." In tale relazione l'AGCM ha evidenziato anche che "...sono pervenute segnalazioni relative a presunte distorsioni della concorrenza derivanti dalle concrete modalità adottate da alcuni consorzi, che vengono qui di seguito presi più specificamente in considerazione, anche alla luce della possibile rilevanza delle condotte di tali soggetti sotto il profilo della violazione della normativa antitrust vigente. Il consorzio nei confronti del quale si sono appuntate le maggiori critiche risulta essere COMIECO, di cui sono state contestate modalità non trasparenti di assegnazione a cartiere consorziate dei rifiuti cartacei ottenuti dalla raccolta convenzionata su suolo pubblico. Una cartiera associata al consorzio, ad esempio, ha fatto presente che "le assegnazioni di macero da parte del COMIECO ai propri soci, a mezzo dell'impiego del sistema denominato Badacom, risultano gravemente carenti sotto il profilo della trasparenza informativa, non consentendo agli associati di conoscere i dati relativi agli altri soci che permetterebbero di poter valutare le ragioni e modalità di tali assegnazioni"⁶¹. A fronte del diniego da parte di COMIECO rispetto al comunicare i quantitativi assegnati alle singole cartiere consorziate, il soggetto citato ha escluso la legittimità di tale riservatezza da un punto di vista antitrust, sostenendo piuttosto che "l'adesione a un consorzio non può comportare per i soci un impedimento a conoscere i dati degli altri soci riguardanti un medesimo mandato: quanto invece avviene nel COMIECO consente di mantenere un regime opaco, che perlomeno nei primi anni ha con ogni probabilità avvantaggiato illegittimamente alcuni associati a discapito di altri". In effetti, nel caso specifico di COMIECO le modalità di assegnazione dei maceri derivanti dalla raccolta convenzionata paiono suscettibili di determinare opacità gestionali".

L'Assemblea della Camera dei deputati ha affrontato la questione con l'Atto di Indirizzo al Governo del 28/03/2011⁶² in cui viene affermato che "le imprese di riciclo della plastica sono costrette ad approvvigionarsi del rifiuto (la loro materia prima) da un «fornitore» che di fatto è un monopolista anche se concorrono nella misura di oltre il 50 % al raggiungimento degli obiettivi nazionali e comunitari. Tuttavia tali obiettivi vengono accreditati in capo al Conai, ma ciò senza alcun corrispettivo in favore degli operatori da parte dal sistema collettivo con capofila Corepla (nonostante, come detto, esso percepisce un contributo per tale attività)... nel consorzio Corepla il 70 % delle quote e 10 consiglieri su 12 appartengono ai produttori di plastica (che non pagano il CAC) mentre poco o nessun peso è dato agli utilizzatori (coloro che, di fatto, pagano il CAC, solo il 15 % ed un solo consigliere) ed ai riciclatori (coloro che svolgono materialmente l'attività che dovrebbe costituire la missione del consorzio, solo il 15 % ed un solo consigliere). Nel settore plastica il mercato è caratterizzato dalla presenza di poche imprese produttrici o importatrici di plastica vergine e molte imprese trasformatrici (rapporto di circa 1 a 30), pertanto si può desumere che il sistema dei consorzi di filiera è, di fatto, affidato alla grande industria chimica di base che produce il polimero vergine. Il sistema gestionale in oggetto... appare in contrasto con l'art. 223, co. 2 del Dlgs 152/06⁶³...si evidenziano i principali nodi critici che andrebbero urgentemente risolti, come il caso delle aste telematiche attraverso cui il consorzio vende il materiale plastico raccolto.

⁶¹ Cartiera Modesto Cardella S.p.A., audizione del 16 luglio 2007.

⁶² Fonte http://www.camera.it/camera/browse/410?idSeduta=0559&tipo=atti_indirizzo_controllo

⁶³ Nota il Dlgs 152/05 stabilisce che "Nei CdA dei consorzi il numero dei consiglieri in rappresentanza dei riciclatori deve essere uguale a quello dei consiglieri in rappresentanza dei produttori di materie prime di imballaggio.»;

In tale ambito numerose sono le potenziali criticità di tali aste, come, per esempio, le cadenze estremamente lunghe entro cui si tengono, i requisiti che consentono di poter escludere o meno i partecipanti alle aste, e da ultimo il predetto conflitto di interessi dei produttori di polimero vergine, maggiormente rappresentati nel consorzio e che ragionevolmente potrebbero conoscere in anticipo le oscillazioni del mercato della materia prima e perciò possono decidere i prezzi a base dell'asta della MPS concorrente con il polimero vergine". L'atto di indirizzo di cui sopra sottolinea e fa "emergere un possibile conflitto di interessi insito nel sistema (il potere decisionale è concentrato nelle mani dell'industria chimica di base che ha il naturale interesse economico a produrre e vendere polimeri vergini)..“ che si manifesta anche in riferimento all'art. 225 del Dlgs 152/06 che pone in capo al Conai l'elaborazione ed applicazione del Programma generale per la prevenzione della formazione dei rifiuti di imballaggio senza considerare che, in questo modo, si affida l'organizzazione delle iniziative per la riduzione del consumo degli imballaggi a perdere proprio a chi deve tutelare innanzitutto gli interessi delle aziende che producono imballaggi.

Ma l'elevato consumo complessivo di imballaggi in Italia rispetto alla media europea non deve far preoccupare poiché, secondo il direttore del Conai Walter Facciotto, "grazie alla ricerca e anche alle politiche di prevenzione promosse da Conai, la diminuzione del peso degli imballaggi in plastica e acciaio per alimenti è stata rispettivamente del 28% e del 30%; circa il 50% ... Sempre più numerose sono le imprese che attuano politiche di prevenzione nel nostro Dossier Prevenzione che abbiamo appena pubblicato sono stati illustrati 72 casi di eccellenza presentati da 42 aziende che hanno messo in campo oltre 130 azioni di prevenzione.⁶⁴

In realtà se si esaminano i prodotti segnalati come innovativi ed ecocompatibili nel Dossier prevenzione, si evidenzia che molti sono stati premiati solo perché hanno introdotto una quota, anche solo del 25 %, di materiale riciclato senza considerare che l'adozione, nello stesso prodotto, di etichette sleeves di materiale plastico incompatibile (spesso PVC) ne pregiudicava il successivo riciclo. L'esame delle esperienze promosse dal Conai richiama alle seguenti considerazioni:

- a) le attività promosse ed attuate dal Conai risultano orientate soprattutto ad una promozione dell'immagine positiva della funzione dell'imballaggio poiché sono ben poche le iniziative concrete (quasi tutte orientate solo all'alleggerimento delle singole unità di imballaggio e non alla riduzione dei consumi di imballaggi superflui o di quelli non riciclabili) che possono testimoniare un reale interesse strategico del Conai per la riduzione degli imballi superflui che penalizzerebbero inevitabilmente la aziende associate che producono tali imballaggi;
- b) il CONAI ha investito moltissimo nel campo della comunicazione e valorizzazione delle proprie iniziative e soprattutto per convincere i consumatori della valenza positiva degli imballaggi grazie alla loro potenziale riciclabilità ma molte associazioni ambientaliste lamentano un'incoerenza di fondo derivante dal confronto tra ciò che viene ampiamente propagandato e quello che viene realmente operato per rendere gli imballaggi facilmente riciclabili. La mancata declinazione del CAC in funzione dell'esigenza di penalizzare gli imballaggi non riciclabili o perturbatori del riciclaggio non può infatti spingere i propri soci a convertirsi a pratiche virtuose;
- c) in riferimento alla proposta del governo inserita nell'articolo 40 del decreto sulle liberalizzazioni (28/12/2012) di introdurre il cauzionamento obbligatorio dei contenitori per bevande il Conai ha espresso notevoli perplessità che potrebbero essere dettate dal timore che il contenimento della produzione degli imballaggi a perdere possa risultare in contrasto con gli interessi della parte preponderante dei propri associati (produttori ed utilizzatori di materie prime vergini)⁶⁵;

⁶⁴ Fonte <http://www.ilfattoquotidiano.it/2011/02/09/il-conai-riciclare-conviene/91020/>

⁶⁵ Fonte http://www.assorimap.it/ita/news_dettaglio.asp?IDnews=657

In merito all'esigenza di promuovere meccanismo di restituzione e reimpiego degli imballaggi la Commissione Europea aveva valutato che la quota di bevande distribuita in imballaggi a rendere era pari a circa il 41% del mercato UE. Con una quota inferiore al 15% l'Italia è uno dei paesi con la minor diffusione del sistema a rendere. Il recentissimo "Green book sulle materie plastiche" pubblicato dalla Commissione europea evidenzia l'importanza del cauzionamento delle bottiglie e che *"..Ogni anno 10 milioni di tonnellate di rifiuti, in prevalenza di plastica, danneggiano l'ambiente costiero e marino e le forme di vita acquatiche e si riversano infine negli oceani e nei mari, trasformandoli nelle discariche di plastica più grandi del mondo. Si stima che gli agglomerati di rifiuti nell'oceano Atlantico e Pacifico siano nell'ordine dei 100 milioni di tonnellate, di cui il 80% è costituito da plastica, in cui le specie marine rimangono impigliate... Il riciclaggio inizia già nella fase di progettazione dei prodotti, pertanto proprio la progettazione può diventare uno degli strumenti principali di attuazione della tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse adottata di recente. Tassi di riciclaggio bassi e l'esportazione di rifiuti di plastica per il successivo trattamento in paesi terzi rappresentano un'importante perdita di risorse non rinnovabili e di posti di lavoro in Europa."*

Vari Paesi europei, in particolare Germania, Finlandia, Svezia, Danimarca, Repubblica Ceca e Norvegia, hanno dato attuazione alle Direttive europee proprio attraverso l'introduzione di un deposito cauzionale, quale strumento che incentiva il cittadino alla restituzione dei contenitori per bevande, conseguendo una ripresa superiore al 90% dell'immesso al consumo. In Germania, ad esempio, è entrata in vigore nel 2006 la norma che obbliga a versare la cauzione di 0,25 euro per ogni contenitore per bevande con un volume tra 0,1 litri e 3 litri in metallo, plastica e vetro che contengono acqua minerale e bibite a base d'acqua e bibite mix alcoliche.

Questo anche se avevano raggiunto livelli di RD e riciclaggio molto più elevati di quelli raggiunti attualmente in Italia poiché il loro obiettivo non era semplicemente quello di raggiungere delle percentuali di recupero ma di ridurre i consumi di imballaggi usa e getta. Attualmente la quota di imballaggi a rendere in Italia è invece scesa al minimo europeo e siamo diventati i maggiori consumatori europei di acqua minerale e bevande in bottiglie a perdere.

All'estero i Consorzi che svolgono la stessa funzione del CONAI hanno fin da subito sviluppato sistemi di calcolo del contributo profondamente diversi da quelli italiani per incentivare la riduzione degli imballaggi superflui o difficilmente riciclabili e sostenere realmente il riciclaggio. In Italia le aziende che spendono di più per creare imballi facilmente riciclabili non vengono ricompensate in alcun modo con una diminuzione del contributo da versare al Conai così come non vengono penalizzate le aziende che compiono scelte opposte. Al contempo, non essendo stata sviluppata in Italia un'etichettatura che indichi l'effettivo livello di riciclabilità dell'imballaggio il consumatore non è in grado di individuare le aziende che compiono scelte realmente più sostenibili e di premiarle scegliendo i loro prodotti. Ad esempio i contenitori o flaconi in PET con etichetta termoretraibile (che riveste tutte le bottiglie o i flaconi utilizzati per succhi, detersivi, oli) per poter essere riciclati dovrebbero avere un'etichetta anch'essa realizzata in PET. Ma la maggior parte delle aziende che utilizza tali etichette "sleeves", per spendere poco meno, usa il PVC che rende impraticabile la corretta selezione ed il riciclaggio di tali contenitori. Qualora i produttori fossero obbligati a specificare tale scelta permettendo ai consumatori di conoscerne le conseguenze, si eliminerebbe il problema sul nascere. Il sistema adottato in Francia e gestito da un ente indipendente chiamato COTREP, ad esempio, penalizza gravemente questa tipologia di imballaggi classificati come perturbatori o disturbatori del riciclaggio alla fonte applicando un malus del 100% che raddoppia l'entità del contributo da versare ad Ecoemballages. In sintesi per determinare il costo base del contributo oltre al peso dei materiali che lo compongono viene aggiunto un costo fisso per ogni unità che costituisce l'imballaggio (tappo, coperchio, etichetta, fascetta, astuccio ecc). A questo importo può essere applicato un bonus (sconto) del 2% una tantum se l'imballo è stato oggetto di

riduzione di peso o volume e un'ulteriore bonus del 2% se ne è stato promosso il riciclaggio con campagne di comunicazione, nuove etichettature ecc. Infine se l'imballo è nella "lista nera" degli imballaggi "disturbatori" del riciclaggio viene addebitato un malus che può arrivare sino al 100% del contributo dovuto quando l'imballaggio non è riciclabile.

Gli obiettivi che il sistema francese si prefigge entro il 2016 sono: incrementare il tasso di riciclabilità degli imballaggi (dal 64% del 2010 al 75%) e arrivare a coprire l'80% dei costi del sistema a carico dei Comuni (oggi sono al 70 %). In Giappone sono arrivati invece ad imporre non solo di usare lo stesso tipo di materiale per le bottiglie in plastica ma anche lo stesso colore per favorire il riciclaggio (il PET trasparente presenta un maggior valore rispetto a quello colorato chiamato "floreale"). Secondo il CONAI tali sistemi non sono attuabili in Italia poiché non sono graditi dagli "uomini marketing" delle aziende che, al contrario, tendono ad esasperare il valore comunicativo dell'imballaggio introducendo continue personalizzazioni dello stesso⁶⁶.

Va infine segnalato che, pur a fronte dell'applicazione di un CAC estremamente contenuto rispetto a quelli applicati nel resto d'Europa le principali aziende che producono materie prime vergini ed imballaggi a perdere stanno comunque abbandonando l'Italia per delocalizzare in paesi dove il costo dell'energia e delle materie prime risulta più conveniente. Si può citare, ad esempio, la Lyondell-Basell che ha delocalizzato l'impianto di Terni che contava 66 dipendenti⁶⁷ e sta licenziando 105 ricercatori del proprio centro di ricerca di Ferrara⁶⁸.

⁶⁶ Fonte <http://www.ecodallecitta.it/notizie.php?id=103851>

⁶⁷ Fonte <http://perugia.oggi notizie.it/108480-lyondell-basell-licenzia-e-fugge-da-terni/#.UV4BT5MvnX4>

⁶⁸ Fonte <http://www.estense.com/?p=264669>

6) PROPOSTE DI REVISIONE DELL'ACCORDO ANCI-CONAI DA SOTTOPORRE ANCHE AL GOVERNO NAZIONALE

Di seguito vengono riepilogate sinteticamente le proposte di cui l'Associazione nazionale dei Comuni virtuosi intende farsi portavoce presso il tavolo di trattative con il Conai ed il Governo:

1. Si deve superare (e l'ANCI dovrebbe porlo come elemento prioritario non ulteriormente prorogabile) il sistema di intercettazione dei soli imballaggi per la raccolta della plastica. Questo vincolo ha escluso per anni dal riciclo piatti e bicchieri di plastica (ammessi solo dal maggio scorso) e continua ad escludere le posate di plastica così come vasi, giocattoli, grucce e decine di altre tipologie di materie plastiche che invece sono e sarebbero riciclabilissime allo stesso modo con cui è stata regolato il conferimento della carta da giornale insieme al cartoncino da imballaggio quale Frazione Merceologica Similare;
2. In ottemperanza alla gerarchia di gestione stabilita a livello europeo e nazionale, si chiede che le risorse dei Consorzi di filiera siano destinate unicamente a sostenere la RD ed al riciclo di materia e non vengono quindi più distolte a favore dell'incenerimento dei materiali raccolti in modo differenziato anche in considerazione del consolidamento di esperienze nazionali che dimostrano la convenienza e la fattibilità di tecniche alternative di riciclo;
3. Si chiede di triplicare l'entità dei corrispettivi CONAI (che nel 2011 rappresentavano meno di un terzo dei costi di RD degli imballaggi e diventerebbero meno di un sesto allorché i Comuni Italiani raggiungeranno l'obiettivo minimo di RD stabilito dal D.lgs 152/06 per la fine del 2012) operando una progressiva riduzione dei costi operativi e di struttura del sistema Conai (attualmente pari al 63 % di quanto incassato) ed un riallineamento del CAC (ora siamo al 25 % circa della media europea) ;
4. I corrispettivi per la raccolta andrebbero regolati e riconosciuti sia per le raccolta monomateriali che multimateriali (almeno per quanto riguarda le tipologia di raccolta sostenute dallo stesso Conai) per evitare che i corrispettivi dei Comuni vengano in realtà assorbiti dai costi di selezione e prepulizia. Si richiede inoltre di regolare all'interno dell'accordo Anci-Conai, anche i costi di preselezione in modo da impedire che molti Comuni debbano continuare a pagare tali servizi a costi più che tripli rispetto a quanto pagato in alcune Regioni (ad es. il Veneto) dove è presente una maggiore concorrenza tra le diverse piattaforme convenzionate;
5. Si richiede che i soggetti che effettuano le analisi con cui si determinano la presenza di impurità sia scelti da un soggetto terzo, individuato di comune accordo tra le parti, e non più dal solo Consorzio di filiera che può quindi decidere di rinnovare o meno l'incarico a seconda che il soggetto abbia o meno soddisfatto unicamente le proprie aspettative;
6. Si richiede di mantenere in capo al Conai solo il compito di incassare il CAC e di erogare i corrispettivi per rimborsare i costi di raccolta ai Comuni mentre si richiede di annullare l'obbligo di cedere la proprietà e di conferire i materiali differenziati ai Consorzi di filiera in regime di monopolio poiché, come stabilito in Francia, si dovrebbe lasciare in capo ai Comuni il diritto di scegliere a quali Consorzi autorizzati rivolgersi (in Francia per la plastica ne esistono ben otto) per ottenere i migliori ricavi ed il rispetto del principio di prossimità per evitare di generare emissioni climalteranti con il trasporto a lunga distanza. Nel caso di cessione a soggetti non operanti all'interno della UE dovrà essere verificato, da un organismo indipendente, il rispetto della norme europee relative alla tutela del lavoro e dell'ambiente delle fasi di recupero.
7. Per la definizione dei parametri di qualità si propone di adottare limiti qualitativi meno restrittivi in quanto quelli attuali non risultano incentivanti in quanto praticamente irraggiungibili

costringendo i comuni a pagare costosissimi servizi di preselezione che, soprattutto nelle zone del centro sud dove sono stati alcuni oligopoli, spesso azzerano i benefici economici che dovrebbero derivare dal pagamento ai Comuni dei corrispettivi. Si evidenzia quindi la necessità di riformulare il criterio di declinazione dei corrispettivi salvaguardando l'esigenza di premiare maggiormente i materiali con minori tassi di impurità ma anche i Comuni che, oggettivamente, si trovano in condizioni maggiormente penalizzanti per i costi di raccolta. Ci si riferisce ai Comuni con grandi dispersioni abitative o ai Comuni che, a causa di costi di smaltimento dell'indifferenziato ancora molto bassi, non sono ancora riusciti ad affrontare i costi di avvio della raccolta domiciliare poiché non possono neppure contare sui consistenti risparmi che si ottengono laddove i costi di smaltimento sono più elevati;

8. Si richiede la rapida emanazione da parte del Ministero dell'Ambiente di modificare la normativa sulla TARES reintroducendo il principio comunitario "Chi inquina paga" con una più chiara politica di incentivazione delle pratiche virtuose nella gestione dei rifiuti che prevedano l'applicazione della tariffa puntuale correlata all'effettivo volume conferito di RU come modalità ordinaria e l'applicazione di un tributo presuntivo legato ai metri quadri soltanto in via eccezionale fino alla messa a punto di sistemi di commisurazione puntuale dei rifiuti prodotti. Si dovrebbe inoltre emanare urgentemente il decreto per stabilire un unico metodo di calcolo della % di riciclo effettivo dei RU (a livello comunitario non interessa la % di RD).
9. Considerato che il volume di acquisti della pubblica amministrazione in Italia vale 130 miliardi di euro annui, se il 30 % di questi fosse convertito in acquisti verdi - come indicato dalla Commissione europea quale obiettivo da raggiungere entro il 2009 - significherebbe muovere in questa direzione 40 miliardi di euro l'anno". ANCI dovrebbe chiedere con forza, anche per i propri interessi quali conferitori di MPS, l'introduzione di una sistema di reale incentivazione dei prodotti realizzati con materiali riciclati e/o a "km zero" anche attraverso l'introduzione di meccanismi premiali mediante la riconversione dei Certificati Verdi da incentivi per ridurre il costo del recupero energetico a incentivi per sostenere il riciclaggio ed il compostaggio in proporzione al risparmio di emissioni climalteranti effettivamente garantito;
10. Si propone di introdurre anche in Italia il sistema di declinazione del CAC già adottato in Francia che penalizza pesantemente le tipologie di imballaggi classificate come perturbatrici del riciclaggio applicando una penalizzazione del 100% che raddoppia l'entità del contributo e, di converso, di applicare una riduzione che favorisca le aziende che adottano iniziative virtuose di introduzione di imballaggi che consentono minori costi di riciclo;

In relazione all'ultimo punto si segnala che, partendo dal presupposto che è il riciclatore il soggetto più qualificato per indicare quali sono gli imballaggi in plastica più (o meno) idonei al riciclo, EuPR (European Plastic Recyclers) ha avviato un progetto denominato Recyclclass™ che verrà presentato alla Fiera Interpack 2014 di Düsseldorf. Si tratta di un sistema di classificazione, in prima battuta su base volontaria, utilizzabile in tutta Europa che attribuisce una classe di riciclabilità a un qualsiasi packaging in plastica tramite lettere dalla A alla G, sulla falsariga delle sette classi di efficienza energetica dell'UE per gli elettrodomestici. Oltre a venire adottato da Designers, Industria e Grande Distribuzione volontariamente tale sistema potrà essere a disposizione degli enti che gestiscono su base nazionale la gestione degli imballaggi (quali il Conai in Italia) che potranno disporre di un modello di riferimento utile per determinare quote differenziate di contributi ambientali per le aziende utilizzatrici di packaging: più basse per gli imballaggi più riciclabili, elevate per imballaggi meno riciclabili e molto elevate per quelli non riciclabili affatto⁶⁹.

⁶⁹ Fonte <http://www.plasticsrecyclers.eu/news/today-plastic-packaging-design-threatens-new-eu-recycling-targets>

ALLEGATO: PROPOSTE PER AGEVOLARE LA RIDUZIONE DEGLI IMBALLI

Le iniziative in campo europeo per la riduzione ed il riciclo sono molteplici e i risultati sono spesso sorprendenti. L'aspetto su cui si fondano è la determinazione a mettere in atto sistemi che pongano seri vincoli a produttori e distributori, ma che non si dimentichino delle ricadute ambientali e dell'educazione dei cittadini, senza dimenticare che l'obiettivo fondamentale è quello di ridurre i rifiuti prodotti. Non di rado le iniziative adottate sono state studiate anche per favorire il consumo ed il riciclo a "km zero". Fin dal 2001 l'ANPA (ora ISPRA) aveva segnalato le seguenti priorità:⁷⁰

- **la fissazione di specifici obiettivi di prevenzione:** nei Paesi bassi, all'interno del Piano d'azione ambientale e di due accordi volontari, sono previsti obiettivi di riduzione del consumo interno degli imballaggi che è diminuito del 20% in dieci anni. In Finlandia è fissata una riduzione del 6% sul livello del 1995, in Belgio, e Spagna esistono obiettivi riferiti alla riduzione della quantità di imballaggio per unità di prodotto;
- **il divieto di uso degli imballaggi a perdere per alcune specifiche applicazioni:** ad esempio soft drink gassati e birra in Danimarca. Questi prodotti sono commercializzabili solo se distribuiti in imballaggi ri-riempibili, cioè in imballaggi usati in un sistema a rendere nel quale una parte considerevole dell'imballaggio è restituito per il riempimento dopo essere stato svuotato dal consumatore.⁷¹ Per i prodotti importati è garantita una parziale esenzione a condizione che l'imballaggio non sia in metallo e sia garantito un sistema a rendere con deposito che assicuri il ri-riempimento o il recupero dei materiali;
- **l'imposizione di un tetto quantitativo agli imballaggi residui destinati a smaltimento:** si veda l'accordo volontario "Packaging Covenant" stipulato in Paesi bassi finalizzato al perseguimento degli obiettivi di minimizzazione ed all'identificazione di specifiche misure di riduzione e razionalizzazione degli imballaggi;
- **l'introduzione di tasse o depositi obbligatori sugli imballaggi:** in Danimarca esiste una tassa su tutti i materiali di imballaggio, il cui ammontare è regolato sui risultati di studi di LCA che valutano l'impatto ambientale dei vari materiali di imballaggio; in Germania esiste un deposito obbligatorio sugli imballaggi a perdere per le bevande ad esclusione del vino; in Finlandia e Norvegia è stata introdotta una tassa sugli imballaggi a perdere, non prevista per gli imballaggi riutilizzabili inseriti nei circuiti a rendere e con sistema di deposito;
- **la fissazione di obiettivi di riciclaggio e recupero più elevati rispetto a quelli fissati dalla direttiva correlati ad elevati livelli del contributo ambientale.** Tale situazione ha determinato in Germania, Austria, Paesi bassi una contemporanea riduzione della generazione dei rifiuti, in quanto l'elevata incidenza del contributo ambientale sul prodotto ha creato le condizioni per una maggiore attenzione ad azioni di minimizzazione e a soluzioni di prevenzione economicamente efficienti;
- **l'adozione di standard:** gli standard internazionali (ISO, CEN) costituiscono uno strumento in grado di favorire la minimizzazione degli imballaggi; nel settore degli imballaggi terziari, in particolare, l'applicazione degli standard ha favorito l'introduzione dei pallet riutilizzabili.

⁷⁰ Fonte "Interventi e politiche di gestione per la prevenzione e minimizzazione degli imballaggi – Il quadro di riferimento europeo e nazionale" ANPA - Unità Normativa Tecnica, ONR, Rapporti 10/2001, Roma.

⁷¹ Nota: In Danimarca ed in Germania la politica dell'imballaggio è, per certi versi, l'opposto, di quella italiana, poiché l'imballo delle bevande viene realizzato con una maggiore quantità di materiale per renderlo riutilizzabile.

In riferimento all'esigenza di un profondo ripensamento del concetto di imballaggio ecosostenibile e del sostegno al consumo a km zero **Fondazione Slow Food per la Biodiversità Onlus**, in occasione del Salone del Gusto e Terra Madre, ha organizzata la prima edizione del Premio **SlowPack**, co-finanziato dall'Unione europea, per gli espositori della manifestazione, italiani e stranieri. Il concorso è nato per incoraggiare i produttori a riflettere sull'impatto che imballaggi non ecologici hanno sull'ambiente, sulla bontà organolettica e la sicurezza di un alimento, premiando quelli che utilizzano imballaggi realmente ecosostenibili secondo i seguenti criteri:

- 1) soddisfare sempre le funzioni primarie dell'imballaggio alimentare (mantenimento della qualità organolettica del prodotto, tutela della salute del consumatore, integrità del prodotto, praticità per la distribuzione, rintracciabilità della filiera produttiva, informazioni sulla qualità e la storia del suo contenuto);
- 2) minimizzare l'impiego di imballi nel confezionamento: eliminazione di imballaggi superflui;
- 3) ridurre peso e volume delle confezioni: pesi, spessori, dimensioni proporzionate al prodotto;
- 4) eliminare materiali, tecniche grafiche e di assemblaggio ad impatto ambientale critico, favorendo invece l'introduzione di materiali totalmente riciclabili, (provenienti da fonti rinnovabili e prodotti attraverso processi efficienti da un punto di vista energetico ed emissivo), lo sviluppo di tecniche di assemblaggio "a secco" (origami e incastri) o a base di collanti naturali e di etichettatura separata dalla confezione o a base di inchiostri anch'essi naturali;
- 5) progettare confezioni funzionali ai fabbisogni delle famiglie medie, evitando ad esempio confezioni usa e getta e monoporzioni se non necessarie;
- 6) progettare, ove possibile, confezioni con forme e materiali legati alla tradizione del luogo di produzione;
- 7) ottimizzare l'utilizzo del pallet per ricercare la massima saturazione delle unità di stoccaggio e trasporto (possibilmente utilizzando quelli certificati FSC o PEFC), riducendo quindi il numero di mezzi necessari per il trasferimento delle merci e di conseguenza gli sprechi di carburante fossile e di emissioni di CO2 nell'atmosfera;
- 8) saper gestire e descrivere l'intero Ciclo di Vita e la rintracciabilità degli imballaggi;
- 9) introdurre sistemi di restituzione e/o raccolta degli imballi usati e/o dei rifiuti di imballaggio generati dal consumatore;
- 10) introdurre sistemi di reimpiego o recupero, incluso il riciclaggio degli imballaggi;
- 11) ridurre i materiali promozionali legati ai prodotti (es: pieghevoli informativi prodotto), favorendo l'utilizzo di comunicazioni mediatiche/informatiche non materiali (es: siti internet). Qualora fossero indispensabili materiali cartacei, utilizzare materiali riciclabili, riciclati o provenienti da fonti rinnovabili controllate;
- 12) pianificare, per l'azienda ed i prodotti, opportuni documenti che delineino strategie etiche, di efficienza energetica e di eco-compatibilità, nelle fasi di progettazione, produzione, scelta dell'imballo, logistica di trasporto e raccolta/trattamento di qualsiasi tipo di imballo a fine vita;
- 13) accrescere la consapevolezza sull'incidenza degli imballaggi nella produzione di rifiuti, di tutte le parti/attori coinvolti nella produzione, nell'uso, nell'importazione e nella distribuzione di imballaggi e dei prodotti imballati: adottare uno spirito di responsabilità sociale;
- 14) formare i dipendenti ed informare i consumatori: una produzione "pulita" necessita di fornitori coinvolti e di clienti consapevoli della qualità del prodotto che acquistano, così da innescare circoli virtuosi;
- 15) diffondere il concetto di "responsabilità condivisa" fra tutti gli attori coinvolti nella gestione dell'imballaggio: progettisti, produttori, distributori, consumatori, smaltitori al fine di ottenere la massima sensibilizzazione della problematica ambientale legata al packaging.

Per favorire anche in Italia l'avvio di un percorso virtuoso dell'industria della distribuzione e della produzione di beni l'Associazione Comuni Virtuosi ha lanciato lo scorso ottobre la prima fase della campagna **“Meno Rifiuti - Più Benessere in 10 mosse”** organizzata dalla responsabile campagna, Silvia Ricci, con il supporto tecnico della ESPER.

La campagna si rivolge direttamente al mondo della produzione e della distribuzione per sollecitare 10 azioni attuabili nel breve e medio termine per alleggerire l'impatto ambientale di imballaggi e articoli usa e getta⁷². L'iniziativa, lanciata con il supporto di Italia Nostra e Adiconsum, ha raccolto l'adesione di oltre 300 enti locali e ha dato vita anche ad una petizione online.

L'esigenza di una nuova regolamentazione dei criteri di progettazione riguarda anche il settore dei RAEE poiché, secondo un recente studio pubblicato in Germania, molti degli apparecchi elettrici di uso domestico e numerosi oggetti di uso quotidiano sarebbero programmati dai produttori stessi per rompersi, ma solo dopo la scadenza del periodo di garanzia, che, per gli elettrodomestici, corrisponde a 2 anni dalla data dello scontrino di acquisto. Lo studio, dal titolo "Geplante Obsoleszenz" (Obsolescenza programmata), ha preso in esame oltre 20 prodotti definiti "di massa", ed ha dimostrato che "L'obsolescenza programmata è un fenomeno di massa".

Nel Report vengono analizzate, ad esempio, le stampanti a getto di inchiostro, sulle quali, dopo aver effettuato un numero (già prefissato) di alcune migliaia di pagine, compare una scritta che indica la "necessità" di una riparazione, mentre in realtà, riuscendo ad azzerare il "contatore" che legge il numero di pagine stampate, l'apparecchio funziona perfettamente. All'interno delle lavatrici, invece, gli studiosi hanno scoperto che, molto spesso, le barre di riscaldamento vengono realizzate con leghe o metalli che si arrugginiscono con molta facilità. In questo modo, la loro sostituzione risulta antieconomica per il cliente, il quale viene costretto, dai produttori stessi, a comprarne una nuova. Vengono poi segnalati gli spazzolini da denti a batteria, dove la pila è sigillata all'interno ed è praticamente impossibile sostituirla quando si scarica. La stessa cosa vale per molti capi d'abbigliamento: nei giacconi invernali, ad esempio, i denti delle chiusure lampo sono fatti "a spirale", in modo da rompersi molto prima del dovuto.

L'obsolescenza produttiva è nota fin dagli anni 40 quando le calze di nylon DuPont si dimostrarono troppo resistenti. Così la loro composizione fu modificata per renderle molto più fragili.

Da anni si parla infatti di "obsolescenza pianificata" a tavolino dai produttori che utilizzerebbero appositamente materiali scadenti e inserirebbero una serie di "punti deboli" nei loro prodotti o elettrodomestici, in modo che siano destinati a rompersi o usarsi molto rapidamente.

Il report tedesco conferma tutto ciò che le associazioni dei consumatori, un po' in tutto il mondo, stanno denunciando da anni, ma fa anche un passo in avanti. Secondo i due esperti, infatti, se i consumatori tedeschi non fossero costretti a comprare continuamente nuovi elettrodomestici a causa dell'obsolescenza programmata, potrebbero risparmiare, complessivamente 100 miliardi di euro all'anno. I Verdi tedeschi, per questo, chiedono che il periodo minimo di garanzia obbligatorio per legge venga portato almeno a cinque anni⁷³.

Per favorire ulteriormente le attività di riduzione, riparazione, riutilizzo e riciclaggio sarebbe infine necessario introdurre in Italia un sistema di incremento dei costi di smaltimento con un nuovo regime dell'Ecotassa che non possa più essere utilizzato, come accade attualmente, per consentire a chi incamera l'ecotassa (Regioni e Province) di spendere tali risorse per costruire o mantenere le strade (il vincolo all'utilizzo in campo ambientale è assolutamente generico), ma solo per ridurre i costi sostenuti dai Comuni in modo proporzionale all'effettivo livello di riduzione e riciclaggio raggiunto.

⁷²Fonte <http://www.comunivirtuosi.org/video/progetti/petizioni/meno-rifiuti-pi-benessere>

⁷³Fonte <http://www.greenstyle.it/elettrodomestici-studio-rivela-prodotti-per-rompersi-a-fine-garanzia-15921.html>

Una tassazione più pesante per lo smaltimento dei rifiuti, che in Danimarca, Norvegia, Belgio (Fiandre) e Paesi Bassi viene applicata tramite un'eco tassa anche all'incenerimento dei rifiuti (con o senza recupero energetico), consentirebbe di incamerare risorse da destinare interamente alle azioni di riduzione e RD di qualità attuate dai Comuni. Si deve infatti rammentare che l'Italia è il paese con l'imposta sullo smaltimento più bassa tra quelli presenti nel database "Taxes in Europe" sia in termini di aliquota sia in termini di gettito. Nel resto dell'Europa le imposte ambientali producono un gettito pari al 3 % delle entrate fiscali e allo 0,12 % del PIL. I paesi che hanno raggiunto i risultati migliori in campo ambientale sono anche quelli che presentano i più elevati livelli di imposte ambientali: in Danimarca e nei Paesi Bassi le tasse ambientali raggiungono rispettivamente il 5,8 e il 4 % del PIL, quelle sull'inquinamento rappresentano l'1,2 e lo 0,4 %.

Si rammenta infine che a partire dal 2013, ai sensi dell'articolo 14, D.L. n. 201/2011, sono stati soppressi tutti i prelievi relativi alla gestione dei rifiuti, per essere sostituiti da un nuovo tributo denominato Res (rifiuti e servizi) che reintroduce il meccanismo del Tributo in sostituzione della TARSU e della Tariffa adottata con il metodo presuntivo. La TARES può però essere disapplicata in favore di un prelievo a carattere tariffario a determinate condizioni. Nell'articolo 14 comma 29 è infatti previsto che nei Comuni che hanno adottato sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti prodotti è possibile deliberare la disapplicazione del tributo con contestuale istituzione di una tariffa – corrispettivo, che in questo caso può essere applicata dal gestore del servizio e non esclusivamente dal Comune.

Questa seconda possibilità è però l'unica a non essere in contrasto con il principio europeo "chi inquina paga" che in Francia ha recentemente portato ad includere nella nuova Legislazione ambientale (Grenelle de l'environnement n. 967 del 3 agosto 2009) l'obbligo dell'attivazione della tariffazione puntuale (denominata "Tarification incitative") entro il 2014.

Bisogna infatti evidenziare che l'Italia è uno dei pochi paesi in Europa ad utilizzare ancora una tassa basata sui metri quadri degli appartamenti per pagare il servizio di raccolta dei rifiuti.

Bisognerebbe quindi ristabilire chiaramente che l'obiettivo che devono raggiungere i Comuni in Italia è di applicare un corrispettivo per il servizio di igiene urbana che, recependo il principio internazionale "Pay As You Throw"⁷⁴, tenga conto del volume dei rifiuti conferiti grazie all'applicazione di sistemi di rilevazione e quantificazione della produzione dei rifiuti (già molto collaudati e diffusi in Europa ed ora anche in vari contesti italiani) riferiti ad ogni singola utenza servita (eventualmente aggregata a livello di singolo edificio). In questo modo si potrà esercitare un'effettiva azione premiante dei comportamenti virtuosi che determina un sensibile aumento della partecipazione ai programmi di riduzione e RD messi in atto dalle Amministrazioni locali. Pertanto l'applicazione della tariffazione puntuale costituisce un fattore di successo delle strategie di prevenzione, sia attraverso l'incentivazione della pratica del compostaggio domestico degli scarti verdi e della frazione organica, sia perché determina una maggiore responsabilizzazione dell'utente al momento dell'acquisto, orientando le preferenze verso i beni di consumo che utilizzano meno imballaggi superflui.

Per usufruire pienamente dei vantaggi dei sistemi di tariffazione puntuali gli utenti dovrebbero però poter scegliere tra diverse opzioni di consumo (ad esempio vuoto a rendere o a perdere) ma in Italia tale possibilità di scelta risulta alquanto limitata. Viceversa in altri paesi (soprattutto in Germania ed Austria ma in generale nel nord Europa) si è assistito ad un intenso processo di innovazione economica ed organizzativa presso la grande distribuzione organizzata (GDO) indotti da norme più efficaci in materia di riduzione degli imballaggi a perdere.

Non a caso in Italia le uniche province in cui sono largamente diffusi sistemi di cauzione e di vendita alla spina sono quelle (Bolzano e Trento) dove è stata resa obbligatoria la tariffazione

⁷⁴ Si veda <http://www.epa.gov/epawaste/conserves/tools/payt/index.htm> o www.payt.org o www.payt.net

puntuale della produzione dei rifiuti per ogni singolo condominio. In queste zone la grande distribuzione ha rapidamente assunto l'esigenza di riprogettare la filiera degli imballaggi per rispondere alle nuove esigenze manifestate dagli enti locali e, di conseguenza, dagli utenti-consumatori. La tariffazione puntuale risulta quindi lo strumento più potente che si può attualmente applicare in Italia per creare un circuito virtuoso che premia sia i cittadini che orientano le proprie scelte di consumo che le imprese che commercializzano prodotti che consentono di diminuire la produzione di rifiuti (in particolare di imballaggi superflui). Risulta quindi opportuno che, quale elemento centrale dell'azione di contenimento della produzione dei rifiuti, si promuova non solo la massima diffusione dei sistemi domiciliarizzati di raccolta ma anche la loro ulteriore evoluzione con l'introduzione della tariffazione puntuale. L'analisi delle modalità utilizzate a livello europeo e nazionale ha dimostrato che le esperienze di quantificazione volumetrica dei rifiuti sono in assoluto le più diffuse, dato che risultano facilmente applicabili in contesti che già prevedono circuiti di raccolta di tipo domiciliare. La registrazione del volume e del numero di svuotamenti dei contenitori (bidoni o sacchi) dedicati ad ogni singola abitazione permette inoltre di indurre ad esporre i propri contenitori del secco residuo solo quando risultano quasi pieni ottenendo così sia una riduzione della tariffa della singola utenza che un'ottimizzazione del servizio di raccolta per la riduzione del numero di contenitori svuotati a parità di quantitativi intercettati poiché il costo per l'utenza servita, non essendo parametrato sul peso ma sul volume vuotato, è lo stesso sia per un contenitore esposto ben pieno che per uno semivuoto. Grazie alla tariffa puntuale le utenze cercano chiaramente di sfruttare sempre al massimo la volumetria disponibile riducendo il numero di svuotamenti (una famiglia di tre componenti riesce normalmente ad esporre un bidone da 120 litri del residuo circa 9-10 volte all'anno) oppure chiedendo di ridurre il numero e/o il volume dei contenitori posizionati nel cortile condominiale in cui lo svuotamento viene effettuato comunque ogni settimana. Per disincentivare il fenomeno degli abbandoni dei rifiuti sono stati introdotti nei regolamenti comunali i cosiddetti "vuotamenti minimi" che vengono comunque fatti pagare (a meno che non dimostri di non aver vissuto in quel Comune). Recentemente sono stati introdotti anche in Italia i sacchetti con trasponder UHF che, pur a fronte di un costo di acquisizione maggiore rispetto all'uso di sacchi prepagati con il logo del Comune, garantiscono i seguenti vantaggi:

- una maggiore responsabilizzazione dei comportamenti individuali poiché il sistema permette di tenere traccia dell'effettivo conferimento di sacchetti della singola utenza e di identificare il conferitore anche in caso di prelievo contemporaneo di una moltitudine di sacchetti di fronte ad un condominio o all'interno di un contenitore. Questa possibilità di maggiore controllo può essere sfruttata anche per le frazioni differenziate ed in particolare per il multimateriale leggero;
- Il sistema consente di applicare la tariffazione puntuale anche nei centri storici medioevali in cui mancano gli spazi necessari per il posizionamento di mastelli dotati di trasponder fissi;
- L'alternativa operativa rappresentata dai sacchetti prepagati serigrafati presenta il rischio che terzi possano commercializzare fraudolentemente sacchetti con il medesimo colore e le medesime scritte soprattutto quando tale soluzione viene adottata su larga scala in comuni o consorzi di grandi dimensioni. Con l'uso dei trasponder questo rischio viene azzerato;
- Il sistema dei trasponder UHF a perdere può essere utilizzato in combinazione con l'uso di bidoni o cassonetti, laddove gli spazi condominiali consentono il posizionamento dei contenitori rigidi, consentendo di rendere più flessibile il sistema di raccolta rispetto all'uso di soli sacchetti prepagati o di contenitori rigidi dotati di tag fissi (le uniche due opzioni finora disponibili);
- Il sistema può essere utilizzato anche per circuiti di raccolta che comprendono più comuni permettendo di rilevare esattamente il numero di sacchetti raccolti in ogni singolo Comune.

Monsano, 28 giugno 2013