20 ANNI DI GESTIONE DEGLI IMBALLAGGI

Cosa è stato fatto, cosa resta da fare

A CURA DI

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI VIRTUOSI

ESPER

Volume redatto da

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI VIRTUOSI

In collaborazione con

ESPER

Redazione a cura di:
Sergio Capelli

Supervisione Generale a cura di:
Marco Boschini, Silvia Ricci ed Attilio Tornavacca

Ricerca dei dati:
Andrea Cappello, tecnico ESPER
Silvia Ricci, Responsabile campagne ACV

VOLUME REDATTO CON IL PREZIOSO CONTRIBUTO DI:

Diego Barsotti
Responsabile della comunicazione di Revet e Revet Recycling

Rosy Battaglia
Giornalista e Presidente di Cittadini Reattivi

Marco Boschini
Coordinatore Associazione Comuni Virtuosi

Massimo Ferlini
Presidente Remade in Italy

Paolo Glerean
Board member di Plastics Recyclers Europe Association, Assorimap, PETCORE EUROPE e Presidente di PET Sheet Europe (Sector Group of EuPC)

Ezio Orzes
Assessore all'Ambiente di Ponte nelle Alpi e coordinatore della redazione del Dossier Anci-Conai ACV-ESPER del 2013

Marco Ravagnani
Presidente Assosele

Federico Pizzarotti
Sindaco di Parma e Presidente della Commissione Ambiente di ANCI

Giorgio Quagliuolo
Presidente Conai

Walter Regis
Presidente Assorimap, Associazione nazionale dei riciclatori di materie plastiche

Silvia Ricci
Responsabile Campagne Associazione Comuni VIrtuosi

Ivan Stomeo
Sindaco di Melpignano e Delegato Rifiuti ed Energia per Anci

Attilio Tornavacca
Direttore Generale ESPER

Gabriele Folli
Assessore Ambiente del Comune di Parma nel periodo 2012-2017

Coordinamento e supervisione a cura di Sergio Capelli - Grafica e impaginazione a cura di Massimiliano Maraucci
Tutti i contenuti sono registrati e protetti. È vietata la riproduzione anche parziale senza l'autorizzazione dell'autore ©

3 INTRODUZIONE
3 *Vent'anni di gestione degli imballaggi - Cosa è stato fatto e cosa resta da fare*
4 *Sostenibilità, partecipazione, economia circolare: il progetto per il futuro*
5 *Packaging sostenibile e circolare: a quando?*
10 *Un piano circolare per l'economia delle plastiche*
10 *Ripensare gli imballaggi problematici per il riciclo*
13 COSA È STATO FATTO
15 *1997*
15 *Il decreto Ronchi*
16 *Nasce il CONAI*
16 *1999*
16 *Anci-Conai: accordo quadro 1999-2004*
17 *2001*
17 *L'Unione Europea censura la posizione monopolistica dei Consorzi di filiera*
18 *2004*
18 *Aggiornamento della direttiva europea*
18 *Anci-Conai: accordo quadro 2004/2009*
19 *2006*
19 *Testo unico ambientale*
20 *2008*
20 *Anci-Conai: accordo quadro 2009-2013*
21 *Le valutazioni di Regione, Antitrust ed ONR sulle criticità della gestione degli imballaggi*
22 *2013*
23 *"Per un nuovo accordo quadro Anci-Conai"*
24 *2014*
24 *Anci Conai: accordo quadro 2014-2019*
24 *2016*
25 *IC49 - L'Antitrust si occupa di nuovo di rifiuti e gestione degli imballaggi*
25 *Importanti novità in Anci*
27 COSA RESTA DA FARE - *L'analisi dell'Associazioni Comuni Virtuosi ed ESPER*
29 *Contributo ambientale Conai - Cac*
31 *L'introduzione del CAC differenziato*
32 *Applicabilità e efficacia della leva economica*
34 *I corrispettivi Conai*
36 *Sistema Conai: come adeguarlo alle decisioni dell'Europa*
36 *Concorrenza e mercato*
38 *Le proposte dell'Associazione Comuni Virtuosi*
41 COSA RESTA DA FARE - *Considerazioni e proposte dai rappresentanti delle varie categorie, esperti ed opinion leader*
43 *Incentivare un mercato del riciclo*
45 *Prima esigenza: trasparenza*
47 *Superare il concetto di "maggiori oneri": bisogna definire i costi di raccolta reali basandosi sulle best practices*
49 *Cac differenziato: bisogna fare di più*
51 *Il comparto del riciclo non è una controparte: responsabilità condivisa e tavoli comuni*
53 *Trasparenza, efficienza, maggior coinvolgimento dei Comuni: la sfida è lanciata*
55 *Le analisi merceologiche? Poco rappresentative e statisticamente discutibili*
57 *Costi contenuti e performance: il Sistema Italiano Eccellenza Europea*
59 *Fasce qualitative troppo strette e lievitazione dei costi di selezione: un'accoppiata dannosa per i Comuni*
61 *Acquisti verdi: le nuove norme aiutano, ma bisogna crescere*
63 *Conai? A Parma non arriva a coprire il 25% degli extra-costi*
64 *Gli effetti economici positivi di raccolta porta a porta e tariffazione puntuale: Parma a confronto con altri capoluoghi dell'Emilia Romagna*

Vent'anni di gestione degli imballaggi
Cosa è stato fatto e cosa resta da fare

Marco Boschini - Coordinatore dell'Associazione Comuni Virtuosi

Il punto zero

Partirei da un dato, a suo modo eclatante. Nel 1997 la media di raccolta differenziata in Italia non raggiungeva il 10%. Oggi, a distanza di vent'anni, quella stessa cifra è salita al 50%. Da un punto di vista culturale, prima ancora che ambientale, il decreto legislativo 22/97 fu una svolta per certi versi epocale, come l'invenzione della ruota o l'avvento degli smartphone.
Fu un salto di qualità incredibile, se paragonato alla timidezza (per usare un eufemismo) con cui la classe dirigente nostrana affronta oggi quasi tutte le questioni ambientali. Fu la presa di coscienza dell'effettiva necessità di cambiare passo, una volta per tutte, nell'approcciare un tema gigantesco come quello della gestione dei rifiuti nel nostro Paese.
Quel decreto introdusse anche in Italia l'orientamento europeo nella gerarchia della gestione dei rifiuti (vale la pena ripeterlo ad uso e consumo dei devoti dell'incenerimento: 1) prevenzione; 2) riuso; 3) riciclo; 4) smaltimento finale), e diede una spinta direi decisiva per il fiorire di un'economia verde nella filiera locale del riciclo.

Cosa non ha funzionato

Ciò che ha meno funzionato in questi primi vent'anni è senz'altro la disomogeneità nella sua applicazione a livello territoriale. Ancora una volta sono le cifre a restituirci l'immagine di un'Italia rimasta sostanzialmente ferma a quel 1997 (la media di raccolta differenziata siciliana è oggi inchiodata ad un modestissimo 13%) e, in netta contrapposizione, un altro pezzo di Paese proiettato verso il futuro (il Veneto sfiora ormai il 70% con provincie già abbondantemente oltre l'80%).

Cosa resta da fare

Da pionieri che eravamo rischiamo oggi di essere riconosciuti, in Europa, con lo status di ritardatari. I nuovi obiettivi parlano chiaro: 60% di riciclo dei rifiuti urbani per il 2025 e 65% entro il 2030.
Per raggiungere l'obiettivo occorre togliere di mezzo in primis il gigantesco e irrisolto conflitto di interessi per separare chi svolge nelle città la raccolta dei rifiuti da chi li smaltisce. Serve poi che ogni territorio si doti di una filiera impiantistica a livello locale in grado di riciclare in loco i materiali post consumo per avviarli a nuova vita.
E' necessario inoltre mettere nelle condizioni i Comuni di far bene il proprio mestiere (ciò che sosteniamo dal 2013 nella revisione sostanziale dell'accordo Anci-Conai), valorizzando, anche da un punto di vista economico, quelle eccellenze amministrative che, nonostante tutto, rappresentano ancora oggi un modello di buone prassi oggetto di interesse per municipalità straniere, che ci prendono come punto di riferimento per adottare processi di raccolta, recupero e riciclaggio dei cosiddetti rifiuti.
Ciò che serve, in ultima analisi, è quello scatto di orgoglio che diede il via alla rivoluzione incompiuta del Ronchi.
Uno slancio di fantasia e di coraggio, per uscire dall'evo dell'incenerimento e delle discariche e immaginare un presente votato all'economia circolare, di cui in molti (forse troppi) si stanno riempiendo la bocca. In una parola, serve la politica.
Quella buona.

Sostenibilità, partecipazione, economia circolare: il progetto per il futuro

Ivan Stomeo - Sindaco di Melpignano e Delegato Rifiuti ed Energia per Anci

Da poco più di un anno è iniziato il nuovo corso di Anci con l'elezione del presidente, nonché Sindaco di Bari, Decaro. Dal marzo scorso sono stato chiamato a ricoprire il ruolo di Delegato Rifiuti ed Energia. Come ho avuto già modo di dichiarare in occasione della mia nomina, intendo portare avanti il mio lavoro facendo tesoro della mia esperienza maturata all'interno dell'Associazione Comuni Virtuosi, della Rete Comuni Solidali "Recosol" e dell'Associazione Borghi autentici d'Italia di cui sono attualmente Presidente.

Dunque, il mio mandato sarà ispirato ai principi della sostenibilità nelle sue tre principali declinazioni: sostenibilità ambientale, sociale ed economica, che deve essere declinata nei territori attraverso un insieme coordinato di azioni che mettano al centro la tutela dei cittadini e dell'ambiente e più in generale dei cosiddetti beni comuni.

Le parole chiave di questa filosofia sono sostenibilità, partecipazione, economia circolare; nel campo dei rifiuti questa filosofia è ben rappresentata dalla strategia "Rifiuti Zero". Nella nuova veste di delegato nazionale Anci per il tema Rifiuti, il mio principale impegno sarà rivolto dunque alla collaborazione e alla valorizzazione dell'esperienza di tutti quei Comuni che hanno messo in campo le migliori pratiche per lo sviluppo di progetti locali finalizzati alla promozione di modelli di economia circolare.

Quello che vorrei promuovere dunque come nuovo delegato Anci, è una maggiore apertura verso le esperienze di gestione dei rifiuti e degli imballaggi di successo che avvengono in Italia e anche all'estero da parte di governi, enti locali e industria. Poter disporre di esperienze in corso e studi già effettuati rappresenta un enorme valore aggiunto per poter ipotizzare soluzioni adatte alle nostre realtà.

Il Sistema Conai, come affermato dall'Autorità Garante per il mercato e la concorrenza, parrebbe mostrare la corda. Le trattative per il nuovo accordo Anci-Conai saranno un banco di prova importante. Gli obiettivi sono un coinvolgimento più diretto dei Comuni che non devono limitarsi al mero conferimento dei rifiuti ai consorzi di filiera ma devono anche entrare nel merito di quello che accade dopo. Un impegno serio ed efficace sul tema della riduzione e della riprogettazione degli imballaggi. E ovviamente massimizzare i contributi a copertura dei maggiori oneri.

Un altro tema fondamentale è quello dei controlli, quelle che i tecnici chiamano analisi merceologiche, su tutti i flussi di rifiuti che i Comuni conferiscono al Conai. Oggi il sistema è disomogeneo e soprattutto è di parte, mentre è necessario che le analisi siano svolte da un soggetto terzo, indipendente sia dal Conai che dai Comuni.

Infine, aggiungo un'ultima questione: poiché la raccolta differenziata degli imballaggi esiste in funzione del riciclo, perché il mondo del riciclo è assente all'interno delle consultazioni e dei processi decisionali che hanno portato negli anni alla sigla delle diverse edizioni dell'accordo quadro?

Questo volume dell'Associazione Comuni Virtuosi rappresenta un contributo di analisi e conoscenza molto prezioso nella fase di revisione dell'accordo Anci-Conai che ci apprestiamo ad iniziare nel 2018.

Packaging sostenibile e circolare: a quando?

Silvia Ricci - Responsabile Campagne Associazione Comuni Virtuosi

La sfida che le aziende hanno davanti è quella di adottare quelle innovazioni tecnologiche che, oltre a rispondere alle esigenze funzionali richieste dal packaging, generino un impatto sistemico positivo sotto l'aspetto sociale, ambientale ed economico.
A distanza di cinque anni dal lancio della campagna "Meno Rifiuti più Risorse in 10 mosse"[1], indirizzata al mondo della produzione e della distribuzione per sollecitare un approccio alla progettazione di beni e imballaggi in chiave sostenibile, lo scenario è sì cambiato, ma non in meglio.
La produzione di rifiuti urbani, industriali e da imballaggio è in crescita, così come quella quota del packaging dal basso valore post consumo che non può essere riciclata.
Nonostante i proclami a favore dell'ambiente in cui le aziende amano spendersi, quando si tratta di progettare un prodotto o un imballaggio la valutazione sull'impatto del fine vita rimane spesso confinata sullo sfondo.
Non è mistero che nella progettazione di un imballaggio siano gli aspetti attinenti alle varie funzionalità dell'imballaggio, insieme a considerazioni di ordine economico e di marketing, a determinarne le scelte.
Da quando il tema dello spreco alimentare ha acquisito maggiore rilevanza, la mancata riciclabilità del packaging viene giustificata dalle aziende con la necessità di evitare lo spreco di cibo attraverso il miglioramento della shelf life di un prodotto, come se lo spreco di materia e l'inquinamento provocato dallo smaltimento (evitabile) di questi rifiuti da imballaggio fosse il "male minore".
In realtà per andare oltre a dichiarazioni così generiche si dovrebbe entrare nel merito dei singoli confezionamenti per poter affermare, con cognizione di causa, che sia davvero impossibile, per uno specifico prodotto, progettare una soluzione di imballaggio che possa coniugare funzionalità, l'appeal estetico e riciclabilità.
Quando, ad esempio, i supermercati dedicano metri e metri di banchi frigo a monoporzioni di frutta o verdura tagliata e sbucciata pronta all'uso, e a flaconcini di latticini vari (non riciclabili per le loro dimensioni) si sta risolvendo- o creando- un problema di spreco?
La tipologia dell'offerta, più o meno imballata, che si trova sugli scaffali della GDO ha un peso importante nell'indirizzare le scelte dei consumatori. Pertanto, se si vuole agire per ridurre lo spreco alimentare, così come del packaging, è necessario intervenire anche sulla natura dell'offerta che i cittadini trovano a scaffale rendendola più sostenibile[2].
Secondo il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) per sostenere la richiesta di risorse da parte della popolazione mondiale al 2030 avremo necessità del 40% in più di legname e fibre cellulosiche, del 40% in più di acqua, del 50% in più di cibo e del 40% in più di energia.
Seguendo anche il filo della campagna "Meno rifiuti più risorse" diventa pertanto più che mai urgente intervenire prima che il rifiuto venga generato. La prima mossa rivolta al mondo produttivo recita infatti: disegnare i prodotti e i servizi del futuro in una visione di design sistemico (o di economia circolare) ispirata ai sistemi naturali dove nulla va sprecato. L'economia circolare è infatti un'economia rigenerativa dove i prodotti a fine vita vengono metabolizzati in un sistema biologico per tornare alla terra, oppure tecnico per essere utilizzati in nuovi cicli produttivi mantenendo il valore economico dei materiali il più a lungo possibile.

1 Comunivirtuosi.org – *Campagne: Meno Rifiuti più Risorse*
2 Comunivirtuosi.org - *Approfondimenti : Nudge :quando è il sistema che rende virtuoso il cittadino*

Direttive europee sui rifiuti e circular economy

L'Europa sta spingendo per avviare una transizione verso un'economia circolare che punta a ridurre il prelievo di risorse naturali, ridurre al minimo i rifiuti da smaltire attraverso modelli di produzione e di consumo che prevengano la generazione del rifiuto, prolunghino il ciclo di vita dei prodotti, promuovano il riuso e massimizzino il riciclo.
Il primo passo concreto e rilevante in questo percorso sarà l'attuazione della nuova Direttiva europea sui rifiuti e del pacchetto sull'economia circolare che dovrebbe essere approvata entro fine 2017. La Commissione ha fissato specifici target di riciclo degli imballaggi, differenziati per materiale, che i paesi membri devono perseguire: entro il 2025 ogni stato dovrà riciclare almeno il 65% dei suoi rifiuti da imballaggio e, nello specifico, il 55% della plastica, il 60% del legno, il 75% dell'acciaio, dell'alluminio, del vetro e della carta. Entro il 2030, invece, il target da raggiungere dovrà essere quello del 75%, con un obiettivo del 75% per gli imballaggi in legno e dell'85% per quelli in acciaio, alluminio, vetro, carta e cartone. Per la plastica rimane il 55%.

Qualche dato sull'aumento degli imballaggi

Secondo i dati del Conai la produzione di imballaggi in Italia ha avuto nel 2016 una crescita del 3,2% rispetto al 2015 e l'impiego di imballaggi è cresciuto del 4,4%.
Nel 2016 il peso degli imballaggi immessi al consumo ha raggiunto i 12,6 milioni di tonnellate con una crescita del 2,2% rispetto al 2015.
Uno studio di GEO (Green Economy Observatory) dello IEFE-Università Bocconi presentato recentemente ha stimato quanti di rifiuti da imballaggio potrebbero essere prodotti al 2030. Il modello utilizzato dallo studio ha quantificato in 4 milioni di tonnellate la quantità di rifiuti che sarebbe possibile evitare grazie a politiche di riduzione e innovazione tecnologica. Quest'importante riduzione viene però minimizzata da un aumento nella produzione di rifiuti – che vale più del doppio – dovuto alle modalità di consumo e stili di vita. Tra i fattori che contribuiscono all'aumento degli imballaggi c'è un crescente ricorso agli acquisti online e la riduzione della dimensione dei nuclei famigliari che favorisce un maggior consumo di cibo pronto all'uso e monoporzioni a maggiore impatto di packaging.

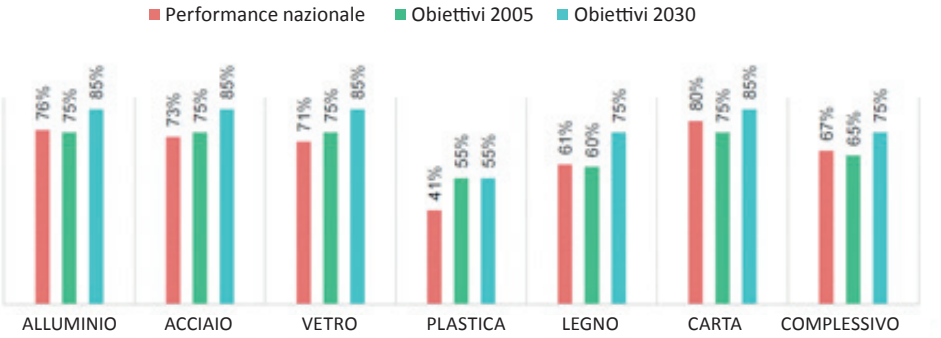
Good News

Lo studio di GEO è portatore di una buona notizia perché il raggiungimento degli obiettivi di riciclo al 2030 posti dall'Unione Europea per il settore degli imballaggi non comporterà solamente un aumento dei quantitativi di rifiuti da gestire, e relativi costi, ma anche importanti benefici occupazionali ed ambientali.
Secondo lo studio il raggiungimento dei target al 2030 comporterà un aumento dell'occupazione diretta nel settore di circa 15.000 unità rispetto al 2015 e il risparmio di circa 18 milioni di tonnellate di CO2eq. Se monetizzato, tale risparmio ammonterebbe a circa 1 miliardo di euro di esternalità evitate.

Raggiungere gli obiettivi di riciclo

Per raggiungere gli obiettivi di riciclo previsti per il 2025 e 2030 è necessario agire sia a livello di normativa che attraverso il coinvolgimento del mondo industriale a livello volontario.
Come evidenziato anche dallo studio di GEO le filiere degli imballaggi che continueranno ad avere maggiore rilevanza, sia in termini di quantità avviate a riciclo che di costi, sono quelle della carta, vetro e plastica.
La filiera degli imballaggi in plastica è quella che incontrerà una maggiore difficoltà nel centrare gli obiettivi e al tempo stesso quella che genera il maggiore impatto economico dal punto di vista dei costi netti per la gestione di una singola tonnellata di rifiuti.

FIGURA 1 - RICICLO DEI RIFIUTI DA IMBALLAGGIO: OBIETTIVI E PERFORMANCE NAZIONALE



In Italia il deficit di catena reso noto da Corepla per il 2016 è pari a 382€ a tonnellata calcolato dividendo i costi industriali sostenuti (al netto dei ricavi della vendita dei materiali) per i quantitativi imballaggi conferiti nella raccolta differenziata urbana (superficie pubblica 980.000 t).

Quale scenario economico ci aspetta qualora le quantità di plastica raccolte aumentassero al ritmo attuale del 7% annuo e ci trovassimo a dover gestire al 2025 un 50% in più circa delle quantità attuali? Con il rischio che, se non viene aumentata drasticamente la percentuale di riuso (con il contenitore a rendere) e la riciclabilità con l'eco progettazione, non si arrivi lo stesso a raggiungere il 55% di target di riciclo.

La gestione della plastica è sempre più sotto i riflettori internazionali per le problematiche connesse al marine litter ed è oggetto di una nuova comunicazione della commissione europea "Strategy on Plastics in the circular economy"[3] che verrà pubblicata a fine 2017 come parte del piano di azione per l'economia circolare. (vedi Box "Un piano circolare per l'economia delle plastiche" a pag. 10)

Dato per scontato che sono le scelte industriali in fase di progettazione di un bene o imballaggio a determinare una sua riusabilità o riciclabilità è evidente che la partecipazione del mondo industriale è imprescindibile. Per spingere l'industria verso l'ecodesign e un maggiore utilizzo di imballaggi riutilizzabili o ricondizionabili (sia nel settore B2B che B2C), servono però sia incentivi fiscali che obiettivi di prevenzione/riuso/riciclo obbligatori per legge.

Condividiamo a tale proposito come Associazione Comuni Virtuosi (ACV), unico membro italiano della piattaforma europea Reloop (per la promozione del riuso e del deposito su cauzione per gli imballaggi), l'appello fatto alla Commissione europea di non approvare un obiettivo aggregato per riutilizzo e riciclaggio così come previsto nella bozza del pacchetto per l'economia circolare proposto dalla Commissione europea[4].

Un obiettivo aggregato non permette infatti di monitorare e agire sulle due aree di intervento con azioni promozionali o di eventuale incentivazione mirate ad accrescere le due diverse prestazioni. Solo assegnando target separati da raggiungere per il riciclaggio e il riutilizzo ci può essere la garanzia che la gerarchia di gestione dei rifiuti venga rispettata, che il riutilizzo venga incoraggiato e che le imprese non si concentrino esclusivamente sul riciclaggio. Sino a quando sarà più conveniente per le aziende fare ciò che non è ambientalmente più corretto, continuare con i prodotti usa e getta o l'incenerimento dei rifiuti, non vi sarà alcun incentivo a perseguire la sostenibilità nel business per la maggior parte delle aziende.

Promuovere vantaggi fiscali per gli imballaggi riutilizzabili diventerebbe invece un modo per aumentare chiaramente l'appeal economico del riutilizzo.

Condividiamo nello specifico la necessità di fissare quote di riutilizzo riferite a "categorie" di imballaggi come i contenitori per bevande, gli imballaggi secondari e terziari e il resto del packaging come evidenzia il Direttore di Reloop Clarissa Morawski *"Il Parlamento europeo si è mostrato intenzionato a fissare una quota di riutilizzo per il packaging (non vincolante) compresa tra il 5 e il 10% e questo è un passo importante nella giusta direzione.*

3 http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-strategy-on-plastics-in-the-circular-economy

4 Comunivirtuosi.org - *Approfondimenti : Pacchetto Economia Circolare: obiettivi separati di prevenzione dei rifiuti, riciclo e riutilizzo*

Tuttavia, questi obiettivi, oltre ad essere vincolanti, dovrebbero essere perseguiti singolarmente da ciascuna categoria di imballaggio (contenitori per bevande, gli imballaggi industriali e il resto del packaging). Dovrebbe essere fissata entro il 2025 il raggiungimento di una quota obbligatoria del 10% di imballaggi riutilizzabili rispetto a quelli immessi sul mercato per categoria, che andrebbe aumentata di un ulteriore 20% entro il 2030 rispetto allo status raggiunto nel 2018."

Differenziare il contributo ambientale

Un altro piano su cui agire sempre all'interno dei possibili strumenti finanziari per l'economia circolare per spingere le aziende verso l'adozione di imballaggi eco-compatibili - e senza che si debba aspettare una legge- è quello di fare pagare alle aziende un contributo ambientale differenziato in base all'impatto ambientale dei propri imballaggi.
A gennaio 2018 entra in vigore il nuovo sistema ideato da Corepla per gli imballaggi in plastica che prevede il pagamento di un Contributo Ambientale CAC differenziato sulla base del circuito di provenienza (industriale o domiciliare) e della maggiore o minore selezionabilità e riciclabilità degli imballaggi. Come ACV siamo stati l'unica voce nel panorama nazionale ad avere espresso delle perplessità sul sistema. Come abbiamo commentato in modo articolato sul nostro sito non riteniamo infatti che il sistema, per come è stato ideato, sia capace di promuovere la produzione di imballaggi facilmente riciclabili e scoraggiare quelli non riciclabili[5].
La scelta di applicare tre soglie contributive differenziate a tre categorie di imballaggi che includono imballaggi eterogenei tra loro (da facilmente a per nulla riciclabili) non è funzionale, a nostro parere, allo scopo del progetto.
Non per nulla questa metodologia non è stata presa in considerazione dal sistema francese di Eco Emballages che applica un bonus - o un malus - in sede di pagamento del contributo ambientale, ad imballaggi dalle caratteristiche omogenee[6].
Per chiarire meglio il concetto ben si prestano i casi di imballaggi in PET colorato e opacizzato, problematici per il riciclo come illustrato nel Box "Ripensare gli imballaggi problematici per il riciclo" (pag. 10). Questa tipologia di imballaggi, penalizzati dal sistema francese, godono invece di un CAC agevolato, al pari della bottiglia in PET trasparente facilmente riciclabile perché appartengono alla categoria: bottiglie e flaconi.

Ripensare i sistemi di raccolta

I sistemi di raccolta attivi nei vari paesi, così come i sistemi post consumo di avvio a riciclo, sono stati progettati in tempi in cui gli stili di vita e di consumo ma anche gli imballaggi erano diversi rispetto agli attuali. I materiali che costituiscono gli imballaggi di oggi sono più leggeri, costituiti da diversi strati di polimeri e materiali differenti al punto che sono per nulla o difficilmente riciclabili con un aumento dei costi e una perdita di qualità e valore economico. Inoltre, una parte consistente dei rifiuti da imballaggio che generiamo avviene sempre più fuori casa.
I sistemi post consumo non riescono a tenere il passo con la velocità con cui l'industria dell'imballaggio sforna nuovi imballaggi altamente ingegnerizzati e in diverse tipologie che creano maggiori difficoltà nella separazione dei materiali. L'associazione europea dei riciclatori di materie plastiche, Plastic Recyclers Europe (PRE) ha espresso recentemente alcune preoccupazione per il calo nella resa del riciclaggio del PET, che in cinque anni è passate dal **73** al **68%**, con maggiori con maggiori costi per i riciclatori, i quali si trovano a dover smaltire un maggiore volume di scarti per garantire una buona qualità del materiale rigenerato.
Oltre ad agire prioritariamente sull'ecodesign degli imballaggi è necessario che tutta la filiera si muova in modo coerente rispetto agli obiettivi.
Questo sottintende che l'intero sistema post consumo della filiera degli imballaggi, e quindi i sistemi di raccolta, selezione e riciclo dovrebbero essere ridisegnati in modo da essere allineati alle caratteristiche dei flussi di imballaggi in entrata.
Le ragioni, secondo l'associazione di settore PRE, sono diverse e concomitanti. In primo luogo l'assottigliamento delle bottiglie ha effetti negativi nel processo di riciclo generando maggiori scarti e in secondo luogo il maggiore impiego del PET per applicazioni del packaging non-bottle (vassoietti, contenitori, film), ne rende più complessa la gestione post-consumo. PRE stima che attualmente il 18% del PET raccolto sia composto da queste applicazioni non-bottle e che il trend per i prossimi anni sia in crescita[7].
Secondo le associazioni dei riciclatori è indispensabile sia migliorare la qualità dei rifiuti, partendo dall'eco-design degli imballaggi, che aggiornare la tecnologia dei sistemi di raccolta e selezione per garantire un percorso diversificato ad imballaggi che, seppur dello stesso flusso o polimero, necessitano di processi di riciclo differenti. Secondo uno studio di PET-Recycling Schweiz, l'organizzazione elvetica che si occupa della raccolta e gestione delle bottiglie in

5 Comunivirtuosi.org - *Approfondimenti: Imballaggi in plastica, il nuovo Cac è davvero efficace per promuoverne la riciclabilità?*
6 Eco Emballages: Guide des emballages perturbateurs du recyclage - 2016 http://www.ecoemballages.fr/sites/default/files/files/resources/emballages_perturbateurs_2016.pdf
7 Polimerica.it: "Cala la resa nel riciclaggio del PET"

PET, le raccolte separate delle diverse frazioni plastiche rimangono insuperate per quanto riguarda l'efficienza costi–benefici.
La raccolta mista di imballaggi in plastica nelle utenze domestiche mostra invece un'efficacia più bassa con più materiale raccolto che viene smaltito[8].
Uno studio americano del condotto da: Sustainable Packaging Coalition "A Centralized Study on Availability of Recycling, 2016" ha comparato i diversi sistemi di raccolta differenziata esistenti negli Stati Uniti rilevando che l'accesso ad un sistema di raccolta non è di per sé una garanzia di partecipazione degli utenti al conseguimento della migliore performance di raccolta e riciclo.
La maggiore partecipazione che influenza i risultati del riciclo è stata conseguita dai sistemi di raccolta automatici dei contenitori di bevande con cauzione, a dimostrazione che la partecipazione può essere incoraggiata in una certa misura anche da una convenienza economica[9].
Il sistema di (contenitore) vuoto a rendere con restituzione della cauzione, finalizzato sia al riutilizzo che al riciclo del contenitore, si è rivelato il sistema di maggiore successo per realizzare un'economia circolare nel settore degli imballaggi. Il cauzionamento sta guadagnando consenso in Inghilterra, Olanda e Belgio e anche la Coca Cola ha recentemente dichiarato che appoggerà il sistema in Scozia aprendo un precedente importante, dopo decenni di ostracismo.
Come diversi studi hanno confermato[10] , il cauzionamento non solamente garantisce oltre il 90% di percentuale di intercettazione rispetto all'immesso al consumo, ma garantisce risparmi importanti ai comuni. La società inglese di consulenza Eunomia ha pubblicato lo studio Impacts of a Deposit Refund System on Local Authority Waste Services[11] mirato a dare delle risposte a quegli enti locali inglesi che, avendo raggiungono alti tassi di raccolta differenziata di buona qualità, temono di perdere gli introiti che derivano dalla vendita degli imballaggi.
Nei sistemi di cauzionamento i contenitori per bevande vengono infatti raccolti attraverso reverse vending machine e gestiti da un circuito a parte. Lo studio ha preso come dati di partenza i costi di raccolta e avvio a riciclo degli imballaggi sostenuti da 8 municipalità con performance di raccolta e riciclo diverse tra loro per ipotizzare costi e benefici conseguenti all'introduzione di un sistema di cauzionamento. I risultati dello studio hanno confermato che il sistema produrrebbe risparmi economici per tutti gli otto casi studio esaminati che si aggirano dalle 68.000 alle 566.000 sterline inglesi. Le entrate dalle vendite dei materiali vengono compensate dai minori costi derivanti da meno rifiuti da gestire.
La considerazione da trarre da quanto sin qui esposto è che, per ridurre i rifiuti e raggiungere gli obiettivi europei, serve un approccio sistemico che abbracci tutta la catena del valore dei rifiuti da imballaggio.
Oltre ad agire prioritariamente sull'ecodesign degli imballaggi è necessario che tutta la filiera si muova in modo coerente rispetto agli obiettivi. Questo sottintende che l'intero sistema post consumo della filiera degli imballaggi, e quindi i sistemi di raccolta, selezione e riciclo dovrebbero essere ridisegnati in modo da essere allineati alle caratteristiche dei flussi di imballaggi in entrata.
Ma ancora non basta perché i nuovi trend socio economici citati in apertura che incidono nella produzione di rifiuti, abbinati a fattori come la stagionalità per certi luoghi, hanno spostato la produzione di rifiuti fuori casa. Per raggiungere questo obiettivo è necessario pertanto progettare sistemi di raccolta diversificati con programmi di raccolta mirati dove i diversi sistemi di intercettazione dei vari flussi di rifiuti (ad esempio porta a porta con sistemi di vuoto a rendere con cauzione) possono integrarsi e completarsi.
Dopotutto lo scopo delle raccolte differenziate è quello di reimmettere materiali di qualità nel circolo economico che possano permettere un riciclo eco efficace e la produzione di materia prima seconda pregiata da impiegare per la produzione di nuovi manufatti.

8 Polimerica.it : Il riciclo non deve essere fine a se stesso
9 Is access everything? http://www.cmconsultinginc.com/2017/02/access-everything
10 Comunivirtuosi.org -Approfondimenti:Il deposito su cauzione è vantaggioso per l'ambiente e i Comuni
11 Impacts of a Deposit Refund System on Local Authority Waste Services
http://www.eunomia.co.uk/reports-tools/impacts-of-a-deposit-refund-system-for-one-way-beverage-packaging-

Un piano circolare per l'economia delle plastiche

Il programma **The New Plastics Economy** NPE lanciato nel 2016 dalla Fondazione Ellen McArthur per l'economia Circolare ha prodotto ad inizio anno 2017 il suo piano d'azione **"Catalysing action"** con l'obiettivo di rendere riciclabili o riusabili tutti gli imballaggi di plastica. Il piano di azione identifica allo scopo tre strategie di intervento basate su riprogettazione, riuso e riciclo. Entrando nel merito delle tipologie e quantità di imballaggio il piano indica quale quota rispetto all'immesso al consumo in peso può essere facilmente riciclata (**50%**), quale riutilizzata (**20%**) e quale necessita di una riprogettazione radicale (**50%** dell'immesso al consumo come unità e **30%** in peso).

Il programma che vede la partecipazione di oltre quaranta soggetti prevalentemente industriali è stato lanciato un anno fa per aumentare il basso tasso di riciclo (**14%** a livello globale) e introdurre nuovi modelli circolari nell'utilizzo del packaging. Oltre alle esternalità di ordine ambientale l'attuale modello economico lineare delle plastiche fa sì che il **95%** del valore del packaging - stimabile in **60/120** miliardi di dollari- si perda dopo un singolo utilizzo. Delle **78 milioni di tonnellate** di packaging immesso al consumo il 72% non viene recuperato. Mentre il **40%** va in discarica, il **32%** sfugge ai sistemi di raccolta "legali". Questi ad altri dati sono contenuti nel rapporto The New Plastics Economy del 2016.

In seguito all'impulso dato dalla Fondazione McArthur, e dal suo specifico programma, le multinazionali aderenti hanno annunciato recentemente i propri obiettivi al 2025 in linea con le indicazioni contenute nel piano.

Brand come MARS, M&S, PepsiCo, Coca Cola, Unilever, Werner & Mertz e Mark & Spencer hanno dichiarato che entro il 2025 utilizzeranno solamente imballaggi riciclabili e maggiori quote di materia prima seconda[12].

Tra gli impegni più interessanti risaltano quelli di M&S e Werner & Mertz.

Il primo, oltre agli obiettivi prima citati, si è impegnato, entro il 2022, ad introdurre prodotti che contengano plastica riciclata, ad eliminare tutte gli imballaggi e parti di imballaggio che possono più facilmente finire nell'ambiente e nei mari e valutare la possibilità di utilizzare un solo polimero per le sue tipologie di imballaggio per semplificare la differenziata e aumentare il riciclo.

Werner & Mertz si è impegnato a passare dalle 70 milioni di bottiglie realizzate con il 100% di plastica riciclata (65% della sua produzione) ad un completo utilizzo di plastica riciclata per tutto il suo packaging entro il 2025.

La Coca Cola, oltre a raddoppiare la percentuale di PET riciclato nelle sue bottiglie ed arrivare ad almeno il 50%, ha preso più recentemente un impegno piuttosto sfidante all'interno del **Sustainability Action Plan for Western Europe:** di collaborare cioè con partner locali e nazionali affinché il 100% del suo packaging venga raccolto.

Un altro effetto positivo del programma è stato quello di riunire in un'alleanza "The Global Plastics Outreach Alliance" tre importanti associazioni di riciclatori di cui una americana: Association of Postconsumer Plastic Recyclers (APR), e due europee: Plastics Recyclers Europe e European PET Bottle Platform. Scopo dell'alleanza è realizzare uno standard/protocollo globale di riferimento per tutti le aziende e i progettisti di imballaggi in plastica armonizzando le linee guida sulla progettazione e i metodi di test per valutare la riciclabilità degli imballaggi (Design Guides and Testing Protocols) sin qui sviluppati in modo autonomo[13].

Per maggiori informazioni vai agli articoli della sezione APPROFONDIMENTI del sito comunivirtuosi.org

Ripensare gli imballaggi problematici per il riciclo

L'iniziativa **Meno rifiuti più risorse** chiede ai produttori ed utilizzatori di imballaggi di progettare secondo i criteri dell'eco design privilegiando imballaggi monomaterici invece che in materiali poliaccoppiati (plastica, carta alluminio) con parti facilmente ed intuitivamente separabili o rimovibili e privi di accessori superflui. Il mercato dell'imballaggio non riciclabile o che non viene riciclato è in aumento. Alcuni esempi dal mercato del packaging flessibile sono le buste in poliaccoppiato usate per confezionare varie tipologie di prodotti freschi o secchi. Anche uno degli imballaggi di maggior successo il Tetrapack, che ha conquistato una quota consistente del mercato delle bevande e dei prodotti derivati dal latte appartiene a questa categoria. Come ha dichiarato la multinazionale nel 2016 sono state avviate a riciclo circa 25.000 tonnellate di cartoni per bevande, che rappresentano il 26%

12 (1) NewPlasticseconomy.org – News : Six Companies announce major steps towards circular economy
13 Polimerica.it : Armonizzare il design per il riciclo

dell'immesso al consumo.
Un altro esempio di packaging riciclabile che non viene riciclato sono tutte le bottigliette in PET o HDPE che hanno dimensioni inferiori ai 7cm.

Pet opaco e colorato

Nonostante il PET sia tra le plastiche la più pregiata e riciclata almeno la metà delle bottiglie di bevande in PET sfugge in Italia ai sistemi di raccolta.
Secondo la statunitense Association of Postconsumer Plastic Recyclers (APR), in 10 anni i costi necessari per produrre riciclato in PET per il mercato sono raddoppiati a causa delle caratteristiche degli imballaggi immessi al consumo. Come ha allertato già qualche anno fa l'associazione Plastic Recyclers Europe PRE l'esigenza di trovare sbocchi post consumo per i granuli derivati da contenitori di PET in colorazioni scure o opacizzati ha portato instabilità in altri mercati presidiati da altri polimeri post consumo. In questo caso l'industria che ricicla l'HDPE - che diventa materia prima seconda per tubi, vasi e altri manufatti- rischia di entrare in crisi qualora subisca una forte concorrenza del PET colorato. Alcuni settori dei beni di consumo, come quello del latte o dei prodotti per la casa e la cura della persona, sono passati dall'utilizzo dei contenitori in HDPE a quelli in PET colorato o opaco creando problemi e costi aggiuntivi a vari livelli della filiera dell'avvio a riciclo e del mercato post consumo. Nelle bottiglie il PET opaco viene preferito alla versione in HDPE per alcuni vantaggi di tipo economico e per le migliori performances che questi contenitori consentono durante i processi produttivi.
In Francia Ecoemballages ha in corso un progetto specifico per studiare la riciclabilità e promuovere sbocchi di riciclo per Il nodo dolente resta il fine vita visto che i pigmenti opacizzanti usati come TiO2 Biossido di titanio o il carbon black complicano prima la fase di selezione automatica e riconoscimento a raggi infrarossi e successivamente ostacolano il riciclo. Il PET opaco non ha un mercato post consumo che assorba le quantità in entrata in quanto può essere riciclato esclusivamente in una miscela con PET colorato per la produzione di fibre sintetiche, o per produrre alcuni manufatti, ma a condizione che non superi il 15% della massa totale.
In Francia la percentuale di PET opaco selezionato con il PET colorato rappresenta oltre il 12% della composizione di queste balle. I costi stimati dal piano Catalysing Action causati al sistema di riciclaggio francese dalle circa 5.000-6.000 tonnellate di contenitori in PET opaco ammontano a circa 1-2 milioni di dollari all'anno.
Attualmente in Italia i contenitori in PET opaco per mancanza di sbocchi non vengono per lo più selezionati per il riciclo ma mandati direttamente nello scarto delle plastiche miste che vanno a recupero energetico. Sulla base dei dati francesi, non essendo dati nazionali, si potrebbe ipotizzare che si tratti di circa 5.000-6.000 tonnellate annue. Ad oggi tutte le marche produttrici di latte a lunga conservazione e jogurt, ad eccezione del gruppo Parmalat e delle insegne della GDO rifornite dal gruppo per le referenze a marca propria, sono passate ai contenitori in PET opaco.

Etichette coprenti

Oltre agli additivi coloranti una sfida al riciclo per i contenitori in PET sono le etichette coprenti termoretraibili, o sleeves che rivestono le bottiglie in PET trasparente in quanto realizzate in polimeri incompatibili con il riciclo. Uno studio di APR (Association of Plastic Recyclers) ha stimato che l'utilizzo delle etichette nei contenitori in PET incida di circa 44-88 dollari per ogni tonnellata di PET riciclato e dai 2 ai 4 centesimi per ogni 500 grammi di prodotto lavorato. In Italia Corepla ha stimato che nel 2011 siano state raccolte 5.000 tonnellate di confezioni con etichette coprenti.
L'azienda campana Erreplast è l'unica azienda italiana ad essersi dotata di un costosissimo impianto per rimuovere le sleeve a secco e tornare alle rese precedenti all'entrata di queste etichette nel mercato.
Secondo Erreplast la presenza di tali bottiglie costituisce circa tra il 5 e l'8% (dipende dalle aree geografiche, consumi, stagionalità, ecc) del flusso delle bottiglie, con trend in crescita e, soprattutto, con un effetto "trascinamento" certamente maggiore. Le sleeve contribuiscono a determinare riduzioni dell'indice di riciclo quantificabili tra il 25-30%. Fatto cento il peso di una balla di rifiuti di imballaggi selezionati, solo il 70-75% diventa pura scaglia riciclata[14].

14 Comunivirtuosi.org - *Approfondimenti: La parola al riciclo*
Per maggiori informazioni vai agli articoli della sezione APPROFONDIMENTI del sito

20 ANNI DI GESTIONE DEGLI IMBALLAGGI

Cosa è stato fatto

Erano i primi anni '90 quando la questione rifiuti arrivò sui tavoli della politica europea in maniera importante e non più prorogabile. Il boom economico del decennio precedente aveva portato ad una crescita incontrollata degli scarti sia di origine industriale che domestica. La crescita dei consumi e un nuovo stile di vita in cui l'usa e getta imperante aveva di fatto quasi cancellato la precedente sana abitudine al cauzionamento (latte e acqua soprattutto) e all'acquisto di merci sfuse. Per una massa enorme di rifiuti non risultava più prorogabile una gestione compatibile con la tutela ambientale ed economicamente sostenibile.
La problematica relativa agli imballaggi viene affrontata con l'emanazione della direttiva quadro sui rifiuti da imballaggio (94/62/CE[1])
La Direttiva ha introdotto disposizioni finalizzate sia a prevenirne e ridurre l'impatto sull'ambiente causato dai rifiuti da imballaggi, sia a garantire il funzionamento del mercato interno europeo al fine di prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi nonché distorsioni e restrizioni alla concorrenza nella Comunità. Tale Direttiva è stata successivamente modificata dalla Direttiva 2004/12/CE[2] che ha, tra l'altro, introdotto nuovi e più ambiziosi obiettivi di recupero e riciclaggio da conseguire entro il 2008.

1997

Nel 1997 in Italia l'80% dei rifiuti urbani (21,3 milioni di tonnellate) veniva smaltito in discarica e la raccolta differenziata era inferiore al 9%. Contemporaneamente la produzione di rifiuti aveva una crescita elevatissima.
Presidente del Consiglio era Romano Prodi, che aveva affidato il dicastero all'ambiente a Edo Ronchi. *"Lo smaltimento in discarica era la modalità di gestione dei rifiuti ampiamente diffusa perché appariva il sistema più semplice e - sottovalutando i costi ambientali - anche il meno oneroso. […] Come principale alternativa alla discarica riscuoteva, allora, un notevole consenso fra i decisori politici l'incenerimento massiccio dei rifiuti. Piaceva l'idea di un'industrializzazione del ciclo dei rifiuti affidata a pochi grandi impianti, visti come soluzione del problema. La simpatia per l'incenerimento di massa era basata anche sulla sottovalutazione delle possibilità e dei vantaggi del riciclo dei rifiuti e sui pregiudizi diffusi nei confronti della raccolta differenziata che portavano a ritenerla difficile da praticare e impossibile da sviluppare con percentuali elevate"* scrive oggi Edo Ronchi, nel volume "La riforma dei rifiuti"[3].

Il decreto Ronchi

Proprio il Ministro Edo Ronchi sottoscriverà il recepimento delle direttive Europee nel campo della gestione dei rifiuti, con il D.Lgs n. 22 del 5 febbraio 1997 anche detto "Decreto Ronchi"[4],
Nell'ambito del Decreto risulta particolarmente importante il Titolo II, ovvero la parte assegnata alla gestione degli imballaggi che viene legata al recepimento della Direttiva 94/62/CEE sugli imballaggi e i rifiuti da imballaggio. Oltre a stabilire obiettivi minimi di raccolta differenziata e recupero energetico per gli imballaggi, viene stabilito il divieto di conferire imballaggi di tipo terziario (quelli utilizzato per il trasporto dal luogo di produzione al luogo di vendita) ai circuiti di raccolta degli RSU, mentre per quelli secondari (imballaggi concepiti in modo da costituire il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita) il conferimento è permesso solo nei circuiti della raccolta differenziata.

I principi base su cui si fonda il Titolo II sono:

a) incentivazione e promozione della prevenzione alla fonte della quantità e della pericolosità degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, nonché' a favorire la produzione di imballaggi riutilizzabili ed il riutilizzo degli imballaggi;
b) incentivazione del riciclaggio e del recupero di materia prima, sviluppo della raccolta differenziata di rifiuti di imballaggio e promozione di opportunità di mercato per incoraggiare l'utilizzazione dei materiali ottenuti da imballaggi riciclati e recuperati;
c) riduzione del flusso dei rifiuti di imballaggi destinati allo smaltimento finale attraverso le altre forme di recupero dei rifiuti di imballaggi.

1 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A31994L0062
2 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32004L0012
3 http://www.fondazionesvilupposostenibile.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2017/02/La-riforma-dei-rifiuti-a-20-anni-dal-dlgs_22_97-Pubblicazione.pdf
4 http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/97022dl.htm

Nasce il CONAI

Al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati e per garantire il necessario raccordo con l'attività di raccolta differenziata effettuata dalle Pubbliche Amministrazioni il Decreto Ronchi sancisce all'art. 41 la nascita del Consorzio Nazionale Imballaggi, CONAI[5].

Viene stabilito che il Consorzio dovesse costituirsi in forma paritaria da produttori (i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio[6]) e utilizzatori (i commercianti, i distributori, gli addetti al riempimento, gli utenti di imballaggi e gli importatori di imballaggi pieni[7]).

Il legislatore nazionale stabilisce quindi di affidare il ruolo primario al settore industriale che produce ed utilizza gli imballaggi, quello su cui, secondo quanto stabilito dal Decreto, è ricade la responsabilità della corretta gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti[8].

Il CONAI doveva quindi assumere le seguenti funzioni:

a) definire, in accordo con le Regioni e con le pubbliche amministrazioni interessate, gli ambiti territoriali in cui rendere operante un sistema integrato che comprenda la raccolta, la selezione e il trasporto dei materiali selezionati a centri di raccolta o di smistamento;

b) definire, con le pubbliche amministrazioni le condizioni generali di ritiro da parte dei produttori dei rifiuti selezionati provenienti dalla raccolta differenziata;

c) elaborare ed aggiornare, il **Programma generale per la prevenzione e la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio;**

d) promuovere accordi di programma con le Regioni e gli enti locali per favorire il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti di imballaggio, e ne garantisce l'attuazione;

e) assicurare la necessaria cooperazione tra i consorzi;

f) garantire il necessario raccordo tra l'amministrazione pubblica, i Consorzi e gli altri operatori economici;

g) organizzare, in accordo con le pubbliche amministrazioni, le campagne di informazione ritenute utili ai fini dell'attuazione del Programma generale;

h) **ripartire tra i produttori e gli utilizzatori i costi della raccolta differenziata, del riciclaggio e del recupero dei rifiuti di imballaggi primari, o comunque conferiti al servizio di raccolta differenziata**, in proporzione alla quantità totale, al peso ed alla tipologia del materiale di imballaggio immessi sul mercato nazionale, al netto delle quantità di imballaggi usati riutilizzati nell'anno precedente per ciascuna tipologia di materiale.

Il Legislatore nazionale ha quindi predisposto un sistema che si basa sul sostanziale monopolio del CONAI e dei consorzi di filiera. Inoltre al Conai viene assegnato il compito di stipulare un accordo di programma quadro su base nazionale con l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) che stabilisca da una parte le modalità di raccolta dei rifiuti di imballaggio, in maniera che siano compatibili con le esigenze delle attività di riciclo e recupero, dall'altra l'entità dei costi della raccolta differenziata che, come da norma, devono essere a carico dei produttori.

L'accordo quadro è dunque lo strumento attraverso il quale il sistema consortile doveva garantire ai Comuni italiani la copertura totale degli oneri sostenuti per operare le raccolte differenziate dei rifiuti di imballaggi, frutto di una contrattazione fra chi rappresenta il sistema industriale della produzione, importazione o commercializzazione di materie prime e di imballaggi (Conai quale responsabile della corretta gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti) e chi rappresenta gli interessi delle pubbliche amministrazioni che devono vedere coperte le proprie spese di raccolta differenziata attraverso i proventi derivanti dai corrispettivi CONAI.

1999

Anci-Conai: accordo quadro 1999-2004

Caduto il governo Prodi, è Massimo D'Alema a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio, Edo Ronchi è sempre il Ministro dell'Ambiente. Vengono immessi al mercato 10.435 mila tonnellate di imballi. Dopo due anni di gestazione (e di organizzazione di un settore che nasceva quasi da zero), nel 1999 viene siglato il primo accordo quadro Anci-Conai[9], a firma di Enzo Bianco (all'epoca presidente Anci e sindaco di Catania) e di Piero Capodieci (Presidente Conai in carica nel 1999).

Vengono per la prima volta stabiliti i corrispettivi che Conai verserà ai Comuni per i rifiuti di imballaggio raccolti separatamente che il Consorzio ritirerà presso le piattaforme convenzionate. I corrispettivi sono calcolati sulla base di un valore di riferimento concordato, eventualmente decurtato in base alla percentuale di impurità presenti nel materiale raccolto in modalità differenziata. Viene stabilito che ad effettuare i controlli sulla qualità del materiale raccolto saranno i consorzi di filiera, direttamente o tramite terzi. Tali fondi deriveranno dall'applicazione di un CAC (Contributo Ambientale CONAI), stabilito per ciascuna tipologia di ma-

5 *Statuto Conai:* http://www.reteambiente.it/normativa/43/
6 *Cfr. art. 35 Decreto Ronchi (D.Lgs n. 22 del 5 febbraio 1997)*
7 *Cfr. art. 35 Decreto Ronchi (D.Lgs n. 22 del 5 febbraio 1997*
8 *Cfr. art. 38 comma 1 Decreto Ronchi (D.Lgs n. 22 del 5 febbraio 1997)*
9 http://www.reteambiente.it/normativa/1220/

teriale di imballaggio attraverso la quale CONAI ripartisce tra produttori e utilizzatori il costo per i maggiori oneri della raccolta differenziata, per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggi.
Risulta da subito evidente una possibile incongruenza nell'assegnazione dei ruoli: i consorzi di filiera, ovvero i rappresentanti di coloro che debbono finanziare il costo della raccolta differenziata (i produttori), stabiliscono attraverso controlli diretti o tramite terzi quello che sarà l'importo da versare ai Comuni e dunque quanto i loro rappresentati dovranno versare attraverso il CAC.
L'Accordo quadro, della durata di 4 anni (1999-2003) 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 per la quale non era stato raggiunto un accordo. Le condizioni per il ritiro ed il rimborso dei costi di raccolta degli imballaggi in vetro vengono quindi stabilite dal Governo in carica con il DM 4 agosto 1999, poi rettificato dal DM 27 gennaio 2000.
Alla fine del quadriennio (2003) la situazione, pur non essendo rosea, sembra migliorare. La produzione dei rifiuti (complici le prime avvisaglie della crisi economica che ancor oggi stiamo vivendo) rallenta la sua marcia: a fronte di un tasso di crescita dei rifiuti del 2,4% nel quinquennio 1995-2000, nel 2002 il tasso di crescita è del 1,5%, nel 2003 si registra un incremento dello 0,6%. La raccolta differenziata sfiora il 21,5% al livello nazionale, pur con grandi disparità fra Nord (33,5%), Centro (17,1%) e Sud (7,7%). Il 51% dei rifiuti prodotti finisce in discarica, il 29,5% va agli inceneritori, solo il 16,1% viene avviato a riciclo[10].

2001

La produzione di rifiuti urbani nel 2001 si attesta a 29,4 milioni di tonnellate con un incremento, rispetto al 2000, pari all'1,6%. Si conferma, pertanto, la tendenza alla riduzione del tasso di crescita della produzione già osservata nel periodo 1999-2000, dopo il significativo incremento, pari al 5,7% circa, registrato nel biennio 1998-1999. La raccolta differenziata ha raggiunto nel 2001 i 5,1 milioni di tonnellate pari al 17,4% della produzione totale, con una crescita della quota percentuale, rispetto al 2000, del 3%. In termini assoluti l'incremento, il più elevato dell'intero quinquennio 1997-2001. La situazione appare, però, decisamente diversificata passando da una macroarea geografica all'altra: infatti, mentre il Nord con un tasso di raccolta differenziata pari al 28,6% raggiunge e supera, nei tempi previsti, l'obiettivo fissato dalla normativa, il Sud, pur raddoppiando nel 2001 i quantitativi raccolti nel precedente anno, si colloca ancora a valori percentuali bassi (4,7%), lontani dai target individuati dal D.Lgs 22/97. Il Centro, infine, attestandosi al 12,8% fa registrare un ulteriore incremento della raccolta differenziata rispetto al 2000, tuttavia non raggiunge, ancora, né gli obiettivi fissati per il 1999 né quelli inerenti il 2001[11].
Il Conai stima che vengono immesse al consumo 11.178 mila tonnellate di imballaggi meno della metà delle quali (5.474 mila t) recuperati fra riciclo (4.674 mila t) e recupero energetico (801.000 t). Il sistema Consortile contribuisce a questi numeri generali con 2.299 mila t recuperate: circa il 20% dell'immesso a consumo e circa il 40% dei materiali raccolti[12].

L'Unione Europea censura la posizione monopolistica dei Consorzi di filiera

Nel 2001 l'Unione Europea sottolinea la necessità di evitare ogni posizione monopolistica dei Consorzi di filiera nella decisione della Commissione CE del 20 aprile 2001, COMP D3/34493 dove si evidenziava che *"la Commissione ritiene che le imprese tenute a recuperare e riciclare rifiuti dovrebbero poter scegliere tra diversi sistemi o altre soluzioni conformi. L'obiettivo è di garantire loro la libertà di non stipulare contratti con il sistema dominante o di farlo solo per una quota parziale dei loro imballaggi. Tenendo conto della fortissima posizione di mercato dei sistemi già esistenti, per promuovere la concorrenza è di somma importanza garantire un accesso illimitato al mercato ai prestatori di servizi alternativi…*
La Commissione non accetta quindi comportamenti di mercato abusivi, volti a consolidare la posizione dominante dell'operatore esistente". A tale conclusione giunge successivamente 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 indubbie positività, alcune inefficienze dovute, probabilmente, alla posizione monopolistica dei consorzi".

10 Dati ISPRA - http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/rapporto-rifiuti-2004
11 Dati ISPRA - http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/rapporto-rifiuti-2003
12 Dati ISPRA - http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/rapporto-rifiuti-2003

2004

Dopo la caduta del governo Amato (11 giugno 2001) viene nominato Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi.

Al Ministero dell'Ambiente sale Altero Matteoli, che ricoprirà la carica fino al 2006.
In Italia il Conai stima che vengano immesse al consumo 11.977 mila tonnellate di imballaggi. Ne vengono portate a riciclo 6.371 mila t, a recupero energetico 1.057 mila t, per un totale di 7.423 mila t, pari al 62% dell'immesso al mercato. Il sistema Conai supervisiona il riciclo di 3.632 mila t, ovvero il 49% del recupero totale e il 30% dell'immesso a consumo.

Aggiornamento della direttiva europea

Ai sensi di quanto specificato nella precedente, la Comunità Europea procede ad un aggiornamento della direttiva sui rifiuti da imballaggio datata 1994. L'11 febbraio 2004 viene approvata la Direttiva 2004/12/CE[13] del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.
Non si tratta certo di una rivoluzione copernicana, ma di un segnale importante perché:

a) precisa meglio la definizione di "imballaggio"
b) sottolinea la necessità di incrementare il recupero e il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio per ridurre l'impatto di tali rifiuti sull'ambiente
c) sottolinea la priorità per gli Stati membri di promuovere adeguate campagne di sensibilizzazione e di informazione dei consumatori e incoraggiare altri strumenti di prevenzione
d) aggiorna gli obiettivi di raccolta e riciclo

Insomma due sono le direttrici: da una parte la prevenzione, dall'altra l'aumento delle performances dei sistemi di raccolta e riciclo. Il legislatore invita gli stati membri a mettere in campo *"progetti intesi a introdurre la responsabilità del produttore di ridurre al minimo l'impatto ambientale dell'imballaggio o in azioni analoghe adottate"*[14]. Vengono inoltre fissati nuovi obiettivi di raccolta differenziata (60% entro il 2008) e di riciclo (55% in peso dei rifiuti da imballaggio raccolti, entro il 31/12/2008).

Anci-Conai: accordo quadro 2004/2009

Dopo 5 anni di attuazione del prima accordo Anci-Conai si iniziano a cogliere i primi risultati. Se il centro-Sud Italia resta ancora fermo al palo, iniziano però ad emergere le prime eccellenze, soprattutto nel nordest. Questo non significa che non ci siano problemi. Tutt'altro.
I Comuni chiedono al Conai maggiori risorse, che coprano realmente le spese di raccolta. "Secondo il decreto Ronchi - spiegava l'allora assessore all'Ambiente del Comune di Roma, Dario Esposito - *l'aumento progressivo della raccolta differenziata avrebbe dovuto diminuire i costi degli enti locali. Questa ipotesi si è però dimostrata sbagliata e i Comuni sono in difficoltà. Questo significa che c'è bisogno di investimenti, trovando un nuovo equilibrio tra Anci e Conai"*[15]. *Si richiede inoltre una maggiore attenzione ed un maggiore impegno relativamente all'aspetto prevenzione e comunicazione*[16].
L'accordo 2004-2009 viene firmato a fine anno[17].
A guidare la delegazione Anci l'assessore all'Ambiente del Comune di Roma Dario Esposito e il presidente della commissione Ambiente Filippo Bernocchi, coadiuvati da rappresentanti delle due associazioni di gestori pubblici e privati Federambiente e Fise. Per il Conai, il vicepresidente Mario Magnini e l'ex presidente Piero Capodieci.
A fronte di un CaC a carico dei produttori ed utilizzatori di imballaggi sostanzialmente invariato, i corrispettivi vengono rivisti leggermente al rialzo, con una rimodulazione sulla base della qualità del materiale raccolto: si incrementano i corrispettivi per le fasce di alta qualità e per le fasce mediane (nelle quali si concentra la maggior parte della raccolta) a scapito delle fasce di più bassa qualità. Per quanto riguarda gli allegati tecnici, le maggiori novità riguardano il settore plastico: viene inserito il concetto di "tracciante" dei conferimenti di imballaggi plastici di origine non domestica per ridurre i corrispettivi laddove venisse rilevato il conferimento improprio nel circuito domiciliare di imballaggi secondari e terziari di origine industriale o della grande distribuzione; inoltre si fissa un valore specifico per i flussi di soli contenitori per liquidi (raccolta finalizzata) nonché le condizioni di conferimento delle raccolte multi materiali. Come già nel 1999 l'accordo viene chiuso senza l'allegato tecnico relativo al vetro.

13 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0012
14 Art. 2 - Direttiva 2004/12/CE
15 Trattativa Anci - Conai: i comuni chiedono di più – Eco dalle Città - http://ecodallecitta.it/notizie/1593/trattativa-anci---conai-i-comuni-chiedono-di-piu/
16 Riciclo, si ricomincia dalla prevenzione – A. Cianciullo - http://ecodallecitta.it/notizie/1841/riciclo-si-ricomincia-dalla-prevenzione/
17 http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdSez=2535&IdDett=10732

La produzione dei rifiuti riprende a correre: con oltre 32,5 milioni di tonnellate, il 2006 registra un incremento rispetto all'anno precedente del 2,7%. La raccolta differenziata a livello nazionale non decolla, con solo il 25,8% a seguito di un aumento di 1,6 punti percentuali rispetto all'anno precedente.
Aumento localizzato per lo più nelle regioni del Nord Italia: permane infatti una netta spaccatura fra Nord (39,9%), Centro (20,0%) e Sud (10,2%)[18].

Continua a crescere anche l'immissione sul mercato degli imballaggi, e per la prima volta si superano i 12 milioni di tonnellate (12.174.000). Se ne riciclano 6.757 mila tonnellate e se ne mandano a recupero energetico 1.279.
In totale si recupera il 66% dell'immesso a consumo (8.036 mila tonnellate). Quota a cui il sistema Conai contribuisce per un 50,8%, pari ad un 33% dell'immesso a consumo[19].
Al governo c'è ancora Silvio Berlusconi, Ministro all'Ambiente sempre Altero Matteoli.

Testo unico ambientale

Proprio con Matteoli in carica, si approva il Dlgs 152/2006[20] "Norme in materia ambientale".
Un testo unico di 318 articoli più allegati che va a toccare praticamente tutti i punti della legislazione ambientale italiana.
Relativamente alla gestione dei rifiuti, viene aggiornato il Decreto Ronchi. In particolare, è modificata la definizione relativa all'obbligo di copertura dei costi della RD a carico del CONAI. Se nel Decreto Ronchi (art 38 comma 9b) venivano posti *"a carico dei produttori e degli utilizzatori i* ***costi per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio*** *conferiti al servizio pubblico",* nel decreto 152/2006 (art. 221, comma 10b), vengono posti a carico dei produttori *"****gli oneri aggiuntivi relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio*** *conferiti al servizio pubblico per i quali l'Autorità d'ambito richiede al Consorzio nazionale imballaggi o per esso ai soggetti di cui al comma 3 di procedere al ritiro".*
Un cambiamento da poco, a livello sintattico, ma che permette al Conai un'interpretazione della norma tutta nuova, 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. Interpretazione non 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 mentre in Italia i Comuni devono cedere la proprietà dei materiali raccolti ai Consorzi di filiera del Conai per accedere ai corrispettivi.

Nel 2006 FederAmbiente decide di evidenziare alla Commissione Ambiente della Camera l'oligopolio messo in atto dal Conai affermando che *«Come è noto, in Italia, operano due multinazionali del vetro che determinano il prezzo finale, condizionando il mercato in ingresso dei materiali di vetro da riciclare»*[21].
Tale situazione viene ribadita nuovamente nel 2007 da FederAmbiente alla Commissione Bicamerale «…in alcuni comparti (soprattutto in quelli del vetro e della carta) i produttori di imballaggi sono, quasi in via esclusiva, anche gli utilizzatori dei materiali raccolti, sono cioè i riciclatori (chi produce vetro ne diviene poi riciclatore una volta che le aziende pubbliche e private l'hanno raccolto). Si crea quindi una sorta di cortocircuito per cui il produttore di imballaggi, nel momento in cui li riceve indietro dalla raccolta, ha tutto l'interesse a pagarli il meno possibile per poterli riutilizzare a basso costo.»

18 Dati Ispra – Rapporto rifiuti 2007 - http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/rapportorifiuti-2007/capitolo-1-rifiuti-urbani.pdf
19 Dati Ispra – Rapporto rifiuti 2009
20 http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/06152dl.htm
21 http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/stencomm/08/indag/riciclo/2006/1026/s010.htm

2008

Dopo due anni di governo Prodi (maggio 2006 – maggio 2008, ministro all'Ambiente Alfonso Pecoraro Scanio), torna a rivestire il ruolo di Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, che affida il Ministero all'Ambiente a Stefania Prestigiacomo.
Per la prima volta dopo anni, la produzione nazionale dei rifiuti urbani si attesta nell'anno 2008, a poco meno di 32,5 milioni di tonnellate, mostrando rispetto al 2007 una leggera contrazione (-0,2%), che fa seguito alla sostanziale stabilità già riscontrata tra il 2006 ed il 2007 (+0,1%). Dopo un lungo periodo di crescita si assiste, dunque, ad un'inversione di tendenza nel dato di produzione

La raccolta differenziata sfonda quota 30% di media nazionale (30,6%) registrando il maggior salto rispetto all'anno precedente (+3,1%). Permane però il netto divario fra Nord (45,5%), Centro (22,9%) e Sud (14,7%). Gli imballaggi immessi al consumo sono 12.168.000 di tonnellate, in lieve flessione rispetto al biennio precedente. Fra riciclaggio (7.228 mila tonnellate) e recupero energetico (1.114 mila tonnellate), se ne recuperano il 68%.
Il sistema consortile contribuisce per il 49% alle quantità recuperate, ovvero per il 33,9% sul totale dell'immesso a consumo[22].

Anci Conai: accordo quadro 2009-2013

Anche dopo la ratifica di due accordi quinquennali Anci-Conai, nel 2008 i nodi sono sempre i medesimi: il CaC fatto pagare ai produttori che risulta in media, secondo quanto vantato dallo stesso Conai, uno dei più bassi d'Europa, la conseguente scarsità di risorse che vengono girate ai Comuni, una scarsa attenzione alla prevenzione, i controlli sulla qualità eseguiti dai consorzi di filiera, direttamente o tramite terzi con evidenti penalizzazioni dei Comuni conferitori.

"Il contributo CONAI per i produttori di imballaggi in plastica in Italia ammonta (per il 2006) a 72,30 €. In Germania ammonta a € 1350,00 (104,50 se con deposito)! In Austria da un minimo di 190 euro a 620, a seconda del tipo di plastica; in Francia 177,80; in Spagna da 247,00 euro a 280,00… potrei continuare. Dietro di noi solo la Finlandia (€22), la Grecia (da €53,70 a 61,70 per i compositi e la Gran Bretagna (€ 43,47)" dichiarava l'Assessore all'Ambiente della Provincia di Torino Angela Massaglia nel 2007[23], che un anno dopo poneva l'attenzione sulla terzietà dei controlli: *"Conai paga i contributi ai Comuni sulla base della purezza del materiale raccolto. La presenza delle impurità viene misurata con rilevazioni "a campione", e sulla base delle misurazioni effettuate viene stabilita la cifra da erogare per quel carico. Credo che, a garanzia di entrambe le parti, le misurazioni debbano essere fatte da un ente terzo e indipendente"*[24].

Fin dal 2007 la prevenzione era l'oggetto delle attenzioni di Claudio Celata, Direttore di ASSORIMAP (Associazione Nazionale Riciclatori e Rigeneratori Materie Plastiche): *"In Francia i contributi ambientali a carico delle aziende produttrici sono differenziati: che produce contenitori di difficile riciclo paga un contributo maggiore. L'optimum sarebbe arrivare ad una situazione su modello di quella giapponese: le acque minerali vengono vendute tutte nella stessa confezione, che si differenzia solo attraverso un'etichetta di carta applicata sulla bottiglia […] Fino ad ora CONAI e COREPLA hanno fatto poca prevenzione. È necessario che prevenzione e informazione entrino nei calendari di chi si occupa di recupero e riciclo della plastica, se si vogliono ottenere gli obiettivi di riciclo meccanico che la politica da qualche tempo a questa parte ha indicato"*[25].

E proprio la crisi del settore del riciclo è trasversale alle filiere merceologiche. A confermarlo, in risposta all'allarme lanciato dal gruppo dei Verdi in Regione Lombardia ("I centri di raccolta scoppiano, troviamo soluzioni urgenti per non vanificare la raccolta differenziata fatta dai cittadini") è il direttore di Comieco, Carlo Montalbetti *"C'è un decremento dell'immesso sul mercato che oscilla fra il 3 ed il 5%. Questa situazione, ovviamente, si riflette anche sul mercato del riciclo. E' indubbio che c'è una riduzione della domanda"*[26].

In questo panorama il 23 dicembre 2008 viene firmato l'accordo quadro[27] 2009-2013. A dirigere la delegazione Anci è Filippo Bernocchi, per il Conai il presidente Piero Perron.
L'accordo, 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 soli 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).
Al fine di garantire un'attuazione coordinata dell'Accordo, le Parti concordano di istituire un Comitato paritetico di coordinamento e monitoraggio, costituito da sei esperti designati

22 *Dati Ispra* - http://www.isprambiente.gov.it/contentfiles/00003500/3560-rap-rifiuti-urbani2009.pdf/view
23 http://ecodallecitta.it/notizie/8416/alzare-il-contributo-conai-per-i-produttori-di-plastica-incentivare-luniformazione-del-materiale/
24 *Differenziata: "controlli super partes!"* - http://ecodallecitta.it/notizie/10279/differenziata-controlli-super-partes/
25 *Differenziare i contributi ambientali* - http://ecodallecitta.it/notizie/7190/differenziare-i-contributi-ambientali/
26 *La carta riciclata in crisi?* - http://ecodallecitta.it/notizie/10656/la-carta-riciclata-in-crisi/
27 http://www.osservatorioentilocaliraccoltadifferenziata.it/download/Accordo%20Quadro%20ANCI%20CONAI%202009_2013.pdf

dall'ANCI e sei esperti designati dal CONAI.
In particolare il Comitato deve provvedere 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".
Al termine delle trattative Anci Conai si dichiarano pienamente soddisfatti del nuovo accordo: *"Il Sistema Consortile, l'ANCI e le Aziende, dopo avere innescato un processo virtuoso che ha portato all'aumento della quantità di imballaggi raccolti e avviati a riciclo/recupero, si pongono ora l'obiettivo di puntare ad una maggiore qualità, sostenendo la crescita del riciclo in tutte le aree del Paese, con particolare attenzione a quelle tuttora in ritardo"* si legge nel comunicato stampa congiunto. *"Siamo riusciti, non senza difficoltà* – dichiara Filippo Bernocchi, delegato alle politiche ambientali per ANCI – *ad arrivare alla fine di un percorso, in un momento di straordinaria criticità del mercato del riciclo […] Il punto di arrivo di questo Accordo comporta obiettivi raggiungibili con migliori performance qualitative delle raccolte che richiedono un maggiore impegno per tutti gli attori della filiera"*[28].

Le valutazioni di Regione, Antitrust ed ONR sulle criticità della gestione degli imballaggi

Nel 2008 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito, "Antitrust" o anche "AGCM") presentava i risultati di un'indagine conoscitiva volta ad approfondire la conoscenza del settore dei rifiuti da imballaggio.
L'avvio dell'indagine era motivata da *"… segnalazioni relative a presunte distorsioni della concorrenza derivanti dalle concrete modalità adottate da alcuni consorzi... 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... Quanto 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."*
Nell'Indagine IC 26[29] del 2008 l'Antitrust affermava in particolare 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 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, e non vanno in alcun modo intese quali prezzo dei rifiuti da imballaggio presi in carico dai Consorzi. Ove si mantenesse la proprietà in capo ai Comuni, questi potrebbero direttamente contrattare con i soggetti riciclatori eventualmente interessati la cessione dei rifiuti."*
L'antitrust sosteneva quindi che l'Accordo Quadro deve erogare un corrispettivo per la raccolta e non per il trasferimento di proprietà dei materiali raccolti ma nel rinnovo dell'AQ siglato nel 2008, è stato invece introdotto il principio che il ruolo del Sistema Consortile CONAI deve svolgersi in una logica di sussidiarietà rispetto al mercato cioè viene meno l'obbligo di rimborsare i costi di raccolta se i Comuni vendono sul libero mercato i materiali raccolti invece di cederli ai Consorzi del Conai.
Nel 2009 il tavolo tecnico interregionale evidenzia che i risultati conseguiti con l'Accordo 2009-2013 non risultano così avanzati e positivi per gli enti locali *"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)."*
Sulla base delle valutazioni precedenti, le richieste del tavolo tecnico interregionale sono:

a) Mantenimento di fasce di qualità maggiormente "realistiche"

28 Raccolta differenziata: operativo l'accordo quadro Anci- Conai sui rifiuti di imballaggio - http://ecodallecitta.it/notizie/100001/raccolta-differenziata-operativo-laccordo-quadro-anci--conai-sui-rifiuti-di-imballaggio/
29 http://www.agcm.it/indagini-conoscitive-db/download/C12564CE0049D161/2EF46FF24C4A2A64C12574A500347046.html?a=IC26_testo%20indagine.pdf

b) Verifica della qualità del materiale conferito: a tutela della credibilità dell'intero accordo ANCI-CONAI, è necessario assicurare che la fase di valutazione qualitativa del rifiuto conferito dai Comuni sia effettuata con la massima indipendenza, correttezza e trasparenza da soggetti terzi;

c) Aumento del 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 siano ancora assolutamente insufficienti.

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 Monti ha poi effettivamente 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 dall'Avv. Filippo Bernocchi, quale delegato per l'Ambiente di ANCI che aveva subito 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".*

Ad aprile del 2009 l'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti presentava il Rapporto 2008 in cui si evidenziava a proposito del Conai che *«Talvolta il consorzio diventa proprietario del rifiuto e ne fa commercio per finanziarsi, in altri casi il Consorzio si limita a monitorare i flussi ed incentivare la raccolta ed il riciclo dei rifiuti…con il risultato che quello che dovrebbe essere un costo socialmente (ed equamente) diffuso in realtà non lo è…» precisando inoltre che l'entità del «Contributo Ambientale Conai è tra le contribuzioni più basse in Europa, come è facile intuire dal costo aggiuntivo unitario per singola bottiglia di PET dovuto al CAC. Infatti anche per le bottiglie di dimensioni maggiori il costo aggiuntivo non raggiunge il centesimo di euro. Ciò fa comprendere che anche il raddoppio o la triplicazione del CAC non comporterebbe lo spostamento di quote di mercato verso altre tipologie di imbottigliamento, ma assicurerebbe un corrispettivo per il riciclo di maggiore interesse per i riciclatori… la direttiva 2008/98/CE introduce il concetto degli obiettivi per materiali (carta, metalli, plastica, vetro) e non più per tipologia di prodotti (imballaggi o altro) e quindi per recepire tale direttiva si rende necessario il rinnovamento degli attuali consorzi obbligatori e tale rinnovamento non potrà prescindere dalle indicazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nel senso di una maggior apertura al mercato… »*
Nel 2009 l'Osservatorio Nazionali Rifiuti aveva consegnato al Ministro dell'Ambiente, Stefania Prestigiacomo, un rapporto che evidenziava forti perplessità sull'accordo quadro Anci-Conai. Il Ministro non ha soltanto deciso di ignorare le raccomandazioni dell'ONR ma il 3 agosto 2009 l'art. 9, c. 4 del DPR n. 140/2009 ha destituito i vertici dell'Osservatorio dai propri incarichi.

2013

In Italia si affaccia con forza sul panorama politico il Movimento 5 Stelle, che fra il 2010 e il 2012 inizia ad ottenere vittorie elettorali nel centro-nord (nel 2012 è pentastellato il sindaco di Parma). Nel corso dell'anno si alterneranno nel ruolo di Presidente del Consiglio Mario Monti (Ministro all'Ambiente Corrado Clini) ed Enrico Letta (Ministro all'Ambiente Andrea Orlando).
L'Italia è in piena crisi economica da un paio d'anni. "La peggior crisi economica mai vista" afferma qualche economista. Il calo dei consumi si traduce in una riduzione dei rifiuti prodotti. Nel 2013, la produzione nazionale dei rifiuti urbani si attesta, a circa 29,6 milioni di tonnellate, facendo registrare una riduzione di quasi 400 mila tonnellate rispetto al 2012 (-1,3%, Tabella 2.4). Tale contrazione, che fa seguito ai cali già registrati nel 2011 e nel 2012, porta a una riduzione complessiva di circa 2,9 milioni di tonnellate rispetto al 2010 (-8,9%). La percentuale di RD nazionale è del 42,3%, in crescita, ma decisamente lontana da quel 65% obiettivo di legge entro il 31/12/2012. Permane, pur assottigliandosi, il divario fra Nord (54,4%), Centro (36,3%) e Sud (28,9%). Gli imballaggi immessi al consumo cubano 11.298.000 di tonnellate. Il Conai stima che si recuperino complessivamente 8.753.000 tonnellate pari al 77% dell'immesso a consumo, diviso fra recupero energetico (1.120.000 di tonnellate paro al 9,9%) e riciclaggio (7.633.000 tonnellate pari al 67,5%). Dei quantitativi avviati a riciclo passano attraverso il sistema

consortile 3.207.000 tonnellate di imballaggi, pari al 42% del riciclo totale e al 28% degli imballi immessi al consumo. Nel 2013, la quantità di rifiuti di imballaggio avviata a recupero energetico, provenienti da sola superficie pubblica, è pari a oltre 1,1 milioni di tonnellate, facendo registrare, rispetto al 2012, un aumento del 2,3%, corrispondente a 25 mila tonnellate. Le frazioni maggiormente recuperate energeticamente sono la plastica (753 mila tonnellate) e la carta (297 mila tonnellate), rispettivamente il 67% e il 27% del totale[30].

"Per un nuovo accordo quadro Anci-Conai"

Nel 2013 scade il precedente accordo quadro Anci-Conai. Iniziano le trattative. Oltre a quelle istituzionali nasce l'iniziativa "Per un nuovo accordo quadro Anci-Conai"[31], lanciata nel luglio del 2013 dall'Associazione Comuni Virtuosi. nella convinzione che il nuovo, e quarto accordo nel suo genere, andasse profondamente rivisto. Per fare chiarezza sulla gestione degli imballaggi l'Associazione Comuni Virtuosi, in collaborazione con E.S.P.E.R. (Ente di Studio per la Pianificazione Ecosostenibile dei Rifiuti), elaborava uno specifico dossier[32] che, entrando nel merito dei conti del settore, indicava le modifiche necessarie per garantire ai Comuni le risorse economiche di cui necessitano per garantire i servizi di raccolta di imballaggi e rifiuti e per raggiungere gli obiettivi del 50% di avvio a riciclo al 2020.
Il Dossier si chiudeva con 10 proposte molto concrete e di immutata attualità[33] di cui l'ACV si è fatta portavoce verso il Ministro all'Ambiente Orlando e il gruppo di lavoro Anci nella fase preparatoria alla trattativa con il Conai.
Le proposte sono sottoscritte da decine di Comuni, Consorzi, Associazioni per un totale di oltre 4.500.000 cittadini rappresentati[34].
Lo studio smuove le acque. Intervengono amministratori di importanti città. *"I Comuni hanno bisogno di risorse aggiuntive per raggiungere gli obiettivi di legge richiesti (65% di raccolta differenziata e 50% di riciclo)* – dichiara Tommaso Sodano, all'epoca vicesindaco di Napoli – *[…] Nel dossier dei Comuni Virtuosi ci sono elementi condivisibili e altri su cui fare dei ragionamenti. Occorre tuttavia tener conto che non ci sono solo ombre sul sistema e negli ultimi dieci anni sono stati fatti molti passi avanti. Il dossier lo colgo come spunto".* [35]
Si accende un dibattito attorno al documento che coinvolge anche e soprattutto gli attori protagonisti: *Walter Facciotto,* il direttore generale del Conai intervistato da Adnkronos dichiara: "*il rapporto dell'Associazione comuni virtuosi salta a conclusioni troppo affrettate prendendo in considerazione un solo anno". "Non c'è dubbio che i termini della convenzione Anci-Conai devono essere rivisti ma è rischioso parlare di liberalizzazioni"* è il pensiero dell'Avv. Bernocchi di ANCI riportato dall'agenzia. In un successivo comunicato l'Associazione Comuni Virtuosi afferma che *"il grande consenso ricevuto sulle proposte del Dossier dimostrano che l'accordo Anci-Conai va completamente riscritto"* [36] e che rispetto all'affermazione del direttore del Conai, poi ribadita dall'Avv. Bernocchi, secondo cui *"il Conai fa più degli obiettivi previsti dalla legge"* era proprio l'ente che ha il compito di validare i dati forniti dal Conai a smentire questa improvvida affermazione poiché nel rapporto ISPRA 2013 si legge che a causa *"dell'incompleta e parziale informazione fornita dal Consorzio Conai... 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".*

Nel settembre 2013 l'Ass. Claudio Conti dell'Amministrazione di Ragusa inviava la nota 66788 al Presidente dell'ANCI in carica, On. Fassino, in cui affermava che *«…L'analisi di quanto accaduto risulta ancor più deludente se si tiene conto che chi ha condotto le trattative nel 2009 ha poi assunto il ruolo di consulente del Conai negli anni successivi per la redazione di progetti di raccolta differenziata a Matera e poi a Potenza, Monopoli, Roma ecc… Questa situazione di palese conflitto di interesse ci induce a chiedere che siano messe in atto procedure specifiche che vincolino i soggetti individuati per condurre le trattative a non poter assumere, direttamente o indirettamente tramite società presiedute dagli stessi, incarichi o consulenze da parte del Conai o dei Consorzi di filiera per i successivi dieci anni. Anche l'elargizione diretta di finanziamenti o di specifici supporti tecnici da parte del Conai ai Comuni per i cosiddetti "Progetti speciali" dovrebbe essere invece attuata con scelte operate esclusivamente dalla Commissione Ambiente dell'ANCI per evitare eventuali disparità di trattamento da parte del Conai in base all'adesione o meno alle proposte formulate dall'ACV.»*

30 Dati ISPRA - http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/rapporto-rifiuti-urbani-edizione-2014
31 http://comunivirtuosi.org/campagne/anci-conai/
32 http://comunivirtuosi.org/campagne/anci-conai/il-dossier/
33 http://comunivirtuosi.org/campagne/anci-conai/le-proposte/
34 http://comunivirtuosi.org/campagne/anci-conai/chi-ha-aderito/
35 Nuovo accordo Anci-Conai. Sodano: «I Comuni hanno bisogno di risorse aggiuntive» - http://ecodallecitta.it/notizie/375834/nuovo-accordo-anci-conai-sodano-i-comuni-hanno-bisogno-di-risorse-aggiuntive/
36 Anci-Conai e Associazione Comuni Virtuosi: continua il dibattito a distanza - http://ecodallecitta.it/notizie/375643/anci-conai-e-associazione-comuni-virtuosi-continua-il-dibattito-a-distanza/

2014

Anci Conai: accordo quadro 2014-2019

In un clima di dibattito estremamente acceso, il 4 aprile 2014, dopo ripetuti rinvii e proroghe, Anci e Conai comunicano di avere sottoscritto il nuovo accordo quadro[37].
Fa eccezione l'allegato tecnico sulla plastica, per cui ancora non si è trovato un accordo fra Anci, Conai e Corepla che sarà invece siglato nel mese di ottobre 2014. Alla delegazione ANCI, sempre guidata dal delegato Anci all'energia e ai rifiuti, Filippo Bernocchi e dal delegato Anci alle politiche ambientali, Tommaso Sodano, all'epoca vicesindaco di Napoli, fa da contraltare la delegazione Conai, guidata dal presidente De Santis.
L'Accordo Quadro, nella parte generale, conferma la garanzia di ritiro universale, da parte dei Consorzi di Filiera, dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico di raccolta su tutto il territorio nazionale, anche nel caso in cui gli obiettivi consortili di riciclo e di recupero previsti dalla legge siano stati raggiunti o superati; prevede la possibilità di rivedere i corrispettivi unitari dopo 30 mesi dalla data di stipula dell'Accordo, qualora vi siano significative variazioni dei "maggiori oneri" della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio.
L'Accordo introduce una maggiore indicizzazione annuale dei corrispettivi (95% dell'indice NIC rispetto ai due terzi del precedente accordo) ed incremento l'impegno finanziario annuo del Conai per le iniziative sul territorio di sviluppo quali-quantitativo della raccolta differenziata.
Insieme all'Accordo sono stati sottoscritti gli Allegati Tecnici relativi alle differenti filiere prevedono incrementi dei corrispettivi mediamente fra il 16 e il 17% (per la plastica ci si limiterà ad un 10%).
La delusione per l'Associazione Comuni Virtuosi è forte: *"oltre al "significativo" aumento dei corrispettivi l'accordo quadro non contenga alcuna delle richieste imprescindibili per cui la nostra associazione si è spesa lo scorso anno a partire dalla pubblicazione del Dossier redatto con la collaborazione di E.S.P.E.R. […] non possiamo che valutare come altamente insufficienti gli aumenti dei contributi resi noti: + 10,6% per la plastica (che vale il 54% dei contributi CONAI) e un aumento medio tra il 16 e 17% per gli altri materiali […] I casi documentati nel nostro Dossier e lo studio successivamente presentato dall'ATOR3 riferito alla Provincia di Torino, avevano messo in evidenza l'insostenibilità economica e ambientale del precedente accordo che sottrae risorse economiche ai comuni e condiziona fortemente la possibilità degli stessi di raggiungere gli obiettivi di recupero di materia previsti dall'Europa e dalla Normativa Italiana. Per meglio chiarire come non possano essere considerati "significativi" gli aumenti annunciati ricordiamo che i corrispettivi che i Comuni ricevono dal Conai coprono solamente il 28,7 e 32% dei costi sostenuti dai Comuni, come documentato da studi realizzati dalla Provincia di Torino e Anci Lombardia"*[38] *L'associazione Comuni Virtuosi evidenziava inoltre che "Nonostante l'impegno profuso da parte dei rappresentanti dell'Anci ai tavoli tecnici prima (dove abbiamo partecipato come ACV nella fase preliminare) e di trattativa poi, ci spiace rilevare che l'accordo raggiunto non rappresenta quel cambio di passo necessario e urgente che avevamo invocato, e sperato. Se quanto hanno portato a casa i Comuni (dopo una trattativa serrata e impegnativa), rappresenta il massimo del risultato ottenibile dal tavolo di trattativa Anci Conai, va preso atto che è necessario intervenire sul contesto per cambiare alcune regole del gioco nelle opportune sedi"*[39].

2016

Nel 2016, la produzione nazionale dei rifiuti urbani (RU) è pari a 30,1 milioni di tonnellate, con un aumento rispetto al 2015 del 2% (dato parzialmente viziato dal cambio di metodologia di misurazione, come indicato dal Ministero con decreto del 26 maggio 2016 recante "Linee guida per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani"). Utilizzando il metodo precedente si registrerebbe un aumento più contenuto rispetto al precedente anno dello 0,8%.
Un dato comunque in controtendenza rispetto agli ultimi anni. Continua la crescita della raccolta differenziata, sia a livello nazionale (52,5%) che locale (64,2% al Nord, 48,9% al Centro, 37,6% al Sud). Nel 2016, l'immesso al consumo di imballaggi sul mercato nazionale, secondo i dati presentati dal CONAI nel "Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio- Relazione generale consuntiva 2016", si attesta a quasi 12.593.000 di tonnellate, mostrando un aumento di 276 mila tonnellate rispetto al 2015 (+2,2%). Il totale del recupero, fra riciclaggio (8.447.500 t, pari al 67% dell'immesso al consumo) e recupero energetico (1.406.200 tonnellate, pari al 11,2%), ammonta a 9.853.800 tonnellate (78% dell'immesso a consumo). Conai ed i consorzi di filiera contribuiscono a questi risultati portando a riciclo 4.316.000 di tonnellate di imballaggi, pari al 51% del riciclaggio totale e al 34,3% dell'immesso a consumo[40].

37 http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=47269
38 Siglato Accordo Quadro Anci-Conai, un'altra occasione persa? - http://comunivirtuosi.org/siglato-accordo-quadro-anci-conai-unaltra-occasione-persa/
39 Accordo Quadro Anci Conai: "chi ha i soldi ha vinto" ? - http://comunivirtuosi.org/accordo-quadro-anci-conai-chi-ha-soldi-ha-vinto/
40 Dati Ispra - http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/rapporto-rifiuti-urbani-edizione-2017

IC49 – L'Antitrust si occupa di rifiuti

"Quella della gestione dei rifiuti urbani è una grande questione economica, ambientale e anche giudiziaria. una maggiore e migliore conoscenza della situazione, come risulta da questa ampia Indagine dell'Antitrust, può suggerire interventi innovativi e risolutivi". Sono le parole con cui Giovanni Pitruzzella, presidente dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato, ha presentato l'indagine conoscitiva dell'Antitrust in campo di rifiuti IC49[41].

"*Si tratta* – continua Pitruzzella - *di adeguare l'Italia alla direttiva europea che prevede una quota di riciclo pari al 50% entro il 2020, mentre nel nostro Paese è di circa il 39% (dati Eurostat 2013) contro il 65% della Germania, il 58% dell'Austria e il 55% del Belgio. Dall'Indagine emerge con chiarezza come l'ampliamento degli spazi di concorrenza si coniughi pienamente con il raggiungimento degli obiettivi ambientali"* [42].

Una indagine che tocca molti punti, ma che si sofferma con attenzione sul modello Conai, rilevando le seguenti problematiche:

- Il principio «chi inquina paga» prevede che i costi della gestione degli imballaggi siano a carico dei produttori. Il sistema italiano basato su monopolio sostanziale di CONAI e dei consorzi di filiera, nonostante la sua importanza per l'avvio della RD in Italia, non adempie interamente al «chi inquina paga»
- Il contributo richiesto ai produttori (CAC), essendo uniforme a prescindere dalla riciclabilità dell'imballaggio non rispecchia i costi ambientali e di gestione; inoltre a fronte di una percentuale di riciclo pari al 68% degli imballaggi immessi al consumo, il «riciclo spontaneo» è pari al 33%, mentre il valore aggiunto di CONAI è del 35%[43].

Vengono così confermate ed ampliate le conclusioni a cui era giunta l'Associazione Comuni Virtuosi sui problemi dell'attuale sistema consortile nel 2013 e sulla necessita di una riforma strutturale: *"questo modello ha contribuito significativamente all'avvio e al primo sviluppo della raccolta differenziata urbana e del riciclo in Italia. Ma ormai sembra aver esaurito la propria capacità propulsiva e produce risultati non più al passo con le aspettative"*[44].

L'Antitrust si spinge a proporre modifiche:

"Il finanziamento da parte dei produttori (attraverso il sistema CONAI) dei costi della raccolta differenziata non supera il 20% del totale, laddove invece, dovrebbe essere per intero a loro carico. Inoltre, anche se in Italia si ricicla nel complesso il 68% degli imballaggi immessi al consumo (dati 2014), l'intervento diretto di CONAI riguarda solo poco più della metà di tale attività (il 33%, infatti, sarebbe riciclato comunque attraverso un sistema "spontaneo"). L'esperienza di altri Paesi Europei offre utili suggerimenti per una riforma che ampli gli spazi per la concorrenza in coerenza con gli obblighi ambientali dei produttori. Il modello verso il quale muoversi dovrebbe essere la creazione di un mercato dei sistemi di gestione (cosiddetti compliance scheme) che, in concorrenza tra loro, offrano ai produttori di imballaggi il servizio di gestione dei relativi rifiuti. Nel medio-lungo periodo, e mantenendo gli opportuni obblighi di servizio pubblico, sarebbe poi opportuno conferire ai compliance scheme, finanziati dai produttori, la piena responsabilità finanziaria e gestionale della frazione della raccolta differenziata costituita dagli imballaggi confluiti nella raccolta urbana, inclusa la gestione della raccolta, lasciando nella responsabilità degli Enti Locali (e – in sostanza – dei cittadini utenti) soltanto la gestione e i costi della raccolta della frazione indifferenziata e della frazione organica. Maggiori spazi per la concorrenza aiutano a raggiungere gli obiettivi ambientali"[45]

Importanti novità in Anci

Il 12 ottobre 2016 viene eletto Presidente dell'Anci il Sindaco di Bari, Antonio Decaro.

Negli stessi giorni (8/10/2016) il Fatto Quotidiano denuncia una gestione "discutibile" della banca dati della raccolta differenziata dei Comuni, gestita con affidamento diretto da un'azienda privata al 90 per cento che si vede garantita l'esclusiva su questa e altre commesse, senza limiti temporali, addirittura da un documento ufficiale cioé l'atto notarile, con cui il grosso delle quote dell'impresa in questione, la Ancitel Energia & Ambiente fino al 2013 controllata dall'Associazione dei Comuni Italiani (Anci) tramite la società per l'innovazione negli enti locali Ancitel, è passato in mani private[46].

A presiedere il CdA di Ancitel Energia & Ambiente dalla sua creazione nel 2007 ed anche dopo l'ingresso dei nuovi soci privati è sempre Filippo Bernocchi[47], dal 2003 delegato Anci per le politiche energetiche ed ambientali, nel 2010 vicepresidente di Anci[48].

41 http://www.agcm.it/component/joomdoc/allegati-news/IC49_testoindagine.pdf/download.html
42 http://www.agcm.it/stampa/comunicati/8074-ic49-indagine-conoscitiva-sul-mercato-dei-rifiuti-urbani-meno-discariche-pi%C3%B9-raccolta-differenziata.html
43 http://www.agcm.it/component/joomdoc/allegati-news/IC49_presentazioneindagine.pdf/download.html
44 http://www.agcm.it/component/joomdoc/allegati-news/IC49_sintesiindagine.pdf/download.html - *pag 4, par.2, righe 1-4*
45 http://www.agcm.it/component/joomdoc/allegati-news/IC49_sintesiindagine.pdf/download.html
46 Raccolta differenziata, la preziosa banca dati dei Comuni affidata a privati senza gara e senza scadenze - https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/10/08/raccolta-differenziata-la-preziosa-banca-dati-dei-comuni-affidata-a-privati-senza-gara-e-senza-scadenze/3066833/
47 https://www.facebook.com/AncitelEA/photos/a.639957766069030.1073741828.639643502767123/1641642175900579/?type=3
48 http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdSez=9457&IdDett=24382

I conflitti di interesse evidenziati dalla testata del Fatto quotidiano non si fermano qui. Nel mese di dicembre Il Fatto Quotidiano svela un'altra imbarazzante "anomalia": da diversi anni il Conai ha un legame con lo studio legale dell'avvocato Bernocchi, delegato Ambiente di Anci, lo stesso che dal 2004 si siede al tavolo al tavolo della trattativa con lo stesso Conai, di cui è controparte. Lo studio, infatti, attraverso un altro avvocato, cura il recupero crediti del Conai, e cioè i contributi Cac evasi dai produttori di imballaggi[49].

La reazione di Decaro non si fa attendere: il 14 dicembre dichiara l'intenzione di voler attuare cambiamenti radicali in Anci.
In primo luogo *"Dismetterò la quota di Anci in Ancitel E&A. Oggi la maggioranza delle azioni è nelle mani di soggetti privati ed è giusto che l'associazione esca dalla società. Questa modifica avverrà in tempi molto brevi"*, spiega Decaro.
In futuro la banca dati *"sarà gestita direttamente da Anci, o da un soggetto statale. Oppure il servizio sarà messo a gara. L'Anci, sostenendosi con denaro pubblico, deve seguire le stesse procedure della pubblica amministrazione per l'affidamento delle commesse"*. In secondo luogo il delegato Anci all'Ambiente Filippo Bernocchi, su quella poltrona da oltre dieci anni e presidente di AE&A, *"non sarà riconfermato nel suo ruolo. Quel posto andrà a un sindaco". "il ruolo di delegato all'Ambiente non gli sarà rinnovato. Ci sarà una rotazione delle deleghe e al posto di Bernocchi metterò un sindaco che si sia distinto per una gestione virtuosa dei rifiuti, volendo anche di un piccolo Comune"* [50].
Dal 6 marzo 2017, a rappresentare l'associazione per i temi legati ai rifiuti e all'energia è il sindaco del piccolo comune salentino di Melpignano, Ivan Stomeo. 45 anni, primo cittadino dal 2010.
"Mi aspetto che, come tutti i sindaci che sto scegliendo come delegati, Ivan Stomeo faccia gli interessi dei Comuni, in particolare dei più piccoli, quelli più in difficoltà", Ha dichiarato Decaro a ilfattoquotidiano.it[51]

La nomina apre scenari nuovi su quella che sarà la trattativa per il nuovo accordo quadro Anci-Conai 2019/2024, anche tenuto conto dell'indagine IC49 dell'Antitrust.

49 https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/12/09/raccolta-differenziata-il-consorzio-crocevia-dei-soldi-comunali-ha-tra-i-suoi-consulenti-lo-studio-del-delegato-anci/3246318/
50 https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/12/14/raccolta-differenziata-il-nuovo-presidente-dellanci-prepara-le-grandi-pulizie/3254031/
51 https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/03/07/anci-via-lavvocato-quota-fi-il-nuovo-delegato-per-rifiuti-ed-energia-e-il-sindaco-di-melpignano/3435768/

20 ANNI DI GESTIONE DEGLI IMBALLAGGI

Cosa resta da fare

L'analisi dell'Associazione Comuni Virtuosi ed ESPER

Di seguito si illustra un sintetico aggiornamento del Dossier redatto nel 2013 dall'Associazione Comuni Virtuosi con il supporto tecnico di ESPER.
Tale documento è rimasto l'unico studio disponibile per confrontare le condizioni economiche ed organizzative adottate in Italia per il recupero degli imballaggi rispetto a quanto operato negli altri stati europei ed è quindi ancora di estrema attualità per i suoi contenuti.
In questa sezione vengono presentati alcuni argomenti chiave contenuti nel Dossier che verranno sviluppati e integrati con le novità sopraggiunte con il rinnovo dell'accordo quadro Anci Conai 2014-2019. Per analizzare il sistema Conai, illustriamo innanzitutto il Contributo ambientale Conai, di seguito CAC.

Contributo ambientale Conai – Cac

Il Contributo Ambientale CONAI, stabilito per ciascuna tipologia di materiale di imballaggio, rappresenta la forma di finanziamento attraverso la quale CONAI incamera le risorse economiche che ripartisce con i Consorzi di filiera per poi procedere al recupero dei rifiuti di imballaggi ed al rimborso ai Comuni dei corrispettivi per i maggiori oneri della raccolta differenziata. Tali costi, sulla base di quanto previsto dal D.lgs. 152/06, vengono ripartiti "in proporzione alla quantità totale, al peso e alla tipologia del materiale di imballaggio immessi sul mercato nazionale"[1].

QUESTI SONO I CAC PER L'ANNO 2017 E PER IL 2018

ACCIAIO	13,00 €/t (8,00 €/t dal 1/1/2018)
ALLUMINIO	45,00 €/t
CARTA	4,00 €/t (10,00 €/t dal 1/1/2018)
LEGNO	7,00 €/t
PLASTICA	188,00 €/t (Fascia A: 179,00 €/t, Fascia B: 208,00 €/t, Fascia C: 228,00 €/t dal 1/1/2018)
VETRO	16,30 €/t (13,30 €/t dal 1° gennaio 2018)

Cifre molto basse, le più basse d'Europa come spesso afferma Conai, interpretandolo come un merito nei confronti delle imprese che devono versare il CAC[2] .
Cifre troppo basse invece secondo il rapporto dell'Antitrust del 2016 che conferma quanto illustrato nel 2013 nel dossier di ACV ed ESPER. Risorse economiche che non riescono infatti a garantire più del 20% degli effettivi maggiori oneri derivanti dai costi della raccolta degli imballaggi sostenuti dagli enti locali mentre ai Comuni, e quindi ai cittadini che pagano la TARI, spetterebbe un rimborso totale.
Va rilevato inoltre che per i Comuni italiani che presentano ancora scarsi livelli di RD tali rimborsi dei costi così inadeguati determinano enormi difficoltà nel reperire le risorse di cui necessitano per avviare una raccolta differenziata più capillare, accurata ed efficiente.
Confrontando gli ultimi dati omogenei dei valori dei CAC attuati in europa emerge un quadro della situazione chiaro e significativo:

1. per gli imballaggi in **carta** in Italia è di 4 €/t nel 2017 mentre la media europea è di circa 71 €/t circa, la Germania arriva a 175 €/t, la Francia a 163 €/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 è 16,30 €/t quando solo nel 2015 era di 20,80 €/t. La media europea è di 26 €/t circa mentre in Germania il valore è di 74 €/t;
3. per gli imballaggi in **legno** in Italia è di 7 €/t, la media europea è di 17 €/t circa;
4. per quelli in **alluminio** in Italia è di 45 €/t, la media europea è di 58 €/t;
5. per quelli in **acciaio** in Italia è 13 €/t, la media europea è di 81 €/t;
6. per quelli in **plastica** in Italia è 188 €/t, la media europea è di 369 €/t

1 http://www.conai.org/imprese/contributo-ambientale/
2 http://comieco.media.mweb.pro/allegati/2012/5/pieghevole-aumento-cac-2007_116760.pdf

CONFRONTO TRA I VALORI DEI CAC DI VARI STATI EUROPEI ESPRESSI IN €/TONNELLATA

	Carta-Cartone	Plastica	Vetro	Acciaio	Alluminio
ITALIA	€ 4,00	€ 188,00	€ 16,30	€ 13,00	€ 45,00
FRANCIA*	€ 163,00	€ 312,30	€ 14,20	€ 44,30	€ 103,80
PORTOGALLO	€ 99,90	€ 231,90	€ 21,70	€ 240,50	€ 18,70
SPAGNA	€ 68,00	€ 472,00	€ 19,70	€ 85,00	€ 102,00
PAESI BASSI	€ 22,00	€ 640,00	€ 56,00	€ 20,00	€ 20,00
VALORE MEDIO	**€ 71,38**	**€ 368,84**	**€ 25,58**	**€ 80,56**	**€ 57,90**

** La Francia ha un sistema misto a 3 voci per peso, unità e bonus malus.*

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 passando dai 48,14 €/tonnellata agli attuali 45,55 €/t del 2017.
Proviamo a quantificare il peso del CAC sul prodotto immesso sul mercato. Secondo uno studio di Coldiretti[3] il costo relativo agli imballaggi nel settore alimentare incide per il 10-25 % sul prezzo di vendita. Il peso del Cac è decisamente più basso: a seconda della tipologia di prodotto incide sul prezzo di vendita per una percentuale variabile tre lo 0,011 % e lo 0,66 % come mostrato in tabella. Per gli importatori di merci imballati le condizioni sono ancor più convenienti poiché posso accedere alle procedure semplificate e versare al Conai solo lo 0,07 % del valore delle relative fatture di acquisto all'ingrosso di prodotti alimentari.

INCIDENZA DEL CAC SUL PREZZO DI VENDITA FINALE DI ALCUNI PRODOTTI ALIMENTARI

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%

La differenza rispetto a quanto accade nel resto dei Paesi Europei diventa eclatante se si analizza il caso delle bottiglie in PET:

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

3 http://www.packagingblog.it/2009/09/coldiretti-il-costo-delle-confezioni-supera-quello-degli-alimenti/

Piccoli importi, troppo piccoli per influire sulle abitudini di consumo dei cittadini.
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 verso prodotti con imballaggi meno onerosi ed impattanti.

L'introduzione del CAC differenziato

Una delle modalità per incentivare la progettazione, la produzione, l'immissione a mercato ed infine per incentivare il consumo di imballaggi sostenibili, è senza dubbio la declinazione del CAC secondo la reale riciclabilità dell'imballaggio prodotto.
Ovvero un sistema di bonus e malus che va a punire gli imballaggi meno riciclabili con un CAC decisamente più elevato, e degli sconti sostanziosi per chi progetta e produce imballi facilmente riciclabili.
Un argomento sollevato inizialmente nel dossier ACV-ESPER e dagli operatori del settore riciclo ma fatto proprio anche dall'ANCI che ne ha ottenuto l'inserimento come obiettivo nell'ultimo accordo Anci-Conai 2014-2019.
D'altronde anche uno studio dal titolo *"La gestione dei rifiuti di imballaggio in Italia: profili e criticità concorrenziali"* commissionato alla LUISS dal Conai ha evidenziato che *"Al fine di poter utilizzare al meglio la "leva concorrenziale" per soddisfare gli obiettivi ambientali, si ritiene, invece, che possa essere attuato un miglior collegamento tra il livello contributivo ambientale e i costi dell'impatto ambientale delle fasi di fine vita e nuova vita degli imballaggi. Coerentemente al principio EPR, una tale diversificazione del Contributo Ambientale stimolerebbe la produzione di imballaggi ecocompatibili, consentendo ai produttori degli imballaggi che una volta divenuti rifiuti hanno costi di gestione inferiori di essere più competitivi sul mercato, potendo praticare prezzi finali inferiori".*
Gli imballaggi non riciclabili sono infatti in aumento nei paesi industrializzati principalmente per due ordine di motivi. Da una parte si rileva un aumento dei cibi pronti al consumo -spesso imballati in mono o piccole porzioni - e dall'altra è in atto un crescente processo di ingegnerizzazione dei materiali per aumentare le funzionalità o l'appeal estetico del packaging che va a discapito della riciclabilità.
Dal 1° gennaio 2018 il Conai ha quindi stabilito che la declinazione del CAC per la plastica dovrebbe venire differenziata a cominciare dagli imballaggi in plastica, il materiale più complesso per la varietà delle tipologie e per le tecnologie di selezione e di riciclo.
"Il progetto – spiega il Conai – *è stato pensato per incentivare l'uso di imballaggi maggiormente selezionabili e riciclabili, collegando il livello contributivo all'impatto ambientale delle fasi di fine vita/nuova vita a cominciare dagli imballaggi in plastica, il materiale più complesso per la varietà delle tipologie e per le tecnologie di selezione e di riciclo; il tutto in linea con le previsioni del pacchetto europeo in via di definizione per l'Economia circolare."*
Nelle intenzioni del Conai il progetto dovrebbe offrire una soluzione *"alla proliferazione avvenuta negli ultimi anni, di differenti tipologie di imballaggi in plastica che, per garantire prestazioni migliori ed allungare la vita utile del prodotto, causano crescenti complessità gestionali con un aggravio di costi per il sistema consortile nella fase post consumo".*
Il sistema è stato sviluppato da un gruppo di lavoro formato da esponenti del Conai tra produttori ed utilizzatori di imballaggi che ha suddiviso le 60 tipologie di imballaggi analizzati in tre categorie.
La categoria che godrà della maggiore agevolazione con un CAC pari a **179 eur/ton** comprende gli **imballaggi industriali** da circuito CEI Commercio e Industria (fascia A); a seguire viene la categoria degli imballaggi da circuito domestico come **i flaconi e le bottiglie** che pagano **208 €/t** (fascia B).
Infine abbiamo la categoria che comprende tutte le restanti tipologie di imballaggio del circuito domestico (fascia C) che pagano 228 €/t poiché costituita *"da imballaggi che presentano maggiori difficoltà nella gestione del fine vita".*
In base ad una prima valutazione preliminare di questo sistema l'ACV ritiene che chi viene maggiormente avvantaggiato è il circuito degli imballaggi prodotti per il circuito commerciale ed industriale. Per fare un esempio una cassetta, cisternetta o fusto in PET per bevande paga 1**79 €/t**, ben **49 euro** in meno di una vaschetta o altro imballaggio in fascia C destinate al consumo domestico che paga **228 €/t**.

Applicabilità e efficacia della leva economica

La prima cosa che ci si aspetterebbe da un progetto così presentato è che premi economicamente con un CAC minore gli imballaggi sostenibili e disincentivi, con un CAC maggiore quegli imballaggi che, indipendente dalla categoria di attribuzione, non possono venire riciclati qui ed ora.
Invece, ad una primissima analisi si scopre che l'impianto del sistema di diversificazione, in nome di una semplificazione applicativa per le aziende, non entra nel merito delle caratteristiche dei singoli imballaggi, come se la composizione chimica nel suo insieme di additivi e coloranti – piuttosto che forma e dimensioni di un imballaggio – non avesse un diretto impatto sul riciclo. Avviene pertanto che un'intera categoria eterogenea (fatta sia di **imballaggi riciclabili che non**) venga assoggettata a una delle 3 fasce contributive.
Entrando nel merito di alcuni esempi riferiti alle due categorie di imballaggi del circuito domestico risulta evidente quanto sia impossibile applicare una leva fiscale che spinga i produttori verso una maggiore sostenibilità del packaging per come il sistema è stato concepito Se nel caso della **fascia B** i produttori possono decidere se progettare un flacone o una bottiglia riciclabile o meno (anche se l'incentivo non esiste pagando sempre **208€/t**) nel caso della fascia C (**228 €/t**) le cose sono un po' più complicate.
Dato per scontato che chi utilizza imballaggi flessibili sia in plastica sia in poliaccoppiato, vassoietti o vaschette (ad es. per formaggi o insaccati) non può utilizzare bottiglie e flaconi, il problema della bassissima riciclabilità della categoria di **fascia C** non è solamente di natura tecnica, ma soprattutto di sostenibilità economica. I polimeri in cui vengono realizzati questi imballaggi sono diversi e di conseguenza, ciascun polimero non raggiunge nella fase post consumo le quantità sufficienti per realizzare economie di scala: dalla fase di raccolta a quelle di selezione, riciclo e come sbocchi per quanto riciclato.
Sulla base delle informazioni rese note nel Manuale Esplicativo del nuovo sistema[4] non si evince, a giudizio di ACV ed ESPER, come l'impianto di questo sistema possa portare ad una produzione di imballaggi maggiormente sostenibile. A minare il perseguimento dei risultati, sin dalla fase di studio sono le linee guida/presupposti vincolanti di cui la progettazione del sistema ha dovuto tenere conto. Tra i desiderata ricevuti dalle aziende associate al Conai che figurano nel Manuale la più determinante è infatti quella di procedere con *"una gradualità contributiva finalizzata a garantire un approccio graduale alla diversificazione e rendere il processo più progressivo per le imprese"*.
Il Presidente di Corepla ha infatti dichiarato in un'intervista che *"la nostra scelta, è stata quella di evitare una partenza traumatica: abbiamo previsto un'applicazione graduale della riforma che prevede all'inizio gradini molto bassi. Almeno inizialmente, questa diversificazione non comporterà modificazioni dello scenario attuale."*
La scelta di adottare una gradualità contributiva "che prevede all'inizio gradini molto bassi" per favorire le aziende utilizzatrici di imballaggi facendo in modo che *"i ricavi complessivi da CAC per la plastica restino in linea con quanto si sarebbe ricavato con il CAC unico"* non risulta naturalmente priva di implicazioni e conseguenze.
Banalmente se le entrate di Corepla che derivano in misura maggiore dal CAC non aumenteranno, non ci saranno risorse aggiuntive da impiegare sia per progetti mirati ad aumentare la performance attuale di riciclo che agiscano lungo tutta la filiera del post consumo degli imballaggi, che per aiutare i Comuni a migliorare le performance qualitative delle raccolte differenziate.
Questi criteri, a parere di ACV ed ESPER, si intrecciano e combinano nel processo di valutazione in modalità e ordine di priorità poco chiare rispetto agli obiettivi dichiarati del progetto.
Per meglio chiarire con un esempio: se l'obiettivo è quello di stimolare la produzione di imballaggi riciclabili (in modo che diventino la maggioranza per tutte le tipologie) l'indice di selezionabilità è un indicatore che assume un suo significato solamente se avviene il riciclo, altrimenti un processo di selezione rappresenta solamente un costo evitabile.
Se il progetto rispondesse effettivamente alla logica di fare pagare un CAC più elevato a quella parte di imballaggi in **fascia C** che mediamente costa di più in termini di impatto economico e ambientale, la diversificazione contributiva dovrebbe, giustamente, rispondere alla necessità di apportare maggiori risorse al sistema di gestione post consumo.
In tal caso dovrebbe esserci un programma basato su questo maggiore gettito mirato a cambiare l'attuale scenario del flusso di plastiche che attualmente crea disvalore economico, e in particolar modo per i comuni. Se l'obiettivo della raccolta differenziata è il riciclo, quello deve essere l'obiettivo verso cui tendere (tutti) rimuovendo le attuali barriere che possono impedire il perseguimento dei target di riciclo del pacchetto Economia Circolare.
Nel progetto sperimentale introdotto dal Conai per ora non si trova quindi traccia di una pianificazione in tal senso.
"Il Conai – osserva Bengasi Battisti Presidente dell'Associazione Comuni Virtuosi – *ha deciso che anche con l'introduzione del nuovo sistema le entrate derivanti dal CAC restino allineate a quelle del precedente sistema, perché eventuali aumenti o diminuzioni del suo valore avvengono esclusivamente in funzione dell'equilibrio di bilancio di uno specifico consorzio. Questa impostazione (che non prevede una reale leva fiscale e probabilmente tutto rimarrà come prima o quasi) ha rivelato una divergenza di fondo che esiste tra la nostra associazione e il sistema consortile. Noi riteniamo che il CAC debba essere lo strumento finanziario a sostegno dei costi generati a fine vita dagli imballaggi in ottemperanza del principio della responsabilità estesa del produttore.*

4 http://www.conai.org/wp-content/uploads/2016/07/Manuale_esplicativo_CAC_Diversificato-6.pdf

Il valore del CAC deve essere fissato anche in relazione ai reali costi complessivi sostenuti per l'avvio a riciclo dai comuni e per finanziare progetti concreti che portino al perseguimento degli obiettivi di effettivo riciclo che i comuni condividono con il Conai. Serve inoltre instaurare una collaborazione attiva con il comparto del riciclo, che inspiegabilmente non pare essere stato coinvolto nello sviluppo del sistema."

Un recente studio americano[5] rivela che 5 bottiglie in PET su 7 trovate in vendita negli USA e 4 su 6 in Europa presentano ostacoli per il riciclo dovuti alla loro progettazione se si fa riferimento alle linee guida per il riciclo prodotte da APR (Association of Plastic Recyclers). Da notare a questo proposito che anche il gigante del grande distribuzione americana Walmart ha promosso le linee guida per l'eco-design del packaging promosse da APR tra i suoi fornitori con la pubblicazione "The Sustainable Packaging Playbook" creata ad hoc. Un altro studio americano ha quantificato in 2/4 centesimi di dollaro i maggiori costi di gestione per il riciclo di bottiglie con sleeves per ogni 500 grammi di prodotto lavorato e complessivamente le decisioni del marketing che hanno reso gli imballaggi in PET più complessi ha raddoppiato in 10 anni i costi necessari per produrre riciclato in PET per il mercato.

Per quanto riguarda i contenitori in PET opacizzato l'industria utilizza oltretutto diversi tipi di pigmento rendendo complicata la soluzione del problema. Non si tratta infatti di superare le barriere tecniche per un riciclo ma anche trovare degli sbocchi post consumo per il riciclato. E' utili ricordare che se il riciclato da imballaggi viene usato per altre produzioni industriali e non per cicli "bottle to bottle" o "da imballaggio a imballaggio" non si potrà mai ridurre il consumo di materia vergine nel settore del packaging.

In Francia sono state avviate iniziative per valutare come intervenire sul problema considerato che le circa 5-6 mila tonnellate di bottiglie in PET coprente vendute ogni anno aggiungono 1-2 milioni di dollari di costi evitabili al sistema francese su base annua (rispetto alle bottiglie trasparenti). Una possibilità in esame è l'applicazione, proprio in sede di contributo ambientale, di un malus a partire dal 2018. Il movimento Zero Waste Francia ha indetto una specifica petizione.

Per quanto riguarda le etichette coprenti o sleeves l'azienda campana Erreplast per tornare alle rese di 15 anni fa, prima che queste etichette invadessero il mercato, ha dovuto investire 1,5 milioni di euro in una linea per eliminarle all'inizio del ciclo. Secondo una stima di Corepla del 2011 sono state raccolte circa 5.500 tonnellate di confezioni con etichette coprenti.

Alcune soluzioni per rendere più circolare l'economia delle plastiche le sta promuovendo il programma The New Plastics Economy NPE della Ellen McArthur Foundation per l'Economia Circolare che sta lavorando alla creazione di un protocollo globale di riferimento per l'industria del packaging in plastica. Con il suo piano di azione The NPE: Catalysing Action basato su proposte concrete nell'ambito di tre strategie: Riprogettazione (sia degli imballaggi che dei sistemi post consumo), Riuso e Riciclo. Multinazionali come Unilever, P&G, Danone, L'Oreal e altre hanno aderito al piano focalizzando soprattutto il riciclo. Tuttavia per ottenere un reale disaccoppiamento tra crescita economica e consumo di risorse, oltre a potenziare il riciclo, si deve verificare un consistente spostamento dai modelli di consumo basati sul possesso di beni a vita breve modelli e sistemi basati sul riuso (anche per gli imballaggi) e sulla condivisione di beni. Resta quanto mai attuale l'appello lanciato all'industria con l'iniziativa dell'ACV in progress Meno Rifiuti Più Risorse[6].

L'Associazione Comuni Virtuosi sostiene fin dal 2013 con la pubblicazione del Dossier redatto con il supporto tecnico di ESPER che l'adozione di una diversificazione contributiva del CAC ispirata al principio "Chi più inquina più paga" ma a condizione che la disincentivazione o incentivazione economica sia consistente e venga applicata a quegli specifici imballaggi che rispettano, o meno, i criteri dell'eco-design, non certamente a categorie di imballaggi con caratteristiche eterogenee. Soprattutto in questo momento storico in cui manca ancora nei paesi europei (in attesa di un'approvazione e recepimento del Pacchetto per l'Economia Circolare) un quadro normativo di misure fiscali che incentivi la prevenzione, riuso, riciclo (e il mercato delle materie post consumo) fatto di obiettivi vincolanti, un progetto di differenziazione contributiva del CAC potrebbe produrre risultati interessanti.

Evidentemente per arrivare al punto di non ritorno in cui le resistenze corporative vengono superate e si potrà ragionare insieme a tutti i portatori di interesse su quali sistemi sono più efficaci per raggiungere gli obiettivi senza dogmi e pregiudizi ci sono dei passi da compiere e anche a livello internazionale. Secondo l'ACV il CAC non dovrebbe essere semplicemente un finanziamento destinato a garantire ai Consorzi delle risorse da spendere come meglio credono e di cui non devono rendere conto ad alcun organismo di controllo superiore, neanche ai fini del raggiungimento degli obiettivi preposti.

Il CAC deve invece essere considerato per quello che il legislatore ha stabilito che fosse: lo strumento finanziario a sostegno dei costi generati a fine vita dagli imballaggi in ottemperanza del principio della responsabilità estesa del produttore. Attualmente il contributo ambientale a carico delle imprese diminuisce (spesso) ed aumenta (raramente) in funzione dell'equilibrio di bilancio dei Consorzi di filiera del Conai senza alcuna relazione con gli attuali costi di gestione dei rifiuti a carico dei Comuni che sostengono l'80% dei costi per la RD degli imballaggi secondo quanto sostenuto non solo da ACV ma anche dall'AGCM.

5 http://www.plasticsnews.com/article/20170406/NEWS/170409943/study-labels-impact-pet-bottle-recyclability
6 http://comunivirtuosi.org/diversificazione-contributiva-la-plastica-occasione-mancata/3/

I corrispettivi Conai

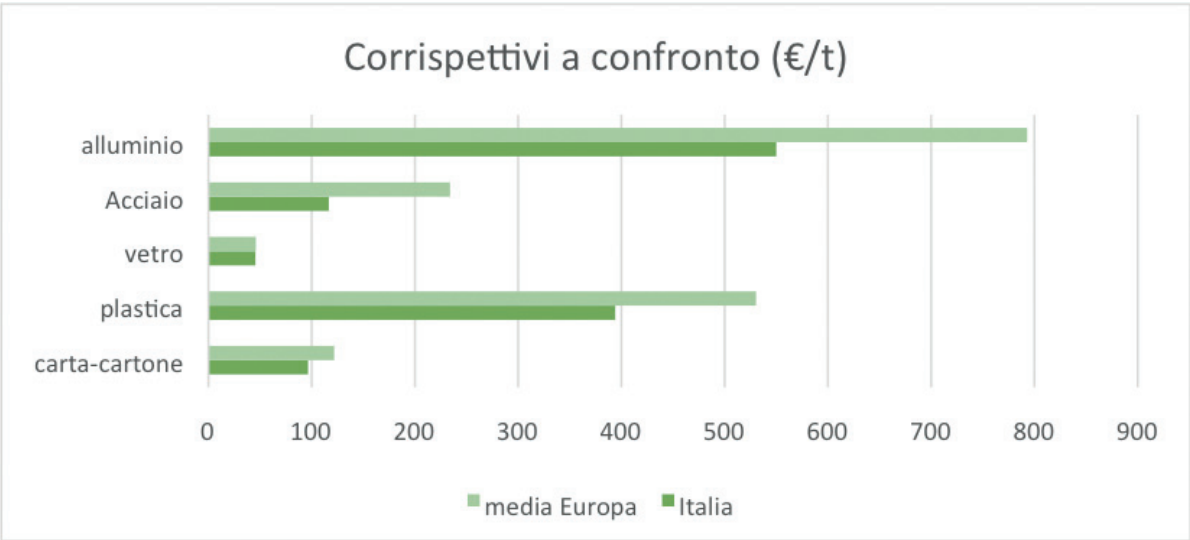
Partiamo da un assunto: il sistema italiano, basato sulla struttura monopolistica Conai-Consorzi di filiera, non era l'unico modello che poteva essere adottato dai soggetti produttori ed utilizzatori obbligati a gestire i propri rifiuti da imballaggio.
I principali sistemi di recupero degli imballaggi 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.

Nel secondo caso il finanziamento della raccolta differenziata si dovrebbe tradurre 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 flussi materiali viene finanziata più o meno generosamente nei vari paesi coinvolti nella ricerca come illustrato nella tabella di sintesi riportata di seguito da cui si evince come quelli italiani siano sempre sotto la media.

CORRISPETTIVI A CONFRONTO (€/T)

	Carta-Cartone	Plastica	Vetro	Acciaio	Alluminio
ITALIA	96,5	394,0	45,5	116,6	550,0
FRANCIA	179,0	596,0	26,6	62,0	278,0
PORTOGALLO	135,7	782,0	47,7	579,7	919,3
SPAGNA	118,2	349,5	38,0	253,1	1267,1
PAESI BASSI	79,5	470.50	71,8	158,5	950,6
MEDIA	**121,8**	**530,4**	**45,9**	**234,0**	**793,0**



L'esiguità dei corrispettivi Conai è uno dei problemi lamentati dalle pubbliche amministrazioni.
L'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato nella sua Indagine Conoscitiva IC49 del 2016[7], ricorda innanzitutto che in Europa *"gli Stati membri hanno introdotto nei loro ordinamenti dei sistemi di compliance agli obblighi ambientali scaturenti dal diritto europeo (compliance schemes) che prevedono l'estensione della responsabilità dei produttori in materia di gestione degli imballaggi alla fase successiva al consumo degli stessi (Extended Producer Responsibility o EPR) per fare in modo che essi finanzino il costo dell'inquinamento provocato con l'immissione di tali beni sul mercato, in ossequio al Polluter Pays Principle (di seguito indicati anche come "gli obblighi derivanti dall'EPR").*
In Italia questo ruolo è svolto quasi esclusivamente dal Sistema CONAI"….È chiaro, tuttavia, che affinché si inneschino questi meccanismi virtuosi è necessario, innanzitutto, che i produttori sostengano effettivamente e interamente gli oneri di gestione dei rifiuti derivanti dal consumo dei loro imballaggi e che i prezzi di questi ultimi riflettano adeguatamente il loro futuro onere di gestione, ovvero la loro maggiore o minore riciclabilità. Viceversa, in assenza di questi due presupposti, si osserverà un appiattimento della concorrenza nel mercato della produzione e della vendita degli imballaggi del quale beneficiano, in particolare, i produttori di imballaggi meno riciclabili.
Questi ultimi possono, infatti, commercializzare prodotti il cui prezzo non riflette in maniera adeguata il loro effettivo impatto ambientale e si sottraggono alla concorrenza di altri produttori di imballaggi più eco-compatibili, il cui prezzo non segnala agli acquirenti una maggiore riciclabilità e, quindi, un minore costo sotto il profilo ambientale. In altre parole, una non adeguata internalizzazione dell'onere di gestione dei rifiuti da imballaggio consente a tali soggetti di evitare che questa voce di costo, che impatta sul prezzo dei loro prodotti, giochi un ruolo nella definizione della loro competitività sul mercato della produzione e della vendita di imballaggi. Da questo punto di vista si osserva che i sistemi di compliance all'EPR adottati a livello nazionale, tra cui anche il Sistema CONAI, da un lato, hanno svolto un ruolo fondamentale e positivo nel raggiungimento degli obiettivi ambientali stabiliti dalla legislazione europea, specie per ciò che riguarda il tasso di riciclo. Dall'altro lato, tuttavia, essi non sempre riescono a garantire il raggiungimento degli altri obiettivi, in quanto, come si vedrà in particolar modo per l'Italia, l'onere ambientale derivante dal consumo degli imballaggi è tuttora sostenuto principalmente con risorse pubbliche (la tassa sui rifiuti pagata dai cittadini), mentre i produttori continuano a sopportarne solo una minima parte, peraltro identica per tutti, così che su di essi non grava il costo effettivo della specifica esternalità negativa generata dai loro prodotti.
I produttori di imballaggi, in tal modo, si sottraggono alla concorrenza basata sulla produzione di beni eco-compatibili".
L'AGCM inoltre evidenzia come *"Secondo quanto appreso nel corso dell'attività compiuta nell'ambito dell'Indagine, i corrispettivi specificamente definiti dall'Accordo ANCI-CONAI, coprono al più il 20% del costo dell'attività di raccolta differenziata, ovvero un ammontare nettamente inferiore rispetto a quello osservabile nei summenzionati Stati membri377. La maggior parte delle imprese audite operanti nel mercato della raccolta e l'ANCI hanno confermato che tali corrispettivi risultano insufficienti a finanziare l'attività, anche se si considerano solo i "maggiori costi" della raccolta differenziata, che, come visto nel Cap. 3, sono lievitati significativamente negli ultimi 10 anni. L'esiguità di tali corrispettivi emerge anche da una comparazione con gli ordinamenti dove, come in Italia, la responsabilità finanziaria per la gestione dei rifiuti da imballaggi urbani ricade solo parzialmente sui produttori. In Francia, ad esempio, i compliance scheme finanziano il 75% dei costi netti complessivi del servizio in relazione agli imballaggi (ovvero i costi di raccolta e trattamento al netto dei ricavi conseguiti). Peraltro, pur rappresentando una quota significativamente superiore a quella coperta dal Sistema CONAI, anche per la Francia si dubita che tale maggiore contributo sia sufficiente.*
Ciò fa emergere ancor più l'assoluta inadeguatezza del contributo attualmente proveniente dall'industria italiana nella gestione dei rifiuti da imballaggio…"[8]
Di seguito i dati ricavati dai bilanci 2016 dei vari Consorzi di filiera che confermano pienamente quanto evidenziato dall'Antitrust.

7 http://www.agcm.it/stampa/comunicati/8074-ic49-indagine-conoscitiva-sul-mercato-dei-rifiuti-urbani-meno-discariche-pi%C3%B9-raccolta-differenziata.html
8 IC49 – Sintesi (pag 4) - http://www.agcm.it/component/joomdoc/allegati-news/IC49_sintesiindagine.pdf/download.html

BILANCIO ECONOMICO E QUANTITATIVO DELLA GESTIONE DEGLI IMBALLAGGI NEL 2016 IN ITALIA

	Immesso al mercato (t)	Quantità raccolta (t)	Percentuale raccolta	Riciclo (%)	Recupero energetico (%)	Totale recupero (%)	Ricavi cac (migliaia di €)	Ricavi mercato (migliaia di €)	Corrispettivi erogati (migliaia di €)
Carta	4.709.045	4.155.458	88,24%	79,67%	8,57%	88,24%	22.210	113.667	123.000
Alluminio	66.500	14.505	21,81%	73,20%	4,80%	78,00%	5.401	6.271	7.319
Plastica*	2.178.000	1.812.809	83,23%	41,00%	42,20%	83,20%	383.668	88.055	278.692
Vetro	2.364.052	1.864.000	78,85%	71,40%	0,00%	71,40%	47.594	20.010	53.260
Legno	2.811.000	1.785.739	63,53%	60,65%	2,86%	63,51%	20.159	4.323	10.036
Acciaio	464.828	437.999	94,23%	77,51%	0,00%	77,51%	8.671	8.259	10.615
Totali	12.593.425	10.070.510	71,65%	67,24%	9,74%	76,98%	487.703	240.585	482.922

**344.000 t (pari al 38,48% del riciclo complessivo) sono da addebitarsi al riciclo indipendente.*

Nel 2011 i Comuni avevano beneficiato di circa 297 milioni al lordo dei costi di preselezione (si stima che al netto di tali costi rimanga circa la metà ai comuni) a fronte del ricavo totale annuale del sistema Conai che era di 813 milioni di euro. Risultava pertanto evidente che i corrispettivi che i Comuni ricevevano ammontava a poco più di un terzo di quanto incassato dal sistema Conai e queste risorse spesso non entravano neppure nelle casse comunali poiché vengono in gran parte utilizzate per pagare le piattaforme private che si occupano della preselezione di tali flussi.
Attualmente la situazione è migliorata sensibilmente anche grazie alla pressione esercitata dall'Associazione Comuni Virtuosi con il dossier del 2013 ed all'azione dell'Antitrust ma ancora molto strada dovrà essere percorsa per avvicinare l'Italia agli standard degli altri stati europei in termini di aumento di risorse da destinare al rimborso dei maggiori oneri della raccolta differenziata degli imballaggi.

Sistema Conai: come adeguarlo alle decisioni dell'Europa?

Quello economica, pur rappresentando la questione che più allarma le amministrazioni italiane e l'aspetto principale delle loro rivendicazioni, non è l'unico punto indicato come perfettibile dagli organismi a vario titolo coinvolti.

Concorrenza e mercato

La necessità di una revisione delle normative nazionali in Europa per risolvere le criticità determinate da alcune gestione monopolistiche del recupero degli imballaggi è stata evidenziata fin dalla 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"*.
La necessità di una revisione del sistema italiano veniva poi evidenziata dalla 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 leggeva (p.44) che *"un esame complessivo del sistema induce a registrare, accanto ad indubbie positività, alcune inefficienze dovute, probabilmente, alla posizione monopolistica dei consorzi"*.
Nel 2008 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito AGCM) nell'Indagine IC 26 aveva inoltre evidenziato che il superamento della gestione monopolistica del Conai *"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."

Con la comunicazione AS500 del 24 febbraio 2009 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 legislatore nazionale 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.

L'AGCM torna sul tema con la IC49 del 2016: *"Al fine di consentire ai produttori di ottemperare a tali obblighi, il Legislatore italiano ha predisposto un sistema che si basa sul sostanziale monopolio del CONAI e dei consorzi di filiera […] Questo modello ha contribuito significativamente all'avvio e al primo sviluppo della raccolta differenziata urbana e del riciclo in Italia. Ma ormai sembra aver esaurito la propria capacità propulsiva e produce risultati non più al passo con le aspettative"*.

Lo studio evidenzia infatti che "Una delle ragioni dell'inadeguatezza dei sistemi di compliance all'EPR, incluso il Sistema CONAI, ad assolvere pienamente ai compiti per i quali sono stati costituiti sembra risiedere nell'incapacità di sfruttare la descritta "leva concorrenziale" per raggiungere gli obiettivi ambientali. Da questo punto di vista, come si vedrà, l'analisi compiuta suggerisce l'opportunità di un cambiamento di paradigma che predilige modelli concorrenziali di assolvimento agli obblighi derivanti dall'EPR, in ragione della loro maggiore capacità di garantire la corretta allocazione degli oneri ambientali tra i soggetti responsabili della loro produzione e di stimolare comportamenti coerenti con gli obiettivi di prevenzione dell'inquinamento… Per quanto riguarda, invece, i risultati raggiunti in termini di efficienza dell'attività di avvio a riciclo di rifiuti urbani, la performance del Sistema CONAI allo stato risulta insufficiente a raggiungere gli obiettivi stabiliti dalla legislazione europea, che imporrebbe agli Stati membri di arrivare a riciclare almeno il 50% dei rifiuti provenienti dalla raccolta urbana entro il 2020. Nel 2013, come illustrato nel Cap. 3, infatti, l'Italia era arrivata solo al 39% di rifiuti urbani avviati a riciclo. Infine, anche tenendo conto dei rifiuti da imballaggio domestici che vengono impiegati nel recupero energetico, la quota-parte che comunque viene destinata allo smaltimento in discarica (ed è, quindi, priva di qualunque valorizzazione economica) in Italia è più elevata che nel resto d'Europa (v. grafico successivo): nel 2012 essa rappresentava il 23,7% di tali rifiuti, mentre il dato medio dell'UE a 15 risultava pari al 19,1% e non pochi Paesi (Germania, Belgio, Austria, Paesi Bassi e Lussemburgo) riuscivano già a rimanere al di sotto del 10%...

L'esperienza di altri Paesi Europei offre utili suggerimenti per una riforma che ampli gli spazi per la concorrenza in coerenza con gli obblighi ambientali dei produttori.

Il modello verso il quale muoversi dovrebbe essere la creazione di un mercato dei sistemi di gestione (cosiddetti compliance scheme) che, in concorrenza tra loro, offrano ai produttori di imballaggi il servizio di gestione dei relativi rifiuti. ***Nel medio-lungo periodo, e mantenendo gli opportuni obblighi di servizio pubblico, sarebbe poi opportuno conferire ai compliance scheme, finanziati dai produttori, la piena responsabilità finanziaria e gestionale della frazione della raccolta differenziata*** *costituita dagli imballaggi confluiti nella raccolta urbana, inclusa la gestione della raccolta, lasciando nella responsabilità degli Enti Locali (e – in sostanza – dei cittadini utenti) soltanto la gestione e i costi della raccolta della frazione indifferenziata e della frazione organica. Maggiori spazi per la concorrenza aiutano a raggiungere gli obiettivi ambientali"*

Le proposte dell'Associazione Comuni Virtuosi

Dal dossier dell'Associazione Comuni Virtuosi del 2013, effettuato col supporto tecnico di ESPER, scaturivano le seguenti dieci proposte, rivolte all'intero comparto dei rifiuti che risultano ancora oggi di inalterata attualità:

1. **Raccolta plastica oltre agli imballaggi**
   Questo vincolo ha escluso per anni dal riciclo piatti e bicchieri di plastica (ammessi solo dal maggio 2012) e continua ad escludere le posate di plastica così come vasi, giocattoli, grucce e decine di altre tipologie di oggetti in plastiche che invece sono e sarebbero riciclabili. Si chiede, come è stata regolato il conferimento della carta da giornale insieme al cartoncino da imballaggio, di inserire gli oggetti in plastica riciclabile come Frazione Merceologica Similare;

2. **Stop al finanziamento dell'incenerimento**
   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. **Aumentare l'entità dei corrispettivi Conai**
   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 quando 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 ed un riallineamento del CAC;

4. **Mono e multimateriali**
   I corrispettivi per la raccolta andrebbero regolati e riconosciuti sia per le raccolte monomateriali che multimateriali (almeno per quanto riguarda le tipologie 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. **Terzietà delle analisi qualitative**
   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. **I Comuni siano padroni dei materiali raccolti**
   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 delle norme europee relative alla tutela del lavoro e dell'ambiente delle fasi di recupero.

7. **Limiti qualitativi meno restrittivi**
   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. **Tariffa puntuale**
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. **GPP come motore di un mercato nascente**
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;

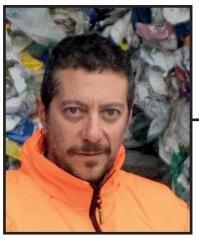
10. **Cac selettivo**
Si propone di introdurre anche in Italia il sistema di declinazione del CAC già adottato in Francia che penalizza pesantemente le tipologie di imballaggi classificate come perturbatrici del riciclaggio applicando una penalizzazione del 100% che raddoppia l'entità del contributo 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;

20 ANNI DI GESTIONE DEGLI IMBALLAGGI

Cosa resta da fare

Considerazioni e proposte
dai rappresentanti delle varie categorie,
esperti ed opinion leader

INCENTIVARE UN MERCATO DEL RICICLO



Diego Barsotti
Responsabile della comunicazione di Revet e Revet Recycling[1]

Vent'anni dal recepimento della Direttiva Europea sugli imballaggi, dal Decreto Ronchi e dalla nascita di Conai. Qual è la vostra valutazione di questi due decenni di RD in Italia?

Sicuramente sono stati vent'anni importanti che hanno permesso alle raccolte differenziate di svilupparsi e crescere, di raggiungere dei quantitativi dignitosi su tutto il territorio nazionale, visto che negli ultimi anni abbiamo assistito ad una decisa ripresa del Sud Italia. Dobbiamo considerare che siamo partiti in un ritardo considerevole: il decreto Ronchi è del '97 quando in Germania esistevano già da tempo le raccolte differenziate[2].
In Italia da subito, però, si sono palesati anche i punti di debolezza e le mancanze. Ad esempio non sono mai arrivati i decreti attuativi, che erano attesi nel giro di pochi mesi. Erano decreti che avrebbero dovuto normare aspetti fondamentali, come la standardizzazione delle modalità di calcolo della raccolta differenziata, in modo che in tutta Italia ci fosse omogeneità, cosa che ancora non c'è.
Un altro aspetto fondamentale trascurato all'epoca, questa volta riguardante la comunicazione al cittadino, era la necessità di creare uniformità nelle modalità di raccolta su tutto il territorio nazionale. Penso soprattutto ai colori dei contenitori utilizzati e alle difficoltà che ognuno di noi trova in zone differenti da quella di cui è originario, ad esempio in vacanza.
Sempre in ambito comunicativo, è estremamente difficile, e spesso controproducente, far passare correttamente il concetto secondo cui si raccolgono solo gli imballaggi.

Proprio la differenziazione fra imballaggi e non imballaggi è uno dei punti che l'Associazione Comuni Virtuosi indica come perfettibili. Qual è la posizione di REVET?

Intanto va fatta una distinzione, visto che già oggi per alcuni tipi di materiali il cui riciclo è economicamente sostenibile, il discorso imballaggi/non imballaggi è sorpassato e si tende ad accettare tutto, come per esempio (da qualche anno) per i metalli, e da sempre per carta e cartone.
Ciò non avviene per le plastiche, perché riciclarle è molto più difficile e costoso e dunque nella raccolta differenziata finiscono solo gli imballaggi per i quali è previsto il pagamento del contributo ambientale Conai. Del resto è vero anche che rispetto a molti altri paesi europei in Italia abbiamo inserito nelle raccolte differenziate molti tipi di imballaggi in plastica (il cosiddetto plasmix) che altrove neppure vengono differenziati.
Molti Paesi cioè hanno deciso di investire solo sugli imballaggi più numerosi e più facili da riciclare: bottiglie e flaconi.

Quali potrebbero essere i vantaggi del superamento della raccolta di soli imballaggi?

I vantaggi sarebbero soprattutto legati ad una maggiore facilità di comunicazione verso i cittadini. Gli svantaggi al possibile aumento della raccolta in maniera differenziata di materiale che non si può riciclare.
Questo è un altro aspetto non sottovalutabile, perché di non riciclabile nelle raccolte differenziate (tralasciando gli errori di conferimento) abbiamo già molto.
Facciamo l'esempio concreto di una vaschetta di polistirolo. Se fa tutti i passaggi in un impianto di selezione, arriva alla fine completamente sbri-

1 Revet è un'industria leader nella gestione integrata del ciclo dei rifiuti e serve circa 200 amministrazioni comunali e oltre l'80% della popolazione toscana – www.revet.it; Revet Recycling srl è l'azienda manifatturiera che gestisce il riciclo delle plastiche miste attraverso l'impianto di produzione dei profili destinati principalmente all'arredo urbano e attraverso l'impianto di produzione di granulo – www.revet-recycling.com

2 In Germania il decreto Toepfer, dal nome del ministro dell'ambiente tedesco, è entrato in vigore in Germania nel giugno '91 stabilendo che dovevano essere le stesse aziende produttrici e distributrici a farsi carico non solo del recupero e del riciclaggio, ma anche della raccolta di tutti gli imballaggi. Produttori e commercianti avevano quindi dovuto creare fin dal 1992 un sistema autonomo di raccolta di questi materiali, il dual system (ndr)

ciolata, quindi non è riciclabile e va a smaltimento.
Ma di debolezze ce ne sono tante altre.

Ad esempio?

La debolezza maggiore, dal nostro punto di vista, è che per anni si è continuato a raccontare che la raccolta differenziata fa risparmiare i cittadini: la RD costa, così come la raccolta porta a porta ha un costo mediamente maggiore di altre metodologie (a fronte ovviamente di una qualità migliore del materiale raccolto).
Per troppo tempo ci si è limitati all'obiettivo del 65%, che sia chiaro è e resta un obiettivo di legge, senza poi interessarsi a quello che avveniva dopo e all'effettivo riciclo della materia.

Negli ultimi anni però l'attenzione sulla qualità è cresciuta non di poco, visto che è la ratio che stabilisce il valore dei corrispettivi CONAI ai Comuni.

Proprio i controlli di qualità finalizzati alla quantificazione dei corrispettivi, e gestiti dagli stessi consorzi che quei corrispettivi devono erogare, sono oggi al centro di polemiche non trascurabili.

Come si può dunque aiutare un settore in crisi come quello del riciclo?

Cominciamo a spostare spese ed investimenti non solo sulle raccolte differenziate, ma sul riciclo.
E poi proviamo a fare un ragionamento: un oggetto in plastica riciclata in precedenza era un altro oggetto, su cui era già stata pagata l'IVA.
Quindi se pago l'IVA anche sul riciclato, la pago due volte su uno stesso materiale. Non ha senso.
Inoltre, siccome oggi in Italia per risollevare l'economia di certe filiere produttive vanno tanto di moda gli incentivi, dopo aver incentivato gli armadi a muro prima e terrazzi e balconi ora, perché non incentivare il mercato del riciclato?
O quantomeno abbattere l'IVA, visto che è già stata pagata?
Ci sono tre proposte di legge attualmente in discussione fra Senato e Camera con la possibilità di essere inserite come emendamento sulla legge di bilancio, che andranno probabilmente ad essere cancellate. Probabilmente perché gli incentivi al mondo del riciclo danno noia ad altre filiere industriali, che vedrebbero diminuire quelli destinati a loro.
Eppure il ragionamento sugli incentivi al riciclo è paragonabile a quello che si fece sulle energie rinnovabili.
L'Italia partì sulle rinnovabili in forte ritardo rispetto agli altri Paesi Europei. Bisognava dunque attivare un mercato velocemente e si decise di ricorrere agli incentivi.
E il risultato è che oggi abbiamo costruito un settore che può camminare autonomamente. Se è stato giusto incentivare la rinnovabilità dell'energia, perché adesso non si pensare a incentivare la rinnovabilità della materia?

PRIMA ESIGENZA: TRASPARENZA

Rosy Battaglia
Giornalista e presidente di Cittadini Reattivi

“Vent’anni dal recepimento della Direttiva Europea sugli imballaggi. Quali i punti positivi e quali i punti negativi?

Guardando a questi vent’anni, voglio fare una riflessione generale, guardando più al bicchiere mezzo vuoto che a quello mezzo pieno.
Dal Decreto Ronchi ad oggi, nonostante l’Italia si sia dotata di una buona legislazione, ancora non otteniamo i risultati prefissati. Questo non può non essere il punto di partenza di qualsiasi nuova prospettiva.
Il punto nodale è la mancanza di trasparenza, sia per quel che riguarda i rifiuti urbani, sia per quel che riguarda quelli speciali.
Questa opacità non rappresenta un vantaggio per nessuno, né per i Consorzi, né per i Comuni, né soprattutto per i cittadini, che vengono evidentemente disincentivati dalle pratiche virtuose nel momento in cui vengono a scoprire, ad esempio, che buona parte della plastica raccolta in maniera differenziata viene comunque mandata ad incenerimento. Quindi, sicuramente, dei passi avanti da questo punto di vista avanti devono essere fatti.
Grazie alla nuova legge sul diritto di accesso all’informazione, il cosiddetto Freedom of Information Act, entrato in vigore a dicembre 2016, la legge 97/2016 che ha ulteriormente aggiornato il precedente Decreto Trasparenza, il 33/2013, i cittadini italiani hanno finalmente diritto di chiedere e sapere. E i dati sul flusso dei rifiuti possono essere richiesti direttamente ai Comuni, visto che ad oggi sia CONAI che ANCI, enti di diritto privato, che di fatto non rientrano nella normativa sulla trasparenza della Pubblica Amministrazione, non li hanno resi accessibili. Stimoli in questo senso arrivano da più parti. Ad esempio, il Dipartimento di Comunicazione Pubblica dell’Università di Salerno, guidato dalla professoressa Daniela Vellutino, ha in corso un progetto di monitoraggio sulla gestione dei rifiuti proprio a partire dalle amministrazioni comunali, attraverso le richieste di accesso civico sui MUD.
C’è dunque anche una società civile e un mondo accademico che si stanno muovendo, perorando la causa della trasparenza.
Mi auguro, quindi, che anche gli enti di controllo, a partire da Ispra, che con la legge del 28 giugno 2016, n. 132 istituisce il “Sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente”, tornando ad essere il detentore dei dati ambientali, si facciano promotori di trasparenza.
Ad oggi, però, rimane quanto asserito dalla stessa ISPRA nel Rapporto Rifiuti Urbani 2013: *“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”*[1].
Siamo, quindi, di fronte ad una situazione in cui il soggetto controllato è lo stesso che fornisce i dati che dovrebbero dimostrare se sta operando correttamente.
A maggior ragione, quanto dichiarato dal delegato all’ambiente e ai rifiuti di ANCI, Ivan Stomeo, in vista del nuovo accordo ANCI – CONAI, in merito alla nuova banca dati aperta e trasparente, ci fa sperare.
Sarebbe più che auspicabile, infatti, che entrambi gli enti, pur non obbligati per legge, si mostrino proattivi in tal senso.

Trasparenza che non può rappresentare però l’unico problema del sistema…

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha rilevato con l’indagine IC49 del 2016 le falle di un sistema, che per certi versi, così com’è “ha fatto il suo tempo” dice l’Autorità.
Per la precisione l’Inchiesta rileva che *“questo modello ha contribuito significativamente all’avvio e al primo sviluppo della raccolta differenziata urbana e del riciclo in Italia. Ma ormai sembra aver esaurito la propria capacità propulsiva e produce risultati non più al passo con le aspettative”*.
Ovviamente l’Antitrust la mette in termini di mercato, io da giornalista di interesse pubblico la metto sul piano degli interessi dei cittadini. Dati ISPRA alla mano[2] , una cattiva gestione dei rifiuti ha delle ripercussioni negative dal punto di vista ambientale, dal punto di vista sanitario e ovviamente da quello economico, che in tempi di crisi non è assolutamente trascurabile.

Una delle proposte con cui si concludeva lo studio predisposta da ESPER e Associazione Comuni Virtuosi nel 2013 chiedeva che le risorse dei Consorzi di filiera fossero destina-

1 *Fonte:* http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/rapporto-rifiuti-urbani-edizione-2013
2 https://www.wired.it/partner/rifiuti-italia/

te unicamente a sostenere la RD ed al riciclo di materia e non venissero quindi più distolte a favore dell'incenerimento dei materiali raccolti in modo differenziato". Secondo i dati che ha raccolto, qual è la percentuale di plastica raccolta in maniera differenziata che oggi il sistema consortile destina all'incenerimento?

Quello dei dati è un problema reale, con cui ci scontriamo quotidianamente, un problema di importanza capitale: se non abbiamo un corretto controllo dei flussi di materiale, come possiamo decidere delle politiche sulla gestione dello stesso?
Stando ai dati in mio possesso, la cui fonte è quella consortile, stiamo parlando di una quota di plastica inviata ad incenerimento superiore al 40% rispetto al raccolto.
Su questi numeri Corepla dichiara che la gestione consortile ha leggermente diminuito la percentuale di incenerimento, mentre il grosso dell'incenerito deriva da fuori consorzio.
L'ultimo Piano specifico di prevenzione pubblicato dal Corepla[3] a pag. 12 dichiara che delle 986.000 tonnellate che vanno ad incenerimento nel 2017, circa 409.000 arrivano dalla filiera consortile mentre nel 2014 erano "solo" 349.000 t/anno con un aumento del 17% dal 2014 al 2017.
Il Conai afferma inoltre che l'aumento dei flussi di imballaggi inceneriti "è da considerare come risultato dell'aumento dell'eterogeneità delle tipologie di imballaggio, che rendono più complesso l'avvio a riciclo di tali rifiuti"[4].
Un dato su cui riflettere: il problema è perfino peggiorato rispetto a quanto ESPER e Associazione Comuni Virtuosi scrivevano nel 2013, ma la mancanza di trasparenza non ci permette nemmeno di avere numeri certi rispetto al fenomeno.

Quando si parla di plastiche al di fuori del sistema consortile, di cosa stiamo parlando?

Sinceramente non sono riuscita ad ottenere dare una risposta compiuta a questa domanda.
Il detentore del dato ambientale oggi è ISPRA, ma i dati sulla raccolta differenziata arrivano dai consorzi.
La stessa ISPRA sollecitata a riguardo mi ha rimandato ai calcoli riportati sul rapporto annuale, senza peraltro validarmeli esplicitamente.
Al confronto tra l'immesso in mercato e quanto riciclato, recuperato o mandato a incenerimento, mancavano circa 330mila tonnellate. Finite in discarica a nostra insaputa o in altri canali?

Quindi un problema di trasparenza, ma non solo. Dov'è l'altro nodo della questione?

A monte di tutto c'è una questione che non è solo di Corepla, della filiera CONAI o dei Comuni e riguarda la reale tracciabilità dei rifiuti.
Questo ci porta, ad esempio, a non sapere cosa entri realmente negli inceneritori, e di conseguenza a non poter prevedere cosa ne esce.
Se su 41 inceneritori di soli rifiuti urbani (quelli di rifiuti speciali sono molti di più) 28 impianti hanno avuto problemi di emissioni fuori norma, inchieste della magistratura e mancate autorizzazioni degli enti di controllo, evidentemente esiste un problema.
Facciamo l'esempio di quello di Torino, uno dei più recenti e con i controlli più avanzati, che però è stato parzialmente bloccato alcune settimane per emissioni con valori di mercurio fuori norma.
O basti pensare alla Liguria, in emergenza rifiuti e all'arresto di alcuni dirigenti della municipalizzata AMIU di Genova con l'accusa di far figurare percentuali di raccolta differenziata fasulle e ben più elevate di quelle effettivamente realizzate[5].: chiusa la discarica di Scarpino, la Liguria porta in giro per l'Italia (anche all'inceneritore di Torino) i propri RSU. Con quali controlli e quale tracciabilità?

Quale dunque una possibile via di miglioramento?

È prioritario risolvere la questione della trasparenza.
Sarà un mio chiodo fisso, ma credo sia un argomento centrale. Inoltre, se l'Autorità garante della concorrenza e del mercato dice che il sistema così strutturato ha fatto il suo tempo, qualcosa da cambiare c'è di sicuro.
Sinceramente non riesco ad immaginare una via alternativa.
Non è il mio compito farlo, lo sarà raccontarlo, eventualmente. Sicuramente i passaggi fondamentali sono l'acquisizione di maggiori e più stringenti responsabilità da parte di tutti gli attori della filiera e la trasparenza verso i cittadini.
Le Città di Parma, Treviso e Trento, numeri alla mano, ci hanno dimostrato come sia possibile perseguire una via "nuova" secondo quando detto fino ad ora anche grazie alla corretta applicazione della tariffazione puntuale per garantire maggiore equità e trasparenza.

3 Fonte: http://www.corepla.it/documenti/af3c0e01-a0f1-4d68-b665-13367edfec24/programma+specifico+-di+prevenzione+2015-2017.pdf
4 Fonte: proposte dell'Associazione Comuni Virtuosi http://www.corepla.it/documenti/164f418b-5970-49dc-bcfc-917d055e8602/Piano_Specifico_Conai_2018.pdf
5 Fonte: http://genova.repubblica.it/cronaca/2016/03/08/news/frode_sulla_raccolta_differenziata_retata_dei_carabinieri-135000215/

SUPERARE IL CONCETTO DI "MAGGIORI ONERI": BISOGNA DEFINIRE I COSTI DI RACCOLTA REALI BASANDOSI SULLE BEST PRACTICES

Ezio Orzes
Assessore all'Ambiente di Ponte nelle Alpi e coordinatore della redazione del Dossier Anci-Conai ACV-ESPER del 2013

"Prima di parlare delle giuste rivendicazioni dei Comuni, vogliamo spiegare come funziona l'attuale sistema di gestione degli imballaggi?

L'attuale sistema di gestione degli imballaggi individua precisi ruoli e responsabilità che sono principalmente in capo ai produttori di imballaggi, ovvero chi li fabbrica li trasforma o li importa e agli utilizzatori, ovvero chi li "riempie" di beni e prodotti destinati al consumo. La raccolta post-consumo degli imballaggi può avvenire su superfici private, dove li conferiscono gli utilizzatori, o su superfici pubbliche, dove in sostanza li conferiscono i cittadini, ovvero i consumatori finali.
Ai Comuni[6], titolari del servizio pubblico locale, spetta invece l'organizzazione di quest'ultima fase: intercettare questi flussi di imballaggi di provenienza domestica, o gli "assimilati" agli urbani. In altre parole i Comuni devono fare la raccolta differenziata, e riconsegnare gli imballaggi, attraverso i consorzi di filiera, ai produttori.
Questi dovrebbero a loro volta garantirne il riciclo ed il recupero oltre che sostenerne i costi di filiera, compresi i costi di raccolta e trasferimento alle piattaforme di destinazione dei materiali raccolti. C'è una cosa che però dobbiamo innanzitutto dirci: l'attuale produzione di imballaggi è insostenibile, se ne immettono troppi in circolazione e molti sono difficilmente riciclabili. Nel 2016 il peso degli imballaggi immessi al consumo è cresciuto in Italia del 2,2% rispetto al 2015, raggiungendo 12,6 milioni di tonnellate. Serve, a questo proposito, una svolta radicale: dobbiamo tendere verso la progressiva dematerializzazione degli imballaggi, ossia produrne meno e progettarli in modo da renderli sempre più riciclabili, con bassi costi ambientali ed economici. Produttori ed utilizzatori dovrebbero perseguire seriamente questi fini[7], altrimenti risulta poco sensato parlare di "responsabilità del produttore".
Questa non è una partita che si può giocare solo sul piano delle compensazioni economiche, e la sostenibilità ambientale è un tema che nessuno può permettersi di barattare. La tutela dell'ambiente è una questione che attiene a tutti, le decisioni non si possono prendere dentro le stanze chiuse di qualche palazzo, devono poggiare, al contrario, su ampie basi di consenso.

Come si finanzia la filiera degli imballaggi?

Il sistema Conai si finanzia con il contributo ambientale Conai (Cac) che è stabilito per ciascuna tipologia di materiale di imballaggio e che dovrebbe sostenere, in definitiva, la copertura dei costi della raccolta differenziata, del riciclaggio e del recupero dei rifiuti di imballaggio. Quando acquistiamo un bene contenuto in un imballaggio, paghiamo anche un contributo che dovrebbe essere completamente destinato a sostenere i costi di riciclo di quell'imballaggio. Per il cittadino è importante sapere che l'unico modo per vedersi restituito questo contributo è fare (bene) la raccolta differenziata. Se l'imballaggio finisce nel rifiuto indifferenziato, il cittadino, oltre a non vedersi (indirettamente) restituiti quei soldi, finisce per pagare anche i costi di smaltimento in discarica o nell'impianto di incenerimento dello stesso.
È congruo l'attuale importo del Cac? Evidentemente no. Oggi il Cac viene autodeterminato dal Conai sulla base di un Programma Generale di Intervento che non può non risentire delle politiche di mercato dei produttori e degli utilizzatori di imballaggi. Interessi che evidentemente non sempre coincidono con gli interessi dei cittadini e dell'ambiente. A dimostrazione di ciò, basti pensare alla continua immissione sul mercato di imballaggi difficilmente riciclabili e per nulla penalizzati da una maggiorazione del contributo ambientale come di logica dovrebbe essere. La rimodulazione del Cac, in relazione all'effettiva riciclabilità dei materiali degli imballaggi, è infatti un tema periodicamente enunciato, ma in realtà accuratamente disatteso, perché confligge con le strategie di mercato dei produttori e degli utilizzatori. I costi economici, ambientali e in alcuni casi sanitari di questo stato di fatto, come il gravissimo inquinamento da plastica dei mari, invece, interferiscono con i cicli biologici del nostro pianeta e ricadono sugli uomini che lo abitano.

Chi dovrebbe sostenere i costi dell'intera filiera?

Su questo tema, a mio avviso, non ci sono dubbi interpretativi: tutti i costi correlati alla filiera degli imballaggi devono essere sostenuti da produttori e utilizzatori. I costi della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico e quelli sostenuti per il riavvio a ritroso degli stessi, lungo la catena logistica di for-

6 o, per loro conto, le diverse forme consorziate di funzione (ATO, ARO ecc)
7 http://comunivirtuosi.org/imballaggi-plastica-cac-davvero-efficace-promuoverne-la-riciclabilita/

nitura fino al produttore dell'imballaggio stesso, non devono comportare oneri economici per il consumatore finale né per i Comuni. In definitiva, è sui produttori ed utilizzatori che deve gravare *"il costo della raccolta, della valorizzazione e della eliminazione dei rifiuti di imballaggio laddove all'apparato pubblico spetta, in definitiva, il solo profilo organizzativo inerente la raccolta differenziata*[8]*"*

Ma quando parliamo di questi costi non dovremmo in realtà parlare di "maggiori oneri"?

La questione dei maggiori oneri è in realtà l'elemento economico cruciale, ed inevitabilmente conflittuale, tra i Comuni, che rappresentano e tutelano i cittadini (interesse pubblico), ed il sistema Conai, che rappresenta produttori e utilizzatori. È evidente come in questi anni lo strumento che dovrebbe regolare i pesi tra le parti, l'accordo Anci-Conai, non è riuscito, a mio avviso, a tutelare adeguatamente i Comuni che, di fatto, oggi si fanno carico di costi non giustificati per la raccolta degli imballaggi, costi che dovrebbero in realtà essere sostenuti per intero dal sistema Conai. La definizione dei maggiori oneri, che ricordiamo ha sostituito la più semplice definizione di "corrispettivo per i costi di raccolta", si presta a molte variabili interpretative e diluizioni di responsabilità tra le parti. Se i maggiori oneri sono, come è logico pensare, il differenziale tra i costi di una raccolta indifferenziata ed un modello non ben specificato di raccolta differenziata che consenta il raggiungimento di una percentuale minima di Raccolta Differenziata da parte dei Comuni, è facile capire come questo parametro sia difficilmente quantificabile. Esso dipende infatti da diversi elementi quali ad esempio: l'efficienza e la qualità dei servizi di raccolta, i contesti territoriali in cui vengono svolti, l'efficienza e la capillarità delle piattaforme di selezione, la scarsa trasparenza dell'intera filiera che dovrebbe tendere innanzitutto al recupero della materia e non alla sua distruzione. La correlazione e la sovrapposizione di queste variabili oggi, di fatto, obbliga i Comuni (e quindi i cittadini) a riequilibrare economicamente il corrispettivo ricevuto che non copre né i maggiori oneri, né tantomeno i costi reali di raccolta. Possiamo quindi affermare che il concetto di "maggiori oneri" oggi è palesemente inadeguato ed anacronistico e che andrebbe superato e sostituito da indicatori facenti riferimento ai costi effettivi di raccolta degli imballaggi sostenuti dalle migliori best practices nazionali, con riferimento ai diversi contesti territoriali in cui operano.

Vi è in questo senso anche una responsabilità dei Comuni e delle istituzioni?

Certo, i comuni dovrebbero gestire questi servizi puntando al massimo recupero della materia, in linea con le linee di indirizzo dell'UE. A questo proposito essi dovrebbero mettere in atto modelli gestionali efficienti che, a costi contenuti, garantiscano sia il raggiungimento di un'elevata percentuale di RD che la massima qualità dei materiali raccolti, precondizione necessaria per assicurare l'effettivo recupero di materia. Questo non accade in molte parti del nostro Paese, dove si registrano ancora livelli insostenibilmente bassi di raccolta differenziata. In Italia abbiamo a disposizione, però, anche modelli di gestione dei servizi di raccolta che operano da anni in contesti territoriali diversi (aree ad elevata dispersione abitativa, aree ad elevata concentrazione abitativa, aree con elevati flussi turistici stagionali ecc…) che sono giustamente considerati best practices a livello mondiale. Sono questi gli esempi a cui fare riferimento per determinare correttamente i costi di raccolta degli imballaggi (non i maggiori oneri). Le istituzioni, ad ogni livello, dovrebbero favorire la transizione dei modelli gestionali inefficienti, purtroppo ancora molto diffusi, verso modelli di eccellenza. Le norme e gli strumenti di pianificazione impiantistica di settore dovrebbero inoltre penalizzare progressivamente tutti i processi intrinsecamente finalizzati alla distruzione di materia e favorire, al contrario, l'evoluzione della filiera del riciclo. È urgente, in questo senso, superare anche l'attuale carenza impiantistica in alcune Regioni che sta pesantemente condizionando la possibilità di agire di molti Comuni italiani. I Comuni, d'altro canto, devono poter disporre di dati ed informazioni circa la reale destinazione finale dei materiali che raccolgono, oltre che naturalmente sui flussi economici correlati alla gestione dell'intera filiera gestita dai consorzi.

Cosa si aspettano secondo lei i Comuni dal prossimo accordo Anci Conai?

Si deve andare verso il superamento del principio dei "maggiori oneri" per la copertura dei costi della raccolta differenziata e tendere verso il recupero di tutti i costi della raccolta. Gli indicatori per la corretta definizione dei costi di raccolta dovrebbero fare riferimento ai costi reali sostenuti dalle migliori esperienze gestionali italiane correlate al contesto territoriale di riferimento. Oggi i cittadini stanno pagando costi impropri che invece dovrebbero stare in capo ad altri. L'articolo 8-bis della direttiva ambientale dell'Unione Europea[9], indica esattamente la precisa responsabilità del produttore per qualsiasi merce immessa al consumo relativamente all'impronta ambientale ed economica che questa immissione genera. Altro aspetto che non può più essere disatteso è il tema della trasparenza: serve una completa tracciabilità su tutta la filiera dei rifiuti raccolti dai comuni, serve imparzialità e terzietà nelle operazioni di analisi e verifica della qualità dei materiali raccolti. Serve inoltre una regolamentazione che faccia maggiore chiarezza nella gestione delle deleghe che spesso oggi finisce per deresponsabilizzare i comuni, oltre, in molti casi, a penalizzarli ulteriormente dal punto di vista economico.

8 Tar, Lazio, sez. I ter, sentenza 22 giugno 2006, n. 576

9 La proposta di direttiva europea ha attualmente superato il primo esame di revisione.

CAC DIFFERENZIATO: BISOGNA FARE DI PIÙ

Paolo Glerean
Board member di Plastics Recyclers Europe Association, Assorimap, PETCORE EUROPE e Presidente di PET Sheet Europe (Sector Group of EuPC)

“Vent’anni dal recepimento della Direttiva Europea sugli imballaggi, dal decreto Ronchi e dalla nascita del Conai. Una valutazione di questi vent’anni?

Se torniamo a vent’anni fa, sicuramente è stato fatto molto. L’idea di partenza è stata sicuramente buona ed è stata messa in atto in modo corretto: ha messo in moto un’economia, l’ha stimolata e l’ha fatta crescere.
Chiaramente ogni tanto bisogna fare dei “tagliandi”. Usando una metafora automobilistica, se di norma si parla di tagliandi ogni 20-30.000 chilometri, in questo caso abbiamo probabilmente passato i 300.000 senza farne. Chiaramente l’auto mostra qualche problemino…
Soprattutto se cresce come è cresciuta nel corso degli anni l’attività e l’importanza del mondo CONAI.
Il bicchiere mezzo pieno che vedo è stata una partenza ben impostata e valida, il bicchiere mezzo vuoto è la mancanza di un rinnovamento. Parlo ovviamente per la parte plastica, che è quella che conosco meglio.
Con gli opportuni tagliandi e una necessaria modernizzazione, il sistema sarebbe valido.

Quali possono essere gli obiettivi che il sistema relativo alla plastica, ma in generale il sistema della raccolta degli imballaggi, si deve porre?

Gli obiettivi vengono fissati dalle direttive. Probabilmente la necessità di eseguire il tagliando di cui sopra arriverà dalla prossima direttiva imballaggi Europea che costringerà il sistema ad una revisione, fissando nuovi obiettivi. Sicuramente ci sarà una differenza non di poco conto rispetto alla direttiva odierna, saranno fissati obiettivi impegnativi, traguardi importanti. Il che significa che dovrà essere messa in atto una revisione importante. Sarà necessario mettere in campo nuove azioni che dovranno cambiare sensibilmente il sistema intero.
Secondo me è da salvare l’approccio di intera filiera, magari con un coinvolgimento diverso delle diverse parti che la compongono. Uno dei punti sarà quello di andare a premiare le aziende che producono imballaggi più riciclabili e che quindi pesano meno in termini di costi sull’intero sistema, cercando di convincere le altre, magari secondo un sistema di premi-punizioni, a non seguire delle soluzioni che aumentano i costi al sistema. Questo fatta salvo, e ritengo doveroso specificarlo, la funzione dell’imballaggio. Non ho una posizione estremista che mi porti a dire che non mi interessa nulla della funzione dell’imballaggio, basta che si ricicli. Secondo me, funzione dell’imballaggio e riciclabilità non sono e non devono essere due soluzioni alternative, ma parti della stessa programmazione. Solo in questo caso si progredisce in un’ottica di economia circolare.
La funzione di CONAI in questo caso è duplice, per come la vedo io: da una parte dovrebbe creare la cornice di regole attorno alle quali questa cosa possa diventare realtà (quindi tutta una serie di incentivi e penalità per i produttori/utilizzatori di imballaggi); dall’altra parte deve mettere in piedi un sistema di monitoraggio, controllo e reportistica puntuale di quello che sta facendo.

Una delle gambe su cui si regge il sistema Conai è quello del Cac, del Contributo ambientale. È stato fatto un tentativo di creare una declinazione del Cac secondo l’effettiva riciclabilità degli imballaggi prodotti. Come valuta questo tentativo?

Nel valutare uno strumento bisogna sempre partire dagli obiettivi che lo strumento stesso vuole raggiungere. A livello europeo è abbastanza condivisa l’interpretazione per cui il CAC differenziato debba essere un incentivo per le aziende ad adottare imballaggi più facilmente riciclabili. Se questo era l’obiettivo, allora lo strumento pensato da CONAI è sbagliato. Sinceramente non so quale fosse l’obiettivo, ma il raggruppare gli imballaggi per categorie fa completamente perdere l’effetto-incentivo per le singole aziende e quindi, di fatto, è inefficace.
La cosa positiva è finalmente aver messo in discussione il principio per cui pagano tutti e pagano tutti allo stesso modo, perché questo significa livellare verso il basso, non verso l’alto la qualità in termini di riciclabilità. L’aspetto negativo è aver lavorato per gruppi di imballaggi invece che per singolo imballaggio, fatto questo che non fornisce nessun incentivo alla singola azienda che volesse investire sulla riciclabilità dei propri imballaggi.

Il CAC pagato in Italia è molto più basso rispetto a quello che viene pagato nel resto d'Europa. Secondo lei questo è un problema che si riflette poi su tutto il sistema, fino ai corrispettivi pagati ai Comuni per la raccolta? Nel caso, qual sarebbe una soluzione?

Guardando in modo più asettico possibile il sistema, bisogna dire che il sistema intero è sorretto prevalentemente dai contributi pagati dai produttori degli imballaggi. Il loro obiettivo è ovviamente quello di raggiungere l'obiettivo minimo di raccolta/recupero al minor costo possibile. Da quel punto di vista è capibile la strategia e come è stata messa in pratica.
Parlando da cittadino e fingendo di non far parte del settore, nel momento stesso in cui mi dicono che pago un contributo e che devo mettere la plastica in un sacchetto, mi aspetto che tutto quello che metto dentro quel sacchetto venga riciclato. Se poi vedo che non è così, mi dico che c'è qualcosa che non torna.
In altri Paesi è vero che il contributo è più alto, ma ci sono anche dinamiche differenti. In Italia la raccolta differenziata non la facciamo su tutto il materiale, se abbiamo un immesso al consumo di 2 milioni di tonnellate di imballaggi in plastica, ne raccogliamo circa la metà. Significa che incasso su 100 ed ho i costi su 50.
Questo è un metodo per contenere i costi, ma è evidente che tanto più il 50% della raccolta tende a diventare 100%, tanto più crescono i costi e più il CAC deve aumentare. Forse una pecca del sistema in questi 20 anni, ed è uno dei punti del tagliando di cui dicevamo prima, è non avere sufficientemente investito sulla prevenzione che avrebbe portato ad un miglioramento della qualità del rifiuto raccolto e, in definitiva, ad un sistema più efficiente in termini di costi/ricavi. Intendo non aver incentivato le aziende a produrre imballi più riciclabili. E non è il trailer, il concorso che premia l'imballo più "green" che cambia il sistema. Dire al produttore: "mi crei meno costi e ti faccio partecipe di questo mio minor costo facendo gravare meno su di te il contributo" è il vero driver di cambiamento.

Torniamo alla modulazione del CAC secondo la reale riciclabilità.

Sì. Il punto è lì, ma bisogna stabilire degli standard di riferimento. È il passaggio che si sta facendo in terra tedesca. La Germania ha già legiferato prima ancora che esca la direttiva europea; hanno già fatto la legge sugli imballaggi che prevede un contributo differenziato secondo l'effettiva riciclabilità dell'imballo prodotto.
La legge sarà operativa dal primo gennaio 2019. Ora stanno cercando di capire come andare a misurare la riciclabilità, a stabilire degli standard di riferimento. Credo andranno sul singolo caso, sul singolo imballo. Poi evidentemente non posso costringere il produttore che fa 250 imballi diversi a fare 250 valutazioni, ma c'è da dire che, a parte qualche caso più unico che raro, se uno fa 250 imballi, probabilmente questi saranno raggruppabili in gruppi abbastanza omogenei per cui le casistiche saranno decisamente ridotte. Ci sono delle semplificazioni possibili, sempre nell'ottica di andare a premiare (o a punire) la singola scelta di imballaggio.

Qualche attore privato però si sta muovendo in questa direzione…

Come spesso accade, il settore privato è più rapido nel capire che aria tiri e regolarsi di conseguenza. I grandi brands, o almeno una fetta sostanziosa degli stessi, sono già al lavoro per studiare imballi meno impattanti, così da farsi trovare pronti qualora la normativa dovesse premiarne l'adozione. Non pubblicizzano la loro attività, ma sono al lavoro in tal senso.
Facendo questo stanno scoprendo che fare imballi più riciclabili significa anche garantirsi un accesso allargato alla materia prima seconda da essi generata attraverso raccolta e riciclo; questo permette loro di diminuire la dipendenza dal mercato delle materie prime vergini.
Ritengo però che la vera chiave di volta sarà il coinvolgimento della grande distribuzione e sono convinto che il retailer che per primo partisse seguendo questa strada, avrebbe dei vantaggi sensibili sulla concorrenza.

IL COMPARTO DEL RICICLO NON È UNA CONTROPARTE: RESPONSABILITÀ CONDIVISA E TAVOLI COMUNI

Walter Regis
Presidente Assorimap, Associazione nazionale dei riciclatori di materie plastiche

“Vent’anni dal recepimento della direttiva Europea sugli imballaggi, dal Decreto Ronchi e dalla nascita del Conai. Qual è la valutazione di questo percorso?

Distinguerei due fasi.
La prima fase, che è quella che ha dato vita al Sistema Italia, per quello che riguarda tutti gli obiettivi di recupero e riciclo del post consumo e quindi la fase della nascita del Conai. Una fase estremamente importante perché ha previsto il coinvolgimento di tutto il sistema delle imprese italiane, in particolare su quelli che sono poi diventati gli obblighi e gli obiettivi. Un fattore non di poco conto: io stesso allora ero in CONFAPI e partecipai a questo accordo comune. È nato come un sistema condiviso. Tanto che la parte politica ha visto di buon occhio l’avvio di questa attività. Da qui l’accettazione del CAC e delle dichiarazioni, ovvero nuovi gravami amministrativi sulle imprese che già vivevano un problema di eccessiva burocrazia. Abbiamo subito avuto un ritorno positivo dalle imprese. Dobbiamo sicuramente dire che il Conai ha avuto un influsso molto positivo da questo punto di vista.
Per quello che concerne l’ambito della plastica, ovvero l’asse CONAI-COREPLA, nei primi tempi si è assistito ad una crescita importante delle aziende che si occupavano del riciclo meccanico della plastica. Crescita da attribuirsi anche al supporto evidente che è stato dato in termini di organizzazione, risorse e incentivi. Per quel che riguarda questa prima fase non posso che esprimere un plauso per quanto è stato fatto. Anche perché siamo passati da numeri prossimi allo zero alla realizzazione di obiettivi decisamente più impegnativi, almeno per quello che riguarda i materiali più nobili PET HDPE, film. Quindi una prima fase durata più o meno 7 o 8 anni, estremamente positiva.
La seconda fase ha visto e vede i sistemi consortili ricollegarsi ad un sistema di mercato, vede nascere la consapevolezza che tutti questi materiali hanno un valore, fino alla piena coscienza del fatto che il riciclato è un reale competitor del vergine. In questa seconda fase i soggetti coinvolti, ma anche le esigenze del Paese di andare verso un cambiamento continuo, hanno iniziato a mettere in luce alcuni elementi di criticità. In particolare tutto il sistema della raccolta e del riciclo non poteva più essere considerato al di fuori del concetto di una responsabilità condivisa. Ancora oggi il riciclatore viene considerato come un cliente finale che ha interessi ad avere un materiale selezionato che possa essere acquistato e poi utilizzato nelle catene del riciclo. Questo problema ha creato una frattura a seconda dei momenti storici più o meno profonda, dovuta soprattutto a quelli che erano gli interessi differenti. Ma che è e deve essere assolutamente ricomponibile
Noi lamentiamo di subire un sistema “monopolistico” che sulla ricerca non ha investito quando poteva e probabilmente quanto avrebbe dovuto, così da favorire nuove applicazioni del materiale riciclato. Esistono aste di materiale storiche (PET, HDPE, film) ma ci sono anche altri prodotti il cui utilizzo non è mai decollato, addirittura che sono stati ritirati dal mercato. La conseguenza è che abbiamo un sistema di stoccaggio dei materiali che è al collasso. È il problema, ad esempio, delle plastiche miste di cui in questi tempi si parla molto. Anche lì, però dovrebbe esserci un coinvolgimento maggiore di tutto il comparto del riciclo. Invece c’è sempre stato un osteggiamento verso il coinvolgimento del comparto dei riciclatori. Quasi non lo si volesse come anello della filiera da coinvolgere ma solo come controparte.

Ha fatto riferimento agli scarsi investimenti sulla ricerca per il riuso e riciclo di materiali che escono dallo strettissimo cerchio di quelli che son considerati i materiali pregiati. Le chiedo a questo punto, visto che parliamo di investimenti, come valuta l’investimento da parte di CONAI e COREPLA sulla prevenzione, ovvero sullo studio e sull’incentivazione alla produzione di imballi che siano realmente riciclabili.

È un tema di cui si sta dibattendo molto. Il comparto della produzione degli imballaggi non considera la prevenzione un elemento prioritario, sostenendo infatti pretestuosamente che non si possa imporre ad un produttore una linea differente da quella che loro scelgono per il proprio marketing commerciale ed inoltre che non si possa intaccare il principio della sicurezza alimentare.
Personalmente ritengo che su questa

partita si sia fatto davvero molto poco e che si dovesse fare molto di più. Recentemente sono stati studiati criteri di riciclabilità che possano poi influire sulla modulazione del CAC. Assorimap ed il comparto del riciclo non è stato coinvolto formalmente nella definizione degli stessi, e non nascondo un certo dispiacere a proposito, perché avrebbe potuto essere un contributo importante in relazione all'efficienza e all'efficacia del dispositivo. Francamente un bonus di 20 euro a tonnellata per il produttore che mette in atto una produzione di imballaggi più riciclabili, non muove sicuramente la filiera dei produttori. Anche se spero di sbagliarmi, credo che il CAC differenziato che partirà a gennaio non produrrà gli effetti desiderati. Resto convinto del fatto che si possa e si debba fare di più.

Superamento del monopolio CONAI. A che punto siamo?

La legge dice che il monopolio non dovrebbe esistere, anche se poi ci sono alternative di difficile riconoscimento e perseguimento.
Sul nodo di fondo credo che, se uno dei punti di forza dichiarati di questo monopolio definiamolo "di fatto" è che esiste una mutualità di sistema (ovvero CONAI e COREPLA raccolgono anche i materiali meno nobili, anche nei territori meno agevoli), allora bisogna fare una seria riflessione sui costi e su quello che si ottiene a fronte di tali notevoli investimenti.
Se alla fine i numeri sono quelli che conosciamo tutti, se di effettivo riciclo si parla poco (nonostante con il nuovo pacchetto "Economia Circolare" ci ritroveremo di fronte ad obiettivi ancora più ambiziosi) e quindi si paga tanto prima per raccogliere, poi per selezionare e poi si paga anche per bruciare invece di valorizzare il materiale, allora probabilmente una riflessione su cosa significhi mutualità va fatta.
Dico sempre che è importante dare un contributo e non è assolutamente utile mettersi in contrapposizione. Sarebbe dunque utilissimo fare dei tavoli in cui cercare di capire la ratio di quei sistemi per capire dove possano essere resi più efficienti ed ottimizzati, spogliandosi degli interessi di rappresentanza che ognuno di noi porta addosso. Siamo in una seconda fase: crescono gli obiettivi, aumenterà il CAC. I costi non sono più ignorabili nel confronto con quelli che poi sono gli effettivi risultati in termini di recupero materia.
I Comuni e le Multiutilities sono soggetti nuovi che hanno acceso un grande interesse sulla filiera. Di conseguenza, anche con la chiusura del mercato cinese che garantiva l'accoglimento di tutta una serie di materiali "scomodi", abbiamo quindi una situazione critica e non è più rinviabile un lavoro serio e condiviso.

Il monopolio esiste de facto, le norme indicherebbero altra struttura. Chi non è parte del monopolio quali difficoltà vive? E come sono superabili?

In questi sistemi il riciclo ha un problema molto pratico, che è quello di acquisire materiali di buona qualità.
Per onestà dobbiamo ammettere che i materiali che arrivano dalla filiera Corepla sono buoni. Il problema che ci dobbiamo porre oggi però non è relativo ai materiali che già vengono lavorati e riciclati.
Il problema è rappresentato da quei materiali che sono massivamente utilizzati nell'industria (penso ad esempio al polipropilene, al polistirolo ma in generale le plastiche miste) che rappresentano un terzo dei rifiuti da imballaggi della filiera Corepla e che non vengono gestiti al meglio.
Il riciclatore, se non viene coinvolto a monte non può mettersi a servizio del sistema. Il riciclatore ha bisogno di avere la certezza della quantità e della periodicità con cui riceve il materiale, altrimenti è davvero difficile che possa fare investimenti per creare nuove linee di riciclo.
È necessario ricordare che per ogni tipologia di plastica esiste una linea di riciclo ad hoc. È chiaro che proprio per questo è importante quel concetto di responsabilità condivisa e di accordi programmatici che possano portare ad una azione comune e concertata che può portare il Paese a raggiungere e superare gli obiettivi che ci sono posti.

Esiste un modello in Europa che possa essere preso a riferimento, che possa dare spinta al sistema Italia.

Ogni Paese ha il proprio sistema e le proprie peculiarità. Ritengo al massimo si possano prendere delle idee e poi declinarle secondo le particolarità italiane.
La nostra particolarità è quella di un flusso di materiale difficilmente preventivabile. Le nostre imprese comprano materiale e sulla base di quello devono fare una programmazione industriale. Approfitto per fare loro i complimenti, perché, nonostante le difficoltà strutturali ed i costi esagerati dell'energia, riescono a stare sul mercato e a farlo mantenendo gli standard d'eccellenza che caratterizzano l'industria italiana.

TRASPARENZA, EFFICIENZA, MAGGIOR COINVOLGIMENTO DEI COMUNI: LA SFIDA È LANCIATA

Ivan Stomeo
Sindaco di Melpignano, Delegato Anci Ambiente & Energia

Sindaco Stomeo, qual è l'obiettivo che vi ponete in Anci?

L'obiettivo che propongo, condiviso con il Presidente Decaro nella recente assemblea Anci di Vicenza, è quello di un sostanziale cambio di passo sul tema dei rifiuti, la cui gestione virtuosa rappresenta per i Comuni una problematica sempre più complessa ed onerosa ma di primaria importanza per il benessere dei cittadini, per il decoro dei nostri bellissimi centri storici e per la tutela dell'ambiente. La raccolta differenziata dei rifiuti urbani rappresenta una delle maggiori responsabilità che attualmente ricade sulle amministrazioni locali e per attuarla al meglio è necessario introdurre modalità di raccolta e tariffazione premianti nonché tecnologie di trattamento efficaci e rispettose dell'ecosistema. Ma le soluzioni più efficaci sono spesso quelle maggiormente vincolate dall'aspetto economico, viste le sempre più limitate risorse di cui le Amministrazioni Locali dispongono.

L'aspetto economico diventa dunque fondamentale. Qual è la situazione attuale. Quale la copertura dei costi della raccolta da parte del sistema consortile?

Secondo quanto affermato dall'Antitrust nella recente indagine IC49 "… i corrispettivi specificamente definiti dall'Accordo ANCI-CONAI, coprono al più il 20% del costo dell'attività di raccolta differenziata…" ed in effetti anche l'Associazione Comuni Virtuosi ha raccolto ed elaborato dati che confermerebbero tale preoccupante diagnosi. Il Conai sostiene invece che le risorse economiche stabilite nell'ultimo accordo sarebbero sufficienti per organizzare le raccolte differenziate degli imballaggi in modo efficace.
Sarebbe necessaria una verifica trasparente degli effettivi costi che i Comuni dovranno sostenere per garantire il raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio europei (almeno il 50% di effettivo riciclo degli imballaggi nel 2020 ed almeno il 65% nel 2030) o che già sostengono (se hanno già raggiunti tali obiettivi), anche se i tempi che ci separano dal prossimo accordo Anci-Conai sono brevi, forse troppo. Non posso che auspicare, e garantire il mio impegno in tal senso, che il nuovo Accordo Anci-Conai sia strutturato in modo da garantire ai Comuni italiani il rimborso totale dei maggiori oneri sostenuti per operare le raccolte differenziate degli imballaggi.

Le richieste avanzate dall'Associazione Comuni Virtuosi nel 2013 sembrano dunque confermate.

Sembrerebbe proprio di sì. Sul tema dei corrispettivi è necessario inoltre distinguere tra i corrispettivi teorici definiti dall'Accordo Quadro ed i valori effettivamente ricevuti dai Comuni sia per i meccanismi di delega (o addirittura di cessione del materiale a un prezzo forfettario) che per l'attribuzione di livelli di qualità come definiti dalle singole filiere.
Nel merito è essenziale affrontare in maniera sostanziale il tema delle analisi merceologiche, operate attualmente da tecnici scelti esclusivamente dai Consorzi di filiera, in modo da renderle terze e garantire trasparenza, equità di valutazione e l'assoluta attendibilità dei dati.

Uno dei temi caldi degli ultimi mesi in Anci è quello della verifica e monitoraggio dell'Accordo Quadro, che ha nella banca dati Anci-Conai, uno strumento operativo fondamentale.

È in corso un processo di reinternalizzazione della Banca Dati, le cui elaborazioni sono uno strumento fondamentale oltre che per ANCI anche per i singoli Comuni.
Questa deve essere accessibile a tutti e interattiva, in modo che sindaci, assessori e funzionari possano più facilmente utilizzarne i dati anche come strumento di pianificazione, oltre che di controllo.

In quale contesto andrà ad inserirsi il nuovo accordo quadro?

Dopo anni di regressione, nel 2016 in Italia la produzione dei rifiuti ha ricominciato a crescere, segnando un +2%. È un dato preoccupante bisogna invertire la tendenza e attuare una strategia 'rifiuti zero', differenziando e rimettendo in circolo i rifiuti secondo le logiche di una economia circolare, investire in progettazione, ma anche in ricerca e sviluppo.
Attuare efficacemente la raccolta differenziata domiciliare e chiedere ai

cittadini maggiore attenzione nel differenziare i propri rifiuti non sono però elementi che da soli possano essere risolutivi: un'economia circolare parte dalla fase di progettazione di beni e imballaggi, dalla riduzione dei rifiuti e dall'allungamento della vita utile dei beni che ogni giorno acquistiamo. Proprio gli imballaggi e in particolare quelli in plastica costituiscono ancora una forte criticità: molti di essi oggi non hanno uno sbocco di riciclo e per questo vengono trattati quasi esclusivamente in impianti termici. Negli ultimi anni si sono fatti passi avanti enormi nel settore del packaging per rispondere a logiche di marketing e di prestazione, ma troppo poco nel campo della progettazione funzionale ad una maggiore riciclabilità. È necessario infine trovare nuove vie per immettere nel mercato (e dover gestire successivamente come rifiuti) una minore quantità di imballaggi, o per riutilizzarli con sistemi di cauzionamento.

Lanciamo una sfida per il futuro prossimo?

Se di una sfida dobbiamo parlare, la prima deve essere quella di un maggiore coinvolgimento dei Comuni nello sviluppo e nell'intero processo di revisione del nuovo Accordo Anci-Conai. Coinvolgimento che auspico possa tradursi in una maggiore efficienza e trasparenza: più conoscenza e trasparenza c'è, anche rispetto ai processi operativi, e più facilmente le amministrazioni locali potranno riuscire a coinvolgere efficacemente i propri cittadini, che sono i principali attori del percorso per attuare realmente i principi dell'economia circolare.

LE ANALISI MERCEOLOGICHE? POCO RAPPRESENTATIVE E STATISTICAMENTE DISCUTIBILI

Marco Ravagnani
Presidente di Assosele

Vent'anni dal recepimento della direttiva Europea sugli imballaggi, dall'approvazione del Decreto Ronchi e dalla nascita Conai. Qual è la valutazione generale di questo ventennio?

Possiamo dividere i primi vent'anni di Conai in due parti distinte.
La prima è stata senza dubbio positiva: ha consentito di sviluppare in maniera organica la raccolta differenziata in tutta Italia, contribuendo di fatto alla creazione e allo sviluppo del comparto della selezione e del riciclo.
La seconda, meno positiva nella quale emergono tutti i limiti di un sistema non in grado di evolvere anticipando, o almeno seguendo, le trasformazioni indotte dalla norma, prodotte dal settore industriale e dalla modifica dei consumi.
Sono convinto però che oggi ci siano ancora le condizioni per lavorare su un modello evolutivo che consenta di colmare il ritardo accumulato negli ultimi anni rilanciando il sistema consortile, probabilmente anche attraverso una maggiore apertura al mercato, senza che questo pregiudichi la centralità del sistema.

Nel 2019 scadrà l'attuale accordo quadro Anci-Conai, il 2018 sarà l'anno delle trattative. Quale sarà il ruolo del comparto della selezione nelle trattative per il prossimo?

Nel 2019, ci troveremo di fronte al traguardo di una tappa importante, la scadenza del quarto quinquennio di accordi sulle raccolte differenziate. Volumi irrisori di partenza, si sono trasformati negli anni in centinaia di migliaia di tonnellate e sulla plastica nello specifico, questo accordo segnerà il superamento del milione di tonnella-te, già alla fine di quest'anno.
Si continua però a parlare di "trattative", a mio avviso utilizzando impropriamente un termine che per il suo significato si porta dietro le aspettative di molti che poi puntualmente si dichiarano scontenti.
La legge prevede il riconoscimento ai Comuni dei maggiori oneri di questo si deve parlare, ipotizzare che ogni cinque anni ci siano negoziati tali da stravolge-re gli ordini di grandezza, mi sembra sbagliato e fuorviante per tutti. Essendo già stabilito a monte l'obiettivo che deve essere soddisfatto, e lo era anche nei precedenti accordi, ipotizzo che gli attuali contributi siano il frutto di uno studio condiviso (anci-conai) sui maggiori oneri e che quanto oggi erogato, rispecchi pienamente questa condizione; motivo per il quale credo sia più corretto parlare di revisione dei contributi.
Detto ciò, crediamo che il confronto fra le parti debba servire a migliora-re quelle che sono le criticità emerse nell'ultimo accordo anche se, probabilmente discusse e già risolte dai comitati preposti.
Se così fosse ipotizziamo che si possa velocemente arrivare alla definizione di un nuovo accordo quadro senza necessariamente ricorrere alle proroghe che generano solo incertezza nel comparto industriale dei recuperatori.
Il nostro rammarico di sempre è quello di non poter dare un contributo diretto in quanto, come spesso abbiamo evidenziato, non siamo direttamente chiamati alla discussione al tavolo.
Eppure il ruolo del comparto che rappresentiamo, è un ruolo imprescindibile per il successivo avvio a riciclo, per soddisfare quelli che sono gli obiettivi comuni di ANCI e Corepla.
Infatti ponendoci come collettori della raccolta differenziata della plastica, da una parte garantiamo il pubblico servizio, dall'altra attraverso la selezione rendiamo "servibile" parte di quel rifiuto che diversamente, nonostante tutta l'attenzione che i cittadini possono adottare, non sarebbe possibile avviare a riciclo.
È un peccato che non si voglia utilizzare il know-how e l'esperienza maturata dal comparto in quasi vent'anni di rapporti con il sistema consortile, anche perché le regole disciplinate dalle parti all'interno dell'accordo quadro impattano poi direttamente sulle nostre aziende. Auspichiamo che i tempi siano maturi e che in questo rinnovo ci sia il coinvolgimento diretto dei selezionatori.

Uno dei punti critici del sistema Conai, spesso sottolineato da attori diversi, è quello della mancata terzietà e trasparenza nei controlli di qualità dei materiali raccolti. Assosele ha commissionato uno studio all'Università della Campania, dal quale si evince che il sistema di campionamento alla base dei controlli mostrerebbe più di una falla tecnica.

Cosa significa? Se confermato, quali sarebbero le conseguenze patite dai Comuni in questi anni?

Riteniamo che sia doveroso distinguere un aspetto determinante: esistono due analisi differenti.
Quelle sul materiale in ingresso ai Centri di Selezione (CSS) – sulle quali si stabiliscono i corrispettivi di raccolta riconosciuti ai Comuni – e quelle di controllo sui flussi selezionati in uscita dai CSS per verificare la corrispondenza alle specifiche tecniche contrattualmente pattuite.
È sicuramente giusto, come da più parti richiamato, e come previsto all'interno dell'Accordo Quadro, che le prime siano svolte da soggetti terzi e indipendenti.
Nel secondo caso riteniamo invece che il soggetto che controlla possa anche essere di parte ed incaricato direttamente dal Consorzio, pur dovendo eseguire le attività secondo procedure e criteri oggettivi, in modo univoco su tutti i CSS del territorio nazionale.
Venendo invece allo studio, vorrei precisare innanzitutto che non è il primo che Assosele commissiona sul tema della rappresentatività delle analisi merceologiche: già nel 2007 avevamo dato incarico di redigerne uno al professor Torelli del dipartimento di Scienze Statistiche dell'Università di Trieste e al professor Francesco Paoli dell'Università di Padova ("Valutazione e critica delle procedure statistiche utilizzate per la determinazione delle frazioni estranee").
Così come vorrei altresì sottolineare che quest'ultimo, commissionato alla professoressa Verde dell'Università della Campania non è un lavoro per evidenziare le criticità legate al pagamento della raccolta, bensì un approfondimento relativo alla rappresentatività che le stesse analisi merceologiche effettivamente rivestono rispetto al totale dei volumi conferiti al sistema consortile.
È evidente che debba essere identificato un metodo per pagare i contributi di raccolta e se questo metodo è condiviso dalle parti (Anci e Corepla), benché basato su dati statistici discutibili, come dimostrato dallo studio della Professoressa Verde, fondamentalmente non è nostro compito esprimere valutazioni nel merito. Purché le risultanze di queste analisi non incidano direttamente sul conto economico dei nostri associati, come è accaduto nel caso dei bilanci di materia.
È inaccettabile che un modello tanto discusso, che ha evidenziato importanti criticità tanto da prevedere per l'evoluzione dello stesso addirittura la definizione di due diversi sub allegati (mai sottoscritti), venga utilizzato all'interno del contratto di selezione per determinare le discrepanze tra gli ingressi e le uscite di imballaggi da un determinato CSS, con conseguenti penalità in caso di sforamenti oltre il limite di franchigia prevista.
Non è compito di Assosele, né avremmo i dati necessari per farlo, esprimere una valutazione di quelle che sono state le "conseguenze patite" o gli eventuali vantaggi ottenuti dai Comuni.
Si tratta comunque di un accordo tra le parti, che ipotizziamo condiviso dalle stesse.
Anci ha dimostrato, questa volta, grande interesse per l'argomento e ha chiesto di approfondire i contenuti dello studio.

Nei mesi passati abbiamo letto di difficoltà da parte dei centri di selezione in Italia. Alcuni di essi hanno momentaneamente bloccato l'ingresso di materiali. Cosa sta succedendo? Quali sono le difficoltà che investono il settore?

Va innanzitutto premesso che i nostri impianti effettuano di fatto un conto-lavoro, non avendo mai la proprietà dei materiali.
E che funzionano come dei contenitori: per essere riempiti necessitano di essere prima svuotati. Situazioni contingenti di mercato, assieme ad una ridotta capacità di ricezione dei rifiuti da parte degli inceneritori, hanno determinato il sovraccarico degli stoccaggi con conseguenti disagi che in alcuni territori hanno portato ad un rallentamento nei ritiri della raccolta già pre-selezionata presso i Centri Comprensoriali (CC).
Non mi risulta però che ci siano stati disagi legati ai conferimenti provenienti direttamente dalla raccolta con blocchi o rallentamenti della stessa.
La situazione oggi è solo provvisoriamente migliorata grazie anche al ricorso alle discariche e ad una stagionalità che ci porta a dover gestire flussi meno corposi.
In realtà però strutturalmente la situazione non è cambiata in quanto a mio avviso oggi c'è in generale, a livello Paese, una capacità di produzione di rifiuti superiore alla capacità di trattamento.

Una delle critiche più comuni al sistema Conai è quella di non aver saputo rinnovarsi nel corso degli anni. Il comparto della selezione è riuscito a tenersi al passo con i tempi?

Ritengo di sì.
Gli impianti di selezione hanno sostenuto ingenti investimenti per ammodernamento e per far fronte alla selezione di nuovi prodotti, secondo le indicazioni fornite dal Consorzio.
Riteniamo che l'industria di Selezione italiana non sia seconda a nessuno in Europa, né per la tecnologia installata, né per la capacità di trattamento.
Assosele ed i suoi associati non rivestono oggi in Italia un ruolo decisionale. Contribuiscono al rinnovamento con il solo apporto tecnologico, in funzione delle richieste del Consorzio.
Dobbiamo sottolineare che troppo spesso siamo utilizzati come start-up per provare a selezionare nuovi prodotti il cui mercato è tutto da costruire e non garantito.

COSTI CONTENUTI E PERFORMANCE: IL SISTEMA ITALIANO ECCELLENZA EUROPEA

Giorgio Quagliuolo
Presidente Conai

A vent'anni dal recepimento della normativa europea sugli imballaggi e dalla nascita del Conai, qual è la valutazione generale dell'operato sul territorio nazionale?

La valutazione dei primi 20 anni di operato del Sistema composto da CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi) e dai Consorzi di Filiera è oltremodo positivo.
Dal 1997 ad oggi abbiamo avviato a riciclo 50 milioni di tonnellate di rifiuti di imballaggio, evitando la costruzione di circa 130 discariche e l'emissione in atmosfera di 40 milioni di tonnellate di CO2.
Inoltre, in 20 anni siamo passati dal riciclo di poco meno di 190mila tonnellate a poco più di 4 milioni di tonnellate nel 2016, quale segnale di un sistema che funziona ed è in continuo miglioramento.
CONAI, i Consorzi di Filiera e i riciclatori indipendenti hanno portato l'Italia a percentuali di avvio a riciclo dei rifiuti di imballaggio tra le più alte in Europa (67,1%), raggiungendo con largo anticipo gli obiettivi europei al 2020 per tutti i materiali.
Ma non solo: secondo le ultime proposte – ancora in fase di discussione - in sede europea, l'Italia avrebbe già raggiunto in 5 filiere su 6 con otto anni di anticipo anche gli obiettivi europei al 2025.
Possiamo quindi affermare con orgoglio che il modello italiano è guardato con attenzione dai nostri partner europei – tedeschi in primis - poiché coniuga costi contenuti a performance ambientali di assoluta eccellenza.

Guardando ai 4 lustri passati, quali azioni avrebbero potuto essere sostenute maggiormente e quali avrebbero potuto essere tralasciate?

Guardando agli ultimi 20 anni, riteniamo sia stato fatto uno straordinario lavoro sul fronte del riciclo degli imballaggi, che ci ha portato a essere una best practice d'Europa, e ad avviare a riciclo 2 imballaggi su 3 immessi al consumo.
Detto ciò, riteniamo che il sistema debba promuovere maggiormente le attività di prevenzione finalizzate a ottimizzare la qualità del riciclo, incentivando ad esempio la progettazione di imballaggi più facilmente selezionabili e riciclabili.
E' per questo che abbiamo deciso di introdurre un contributo ambientale differenziato per gli imballaggi in plastica, che entrerà in vigore a partire dal 1° gennaio.
Il CAC diversificato è stato modulato sulla base di tre parametri fondamentali: la facilità di selezione degli imballaggi dopo il conferimento per il riciclo, l'effettiva riciclabilità - sulla base delle tecnologie disponibili industrialmente note - e il circuito di destinazione prevalente (domestico o commercio/industria), e segna un cambiamento epocale nell'operato di CONAI.
Per la prima volta abbiamo infatti legato la quota del contributo versato non solo al peso dell'imballaggio – come già in vigore da anni – ma anche all'effettivo impatto sull'ambiente del packaging in termini di selezionabilità e riciclabilità.

Nel 2018 inizieranno con ogni probabilità le trattative per l'accordo Anci-Conai in scadenza nel 2019. I Comuni, supportati dall'Indagine Conoscitiva 49 dell'Autorità Garante per il Mercato e la Concorrenza, lamentano una mancata copertura degli extra-costi legati alla raccolta, che collegano ad un Cac fra i più bassi d'Europa. Qual è la posizione di Conai?

Conai eroga un corrispettivo ai Comuni aderenti all'Accordo Anci-Conai – il quale ricordiamo, viene attivato su base volontaria e può essere rescisso in ogni momento – che va a coprire i maggiori oneri derivanti dalla raccolta differenziata dei soli rifiuti di imballaggio, che rappresentano circa il 25% dei rifiuti urbani.
Negli anni passati sono numerosi gli studi e le indagini, commissionati non solo da Conai, che dimostrano come i corrispettivi, in condizioni di efficienza, efficacia ed economicità del servizio, coprano i maggiori oneri della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio.
Il fatto che questi oneri siano coperti con un valore del contributo ambientale contenuto è un ulteriore segnale della bontà e dell'efficacia del Sistema Consortile, il quale unisce ottime performance ambientali a costi sostenibili per le imprese chiamate a occuparsi dell'impatto ambientale degli imballaggi da esse prodotti o utilizzati.

Un'altra richiesta che arriva dal mondo delle amministrazioni è quella di una maggiore trasparenza, a partire dai dati su raccolte e recupero, fino ad arrivare ai controlli di qualità, per i quali si chiede che siano effettuati da soggetti terzi, imparziali e trasparenti. Come rispondete a queste richieste?

Conai opera in regime di totale trasparenza; con la realizzazione della banca dati Anci-Conai vengono, infatti, evidenziati i dati di raccolta e avvio a riciclo dei flussi gestiti.
Per quanto riguarda i controlli di qualità, da tempo stiamo lavorando insieme ad ANCI per identificare soluzioni condivise che soddisfino questa richiesta. Nello specifico sono state valutate con ANCI diverse soluzioni come la costituzione, con criteri condivisi, di un albo delle società di analisi merceologiche nonché, con la stessa procedura, di un albo degli ispettori.

Il comparto del riciclo lamenta il fatto di non essere coinvolto nelle decisioni di sistema, trovandosi poi in difficoltà quando è obbligato a mettersi a servizio dello stesso. Come si può ovviare a questa difficoltà?

In realtà, anche se ad oggi la normativa non prevede la presenza dei riciclatori all'interno della governance del Consorzio Nazionale Imballaggi, non è corretto affermare che non vi sia rappresentanza della categoria dei riciclatori nel Sistema Consortile in quanto essa è comunque adeguatamente rappresentata all'interno dei Consorzi di Filiera. Non dimentichiamo, d'altronde, che nelle cosiddette "filiere chiuse" –carta e vetro – chi si occupa di riciclare i rifiuti di imballaggio è allo stesso tempo produttore di imballaggi, ed è quindi rappresentato all'interno del Sistema CONAI-Consorzi di Filiera.

A breve inizieranno le trattative per il prossima Accordo Quadro Anci-Conai. Quali sono i propositi di Anci? Quali gli obiettivi da raggiungere?

La prossima edizione dell'Accordo Quadro ANCI-CONAI dal nostro punto di vista rappresenta uno strumento di primaria importanza per l'ulteriore consolidamento dei livelli qualitativi e quantitativi dei rifiuti di imballaggio conferiti e da avviare a riciclo e per il raggiungimento degli obiettivi che saranno fissati dalla normativa europea attualmente in fase di discussione.
Per fare ciò, dovremo incentivare la raccolta differenziata domestica degli imballaggi che, complessivamente, ancora oggi è lontana dal raggiungimento degli obiettivi di legge.
Le collaborazioni che abbiamo sviluppato negli ultimi anni con le Amministrazioni di città come Bari, Catania, Catanzaro, Cosenza, Potenza, mostrano risultati incoraggianti.
Ci auguriamo che questi casi fungano da esempio per altre Amministrazioni Locali, che non hanno ancora messo al centro della propria azione di governo la corretta gestione e l'avvio a riciclo dei rifiuti, con particolare riferimento a quelli di imballaggio.

FASCE QUALITATIVE TROPPO STRETTE E LIEVITAZIONE DEI COSTI DI SELEZIONE: UN'ACCOPPIATA DANNOSA PER I COMUNI

Attilio Tornavacca
Direttore Generale di Esper

"Sono trascorsi vent'anni dall'approvazione del Decreto Ronchi: cosa è stato fatto di buono e di valorizzabile.

Sicuramente l'istituzione del Conai ha consentito agli enti locali di avviare i servizi di raccolta differenziata con maggiore garanzie rispetto alla possibilità di avviare a recupero i materiali raccolti anche in periodi in cui il mercato dei materiali da raccolta differenziata non fosse stato in grado di assorbire tutti i flussi raccolti.
Il Conai ha quindi contribuito all'aumento dei flussi raccolti in modo differenziato in modo significativo anche grazie ad un'industria del riciclo già ben sviluppata in Italia soprattutto per quanto riguarda le tecnologie di riciclaggio di cui eravamo leader in Europa fin da prima della costituzione del Conai.

Quali le pecche "di sistema"?

L'art. 225 del Dlgs 152/06 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.
Attribuendo infatti al Conai (in cui predominano le quote dei produttori di imballaggi) anche il compito di operare per la prevenzione della produzione ed il riutilizzo degli imballaggi il legislatore nazionale ha probabilmente sottovalutato un evidente conflitto di interessi. Le attività promosse ed attuate dal Conai risultano infatti orientate soprattutto all'alleggerimento delle singole unità di imballaggio (che non pregiudica il fatturato dei produttori di imballaggi) e non alla riduzione dei consumi di imballaggi superflui o di quelli non riciclabili.
L'Assemblea della Camera dei deputati aveva affrontato la questione con l'Atto di Indirizzo al Governo del 28/03/2011 in cui era stato fatto "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) ..."
Va inoltre evidenziato che inizialmente il Conai non ha ritenuto opportuno intervenire per orientare i modelli di raccolta lasciando che fossero i singoli consorzi di filiera a decidere quali modelli di raccolta promuovere. Si era quindi venuta a creare, ad esempio, una contrapposizione molto accesa tra il Consorzio Corepla che proponeva la raccolta multimateriale di plastica, lattine e vetro ed il Consorzio Coreve che invece non accettava variazioni rispetto alla raccolta monomateriale del vetro. In Italia si è quindi assistito al proliferare di molti modelli di raccolta (carta-plastica-lattine, vetro-plastica-lattine, vetro-lattine, plastica-lattine, vetro plastica e lattine monomateriali ecc.) che hanno spesso disorientato gli utenti. Inoltre le campagne di comunicazione del Conai e dei Consorzi di filiera hanno spesso contribuito a creare ulteriori fraintendimenti presso gli utenti.
Campagne con slogan generici del tipo "La plastica: troppo preziosa per diventare un rifiuto" non chiarivano sufficientemente agli utenti che non tutti i manufatti realizzati in plastica potevano essere conferiti nel circuito della raccolta differenziata poiché Corepla accetta solamente gli imballaggi in plastica a differenza di altri Consorzi come ad esempio il Comieco che accetta e ritira non solo gli imballaggi in carta e cartone ma anche carta da giornali e riviste.
Qualche maligno potrebbe pensare che gli errori delle campagne di comunicazioni di Conai e Corepla potrebbero essere stati in realtà determinati dalla volontà di far apparire sempre positivo il consumo e l'utilizzo degli imballaggi e della plastica in generale senza far capire ai consumatori che solo alcune tipologie di imballaggi e di materiali plastici possono essere efficacemente riciclate mentre l'utilizzo di materiali poliaccoppiati o costituiti da vari polimeri (spesso incompatibili in fase di riciclaggio) pregiudica invece l'effettivo riutilizzo e riciclo di una quota significativa di materiali plastici di uso quotidiano.
Le conseguenze negative di tali imprecise o errate campagne informative ricadono invece principalmente sui Comuni a cui viene chiesto di far comprendere ai propri cittadini concetti di difficile comprensione anche ad esperti del settore.
Ad esempio, un barattolo, una bacinella o le posate in plastica non possono

essere conferiti mentre piatti e bicchieri plastici devono essere conferiti insieme agli altri imballaggi in plastica.

Se a termini di legge la percentuale di raccolta differenziata e quella dell'effettivo invio a riciclo sono ancora il metro con cui si valuta l'efficacia di un sistema di raccolta e su cui si fissano i nuovi obiettivi, negli accordi quadro il focus è stato spostato sulla pulizia e sulla qualità del materiale raccolto, che determina le fasce di valore dei materiali raccolti dai Comuni. Tali fasce sono sempre più strette e gli obiettivi spesso risultano molto ambiziosi. Lo sono troppo?

In effetti se da un lato capire quali materiali in plastica si possono o non si possono conferire è sempre più difficile per i cittadini, dall'altro il Consorzio Corepla, ad esempio, ha richiesto ed ottenuto di applicare percentuali di tolleranza di materiali impropri sempre più ristrette.
Se a questa problematica aggiungiamo l'artificiosa lievitazione dei costi di separazione delle differenti tipologie di imballaggi delle raccolte multimateriali (in particolare di quella plastica-lattine promossa dal Conai) registrata soprattutto nel centro-sud per il consolidamento di alcuni oligopoli dei gestori privati degli impianti di selezione, la situazione risulta veramente allarmante e rischia di rallentare ulteriormente il processo di necessario allineamento dei livelli di raccolta differenziata ancora troppo contenuti nel centro e sud Italia.

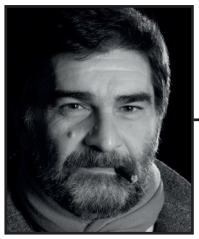
Quali gli effetti sui Comuni di queste scelte strategiche?

I Comuni, anche a fronte del perdurare della mancata effettiva terzietà dei soggetti incaricati di operare i controlli qualitativi che era stata evidenziata dall'Associazione Comuni Virtuosi fin dal 2013, stanno continuando a subire gravissime penalizzazioni economiche che spesso azzerano i ricavi teorici che l'accordo Anci Conai dovrebbe garantire agli enti locali. Inoltre la mancata messa in atto di strategie per rendere più facilmente separabili e riciclabili gli imballaggi plastici raccolti in modo differenziato (un primo timido tentativo di introduzione di meccanismi penalizzazione dovrebbe essere messo in atto nel 2018) ha fatto lievitare ulteriormente i costi di selezione e valorizzazione dei materiali plastici rendendo sempre più difficile l'avvio di impianti pubblici che potevano costituire un argine ad alcuni oligopoli di impianti privati in questo settore presenti in alcune Regioni.

Come ovviare al problema, pur mantenendo performances qualitative di alto livello?

Il miglioramento della qualità delle raccolte può essere favorita promuovendo maggiormente la diffusione di sistemi di raccolta domiciliari che, intrinsecamente, garantiscono una maggiore responsabilizzazione del singolo conferitore e quindi una migliore qualità dei materiali conferiti.
Ad esempio ESPER inserisce sempre nei contratti di servizio e/o nei documenti di gara che predispone per gli enti locali e le stazioni appaltanti l'obbligo in capo al gestore del servizio di raccolta di mettere in atto sistemi di monitoraggio e verifica fin dal momento del ritiro dei materiali da parte degli addetti alle raccolte che sono devono segnalare all'utente eventuali evidenti errori di conferimento applicando sul sacchetto o contenitore domiciliare uno specifico adesivo di colore e contenuto diverso a seconda se l'errore è stato commesso per la prima volte oppure si ripete più volte. Se l'utente persevera si deve segnalare la situazione alla polizia municipale per le conseguenti sanzioni amministrative.

ACQUISTI VERDI: LE NUOVE NORME AIUTANO, MA BISOGNA CRESCERE



Massimo Ferlini
Presidente di Remade in Italy[10]

Vent'anni dal recepimento della Legge Comunitaria sui rifiuti da imballaggio, vent'anni dal Decreto Ronchi. Qual è la sua valutazione di questo ventennio?

Indubbiamente il sistema ha ottenuto dei successi evidenti. I risultati raggiunti sono ottimi ed hanno portato il nostro Paese ad essere uno dei primi Paesi Europei nell'applicazione delle prime direttive sul recupero dei materiali e dei rifiuti da imballaggio. Un sistema che ha una base semivolontaria: il Conai è un consorzio pubblico, che utilizza soldi pubblici per incrementare i risultati.
Ma l'impegno per il raggiungimento dei risultati lo devono mettere Comuni e Regioni, ed è un impegno estremamente diversificato! Ritengo che il Sistema Italia sia stato bravissimo a raggiungere i risultati odierni, non potendo contare sul contributo di alcune parti di Paese. Ora la situazione si sta normalizzando, ma ci sono problemi ancora aperti.
Ad esempio i risultati di raccolta non sempre si sono tradotti in pari risultati in termini di effettivo riciclo. La raccolta non è riuscita ad assumere il ruolo di trampolino di lancio per la fase di chiusura del cerchio, quella che renderebbe un'economia davvero "circolare".
I risultati ottenuti in questi vent'anni devono essere la base da cui partire per risolvere, nell'interesse e con il coinvolgimento di tutti gli attori che fanno parte del sistema, le questioni rimaste aperte, due delle quali ho citato poc'anzi.

A fronte dei risultati ottenuti con la raccolta differenziata, nel nostro Paese è ancora in palese difficoltà il mercato di materie prime seconde. Quali le cause?

Bisogna fare un passaggio preventivo, affrontando una questione che il Decreto Ronchi ha lasciato sul tavolo e che interessano il sistema di gestione dei rifiuti nella sua completezza.
A mio giudizio la principale causa è stata in effetti la divisione fra rifiuti urbani e rifiuti speciali, e non più semplicemente fra pericolosi e non pericolosi. Una forzatura che non ha permesso o ha frenato una pianificazione di tipo virtuoso del recupero dei materiali. Solo le Regioni in cui il tema rifiuti è stato affrontato come filiera unica e non come due filiere artificiosamente separate, hanno ottenuto risultati che primeggiano in Europa. Parliamo in primo luogo della Lombardia, ma anche di altre regioni del nord Italia. In Italia una cultura del riciclo è tradizione antica, antecedente a qualsiasi legge sui rifiuti, da ben prima che fossero fissati obiettivi in tal senso.
Con questa divisione artificiosa si è persa l'occasione di fondere la capacità industriale, la creatività che ci viene universalmente riconosciuta e le politiche di tutela ambientale.

Torniamo al mercato del riciclato. Quali le soluzioni per creare e far crescere un mercato che possa poi camminare sulle proprie gambe.

Credo che una prima scelta sia quella di impostare la politica in modo tale che possano scendere in campo tutti gli attori, tutti gli stakeholder. Credo si debba aprire una fase in cui favorire aggregazioni e forme di partecipazione territoriali e distrettuale che favoriscano politiche mirate di recupero. Eventualmente anche permettendo la selezione di particolari rifiuti o di particolari materiali che possano essere ulteriormente separati ai fini del possibile riutilizzo.
È evidente però che si debba mettere mano al sistema nel suo complesso. Lasciare campo a singole azioni o a singole iniziative potrebbe scardinare il sistema senza dargli un nuovo equilibrio e una nuova sostenibilità.
Si tratta di rivedere il sistema in modo da valorizzare le esperienze che nel frattempo sono cresciute sul territorio, anche molto differenti da quello che erano vent'anni fa.
Non dimentichiamo che dall'approvazione del Decreto Ronchi ad oggi, molti utilizzi di materiali da riciclo che all'inizio erano vietati per motivi sanitari o ambientali sono stati approvati e che, per conseguenza, è aumentata la domanda di alcuni materiali che non possono che venire da raccolte accurate e selezionate, quando non addirittura

10 Remade in Italy è un'associazione senza finalità di lucro nata nel 2009 avendo come soci fondatori Regione Lombardia, Amsa, Camera di Commercio di Milano e Conai. Nel 2013 è diventata proprietaria del primo schema di certificazione accreditato in Italia per la verifica del contenuto di materiale riciclato in un prodotto. Certificato da un ente terzo come Accredia, Remade in Italy è uno dei marchi segnalati dalla nuova legislazione sugli appalti per identificare materiale proveniente da riciclo.

dedicate.

Le pubbliche amministrazioni muovono con i loro acquisti, cifre importanti. La norma impone loro una quota di acquisti verdi. Oggi quanti acquisti delle PA sono realmente verdi, e quanto margine c'è ancora?

Dati ufficiali non ce ne sono ancora, perché ancora non esiste un osservatorio che segua l'applicazione della normativa sul GPP.
Per quello che vediamo noi come Associazione, oramai quasi tutti i capitolati d'appalto comprendono le indicazioni o i criteri ambientali minimi e quindi sono confacenti alla normativa sugli acquisti verdi. Sicuramente quella del GPP, anche grazie all'ultimo Codice degli Appalti, sta diventando una consuetudine per le pubbliche amministrazioni. In alcune Regioni con più forza perché supportate da una legislazione regionale favorevole o da centrali d'acquisto regionale, in altre con più lentezza.
E anche dalla parte delle aziende mi pare che si tenda a scartare scorciatoie e si cerchi una competizione chiara, sia nel rispetto del rispetto dei Criteri Ambientali Minimi (CAM), sia in termini di sostenibilità di materiali e prodotti forniti.

In tema di prevenzione, ovvero di minimizzazione dell'impatto e riprogettazione degli oggetti in ottica riciclo in Italia si è fatto abbastanza?

Sicuramente c'è stata nel settore industriale una diminuzione del materiale utilizzato per singolo imballo. Questa è sicuramente la prima cosa da notare. In secondo luogo, con più lentezza, vi è stata la ricerca di nuovi design per gli imballaggi tali da dismettere i poliaccoppiamenti che sono poco amici del riciclo e oggi di pensare a nuovi imballaggi che o sono prodotti con materiali provenienti da riciclo, o comunque finalizzati a semplificare le fasi di recupero e riciclo dell'imballaggio stesso.
Minore successo ha avuto il tentativo di influire sui comportamenti individuali: il fatto di abolire gli imballaggi, tornare alle ricariche, alla vendita di prodotti sfusi. Probabilmente perché si richiedeva di tornare a comportamenti pre-industriali. Comprendo la resistenza che la gente ha nel tornare ad abitudini abbandonate da tempo.
Ha avuto successo invece il passaggio dai sacchetti di plastica a quelli in plastiche compostabili e biodegradabili.

CONAI? A PARMA NON ARRIVA A COPRIRE IL 25% DEGLI EXTRA-COSTI

Federico Pizzarotti
Sindaco di Parma e presidente della Commissione Ambiente di ANCI

A vent'anni dall'entrata in vigore del Decreto Ronchi e dalla nascita del sistema consortile capitanato da Conai, qual è la valutazione generale sul sistema?

Faccio una riflessione considerando la nostra situazione attuale rispetto a quanto vedo in altri Paesi europei, che riconoscono l'Italia come modello nella gestione di sistemi efficaci di raccolta differenziata e tariffazione puntuale, soprattutto a livello di eccellenze di diversi singoli Comuni: non posso dunque che rilevare gli aspetti positivi che il sistema nel suo complesso è riuscito ad esprimere in questi 20 anni, con diversi Comuni che hanno già superato gli obiettivi di legge su raccolta differenziata e riduzione rifiuto residuo. Esperienze positive che ormai non si limitano a piccoli Comuni del nord come poteva essere qualche anno fa e che ora possiamo trovare nel bel paese a tutte le latitudini ed anche in città medie e grandi.
Certamente non tutto il paese è cresciuto in maniera omogenea, vi sono anche diversi esempi di cattiva gestione che spesso sono quelli che vengono messi in evidenza dai media ma vi posso assicurare, anche per esperienza diretta per il gran numero di delegazioni estere che sono venute a Parma in questi anni a vedere con i loro occhi i nostri risultati, che vi è una grande considerazione da parte di francesi, spagnoli, tedeschi ed est europei fino ad arrivare a New York, per il modello italiano di gestione delle raccolte.

Quali i punti di forza e quali i punti deboli espressi in questo ventennio?

Diciamo che al processo di cambiamento che si è attuato a livello locale non è seguito altrettanto dinamismo a livello centrale.
L'ultimo che si è distinto (in senso negativo) è stato il ministro Galletti che con il decreto Sblocca Italia ha avallato un'impostazione obsoleta e retrograda che vede lo smaltimento e l'incenerimento dei rifiuti come fulcro di tutta la politica nazionale, esattamente l'opposto di quello che ci indica l'Europa come percorso verso un'economia circolare basata sul recupero delle risorse e sull'incentivazione degli impianti di riciclo.
Venendo al sistema Conai credo che sia giunto il momento che i consorzi dei produttori di imballaggi si facciano carico realmente dei maggiori oneri che i comuni sostengono per attuare le raccolte differenziate cosa che fino ad ora non è avvenuta in maniera completa. In questo senso penso sia opportuno andare oltre quella semplice mediazione di interessi contrapposti che ha generato il rapporto tra Anci e Conai coinvolgendo un organismo terzo e super partes per valutare in maniera oggettiva i numeri in gioco.
La nostra parte la stiamo facendo in ANCI riprendendo le redini di uno strumento, la banca dati ANCI-Conai, che negli ultimi anni è stata gestita da un soggetto privato. Vogliamo che lo strumento diventi trasparente per tutti gli attori che partecipano alla filiera (Comuni, gestori, consorzi degli imballaggi, aziende del riciclo) in modo che siano pubblici e confrontabili i risultati positivi e negativi di tutti gli 8.000 comuni italiani, favorendo in questo modo il processo di miglioramento.

I corrispettivi Conai sono equi? Coprono realmente i costi di una raccolta differenziata porta a porta spinta come a Parma?

Da un'analisi fatta sul piano finanziario di Parma, solo considerando i maggiori oneri della raccolta porta a porta e non tutto il costo del servizio, i corrispettivi non arrivano a coprire il 25%.

Una delle proposte avanzate da ACV prevedeva che i corrispettivi per la raccolta fossero regolati e riconosciuti sia per le raccolte monomateriali che multimateriali (almeno per quanto riguarda le tipologie di raccolta promosse dallo stesso Conai), al fine di evitare che venissero totalmente o in gran parte assorbiti dai costi di selezione e prepulizia.
Cosa ne pensa?

Sono d'accordo e anche qui torniamo al tema della trasparenza: alcuni Comuni hanno contezza dei costi della selezione e della pulizia, altri non li vedono neanche quindi non sono in grado di verificare se i corrispettivi sono congrui o meno. Il problema deriva dal fatto che non sempre all'interno dei Comuni vi sono le competenze e le risorse sufficienti per gestire queste fasi del sistema e spesso si delegano a gestori privati a funzioni che sono di interesse pubblico e di cui si perde il controllo.

Di seguito nel box un approfondimento sui risultati conseguiti a Parma.

Gli effetti economici positivi di raccolta porta a porta e tariffazione puntuale: Parma a confronto con altri capoluoghi dell'Emilia Romagna

A cura di: *Gabriele Folli, Assessore Ambiente del Comune di Parma nel periodo 2012-2017*
Attilio Tornavacca, Direttore Ente di Studio per la Pianificazione Ecosostenibile dei Rifiuti

Un recente rapporto del Servizio Politiche Territoriali della UIL ha messo in evidenza l'evoluzione delle bollette TARI delle famiglie italiane degli ultimi 4 anni mettendo a confronto 100 capoluoghi di provincia prendendo come campione una famiglia tipo di 4 persone occupanti un appartamento di 80 mq (http://www.uil.it/NewsSX.asp?ID_News=8353&Provenienza=1).

Il contesto nazionale, che vede spesso declinati in ambito locale differenti specificità tra una regione e l'altra, non consente confronti omogenei e correttamente paragonabili visti i differenti criteri di assimilazione, costi di smaltimento, conformazione urbanistica, abitudini delle famiglie, etc. che fanno sì che una migliore analisi di confronto rispetto alle politiche adottate dalle amministrazioni comunali si ottenga paragonando ambiti con caratteristiche simili.

In questa ottica risulta utile confrontare le performance di risultato tra alcuni capoluoghi dell'Emilia-Romagna che hanno operato scelte strategiche differenti delle singole amministrazioni comunali per quanto riguarda i modelli di raccolta applicati sul territorio.

Di seguito viene quindi illustrato come su Parma, dove è stato introdotto a partire dal 2012 un modello di raccolta differenziata porta a porta con tariffazione puntuale, i benefici dell'adozione di queste politiche virtuose abbiano dato i loro frutti non solo dal punto di vista dei risultati (% di raccolta differenziata, riduzione del rifiuto residuo procapite, % di effettivo recupero - Vedi Tabella seguente) ma anche per quanto riguarda gli impatti sulla bolletta pagata dalle famiglie.

MODELLI DI RACCOLTA E RISULTATI (DATI ARPAE ANNO 2016)

	Piacenza	Parma	Reggio Emilia	Rimini
Abitanti	102.499	193.315	171.714	149.403
Modello di raccolta prevalente (al 2016)	Racc. strad. per plastica, metalli, vegetale e vetro. PaP per carta, residuo e organico (in alcuni quartieri per residuo ed organico.)	Racc. PaP a 4 frazioni con tariffazione puntuale (Carta, Plastica/metalli, organico, residuo). Racc. stradale di Vetro e Vegetale	Racc, stradale a 5 frazioni (carta, plastica, vetro/ metalli, umido, residuo). PaP del vegetale	Racc, strad (residuo con calotta, carta, plastica/metalli, vetro, organico). PaP per il 20% delle utenze nella zona turistica e in parte del centro storico
Attuale gestore	IREN Ambiente	IREN Ambiente	IREN Ambiente	HERA
Centri di raccolta	3	4	6	3
% RD	56,9%	75,9%	58,6%	62,0%
RU totale (kg/ab.anno)	741	554	709	744
Residuo (kg/ab.anno)	319	133	294	283
Umido (kg/ab.anno)	49	103	40	77
Vegetale (kg/ab.anno)	43	77	115	55

I capoluoghi di Piacenza, Reggio Emilia e Rimini, che vedono nel periodo considerato modelli di raccolta differenziata con prevalenza di contenitori stradali a libero accesso o con calotta, sono ancora lontane dagli obiettivi del Piano Regionale di Gestione Rifiuti che ha stabilito al 2020 il raggiungimento del 70% di raccolta differenziata per i comuni capoluogo, la riduzione del 20-25% della produzione pro-capite e l'obiettivo di effettivo riciclo del 65%. Parma invece, già oggi all'80% di raccolta differenziata grazie al percorso avviato dall'amministrazione Pizzarotti, ha sostanzialmente già raggiunto e in alcuni casi oltrepassato questi obiettivi. Dal punto di vista economico, considerando il quadriennio 2014-2017, la ricerca UIL (si veda tabella seguente) evidenzia come la bolletta TARI della famiglia tipo di Parma sia l'unica a calare in Emilia-Romagna (-3,1%) con Piacenza e Reggio Emilia che invece incrementano il costo rispettivamente dell'8,5% e del 9,7% (quest'ultimo incremento più marcato in regione tra i 9 capoluoghi) e Rimini (che ha adottato in larga parte del proprio territorio i cassonetti stradali con calotta) che ha incrementato il costo dell'8,8% nonostante tale investimenti siano stati finanziati in larga parte dalla Regione.
Ma in realtà i dati su Parma sono ancora migliori rispetto a quanto evidenziato nella ricerca se si considera che con lo sconto massimo ottenibile grazie alla tariffazione puntuale (max 30 svuotamenti/anno per la famiglia di 4 persone) la tariffa 2017 scende a Euro 257,53 contro il valore medio di Euro 263,45 considerato nel rapporto UIL (vedi tabella successiva). Un obiettivo, quello di ottenere il massimo sconto restando all'interno degli svuotamenti minimi, che da un'analisi fatta da Iren nell'ultimo semestre 2015, è stato raggiunto dall'80% delle famiglie parmigiane.

RAPPORTO TARI CAPOLUOGHI 2017 - UIL SERVIZIO POLITICHE TERRITORIALI

Esempio di una famiglia di 4 persone con una casa di 80 metri quadri ed un reddito Isee di 17.812 euro
(Le tariffe sono comprensiva del tributo provinciale ambientale)

Citta'	Tari 2014 in €	Tari 2015 in €	Tari 2016 in €	Tari 2017 in €	Differenza % 2016-2017	Differenza % 2014-2017
BOLOGNA	221,76	228,5	228,5	228,5	0,0%	3,0%
FERRARA	305,65	305,65	305,65	305,65	0,0%	0,0%
FORLÌ	281,31	276,03	281,97	286,9	1,7%	2,0%
MODENA	267,7	274,12	276,33	280,75	1,6%	4,9%
PIACENZA	252,15	252,15	274,05	273,55	-0,2%	**8,5%**
RAVENNA	254,3	254,3	256,64	259,75	1,2%	2,1%
REGGIO EMILIA	287,4	300,85	306,23	315,17	2,9%	**9,7%**
RIMINI	233,5	252,46	252,46	254,08	0,6%	**8,8%**
PARMA	272	282,26	265,1	263,45	-0,6%	**-3,1%**
PARMA*	272	282,26	265,1	257,53	-2,9%	**-5,3%**

** dati riferiti all'80% delle utenze domestiche che non ha superato gli svuotamenti minimi.*

Nella tabella seguente la progressione della raccolta delle principali frazioni raccolte e la produzione totale di rifiuto urbano nel corso del periodo 2012-2016

PRINCIPALI FLUSSI DI RACCOLTA DIFFERENZIATA NEL CITTÀ DI PARMA (DATI ARPAE)

Kg procapite/anno	2012	2013	2014	2015	2016	Diff. 2016 vs 2012
Carta/Cartone	68,61	69,09	74,34	88,97	98,15	+43%
Plastica/Barattolame/ Vetro *	64,54	66,78	79,97	79,15	82,99	+29%
Organico	52,67	62,69	90,50	99,11	103,00	+96%
Vegetale	55,55	59,50	62,22	82,92	77,00	+39%
Secco residuo	248,62	220,87	143,52	117,43	108,00	-57%
Totale RU procapite	537,84	534,58	511,29	540,35	553,84	3%

** La raccolta di plastica, barattolame e vetro che inizialmente veniva fatta in un unico flusso (multi-materiale pesante) è stata progressivamente separata in 2 flussi: plastica/barattolame e vetro.*

Volendo sintetizzare gli elementi che hanno contribuito ad ottenere i risultati estremamente positivi della Città di Parma possiamo segnalare i seguenti macro-fattori:

- drastica riduzione dei costi di smaltimento che tra il 2012 e il 2016 sono passati da 8,5 milioni di Euro a 2,7 milioni;
- incremento dei corrispettivi Conai grazie alle maggiori quantità e qualità dei materiali recuperati (da 580mila euro a 1,5 milioni tra il 2012 e il 2016);
- incentivi riversati a riduzione del costo del servizio ottenuti grazie alla legge regionale nr. 16 del 2015 che ha istituito un meccanismo premiante che riversa contributi economici ai comuni virtuosi sulla base della riduzione del rifiuto residuo procapite (500mila Euro nel 2016 e 700mila Euro nel 2017);
- Riduzione media dei costi TARI a carico dell'utenza domestica che non ha superato gli svuotamenti minimi (80% del totale) pari al 5,3%.

Differenze che diventano tangibili nel bilancio famigliare (quasi 60 euro di differenza tra la famiglia tipo parmigiana e quella reggiana) e che dimostrano anche ai più scettici che il modello di raccolta porta a porta abbinato alla tariffazione puntuale non è necessariamente il più costoso rispetto alla raccolta stradale, come spesso viene ripetuto per scoraggiare gli amministratori virtuosi ad intraprendere strade diverse dal "business as usual".
Recentemente sono infatti apparsi su alcuna media della Regione Emilia Romagna alcuni articoli contraddistinti da dati illustrati in modo errato e contradditorio in cui si afferma che la raccolta porta a porta abbinata alla tariffazione puntuale sia molto più costosa della raccolta stradale attuata con cassonetti dotati di calotta. Ci si riferisce ad esempio all'articolo dal titolo "Raccolta differenziata, calotta più conveniente.
I dati Atersir danno uno schiaffo al porta a porta" in cui viene erroneamente affermato che *"…I numeri dicono che (quasi) a parità di percentuale di raccolta differenziata, il sistema con le calotte costa molto meno. La prossima settimana saranno ufficiali i dati di Atersir (Agenzia territoriale per i servizi idrici e rifiuti) con i costi e risparmi Comune per Comune, ma i sindaci hanno già avuto modo di confrontare i due sistemi. In pratica, nel 2017 i Comuni con la calotta risparmieranno mediamente dai 150mila euro ai*

300mila euro e potranno pensare a ridurre le tariffe o mantenerle invariate; mentre molti dei Comuni con il porta a porta nel 2018 dovranno aumentarle. L'analisi è complessa: i costi variano a seconda delle dimensioni del territorio e degli svuotamenti del porta a porta, ma la calotta costa mediamente il 40 per cento in meno." [11]

Moltissimi studi europei ed italiani dimostrano infatti che la maggiore qualità delle frazioni raccolte porta a porta ha comportato, soprattutto nei Comuni e Consorzi che hanno superato il 70 % di effettivo riciclaggio, anche minori costi di gestione complessivi smentendo clamorosamente quanto affermato nel suddetto articolo laddove si afferma che la calotta costa mediamente il 40 per cento in meno della raccolta porta a porta.

Infatti il presunto minor costo dei sistemi a calotta rispetto alla raccolta porta a porta viene erroneamente (o forse volutamente) non tenendo conto dei costi indiretti determinati dal sistema a calotta per:

- i minori ricavi derivanti dalla cessione dei materiali recuperabili a causa dei maggiori costi di pretrattamento determinati dalla elevata presenza di frazioni indesiderate;
- il trasporto e smaltimento dei quantitativi addizionali di scarti in essi rinvenuti;
- l'acquisto e/o la gestione dei sistemi di controllo (telecamere, sorveglianza, ecc.);
- gli elevati costi di manutenzione anche per atti di vandalismo e di tentativi di forzare il cassonetto con frequente malcontento degli utenti in caso di malfunzionamento
- la frequente rimozione dei sacchetti abbandonati e la pulizia presso i cassonetti.

Inoltre, a differenza di quanto affermato nell'articolo, ATERSIR non ha pubblicato alcun dato o studio che confermi quanto affermato nell'articolo[12] ed infatti anche le recenti valutazioni tecniche formulate del Comune di San Pietro in Casale[13] (Comune che ha ricevuto il premio "Sotto il muro dei 100 kg"[14]) illustrano in modo sintetico ma esauriente che da un'attenta lettura dei dati di ATERSIR risulta invece chiaro come la raccolta con cassonetti dotati di calotte determini risultati relativamente elevati di differenziazione nel primo periodo di applicazione per poi assistere ad un importante diminuzione della percentuale di differenziata negli anni successivi. Tale fenomeno risulta verosimilmente legato alla mancata reale applicazione della tariffazione puntuale ed al conseguente progressivo aumento della delusione per il mancato effettivo riconoscimento di una premialità agli utenti più virtuosi.

La quasi totalità dei Comuni che hanno adottato tale metodologia non ha infatti poi effettivamente utilizzato i dati raccolti con il sistema a calotta per determinare l'entità della quota variabile della tariffa per ogni singola utenza conferitrice. Il motivo è anche legato all'elevato numero di utenze (in alcuni comuni il 30-35% del totale delle utenze) che apparentemente non risulta aver mai utilizzato le calotte.

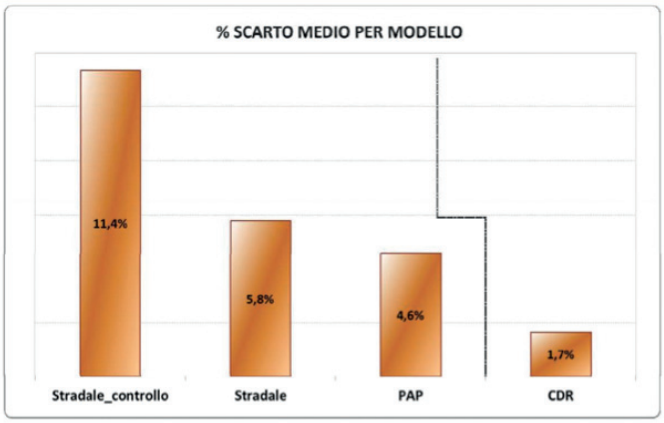
Scorrendo la graduatoria a livello regionale i Comuni con vantano i migliori è più costanti risultati di differenziazione restano quelli che utilizzano la raccolta domiciliare integrale. Nella valutazione dell'efficacia di un modello di raccolta non si dovrebbe comunque valutare solo il livello di RD ottenuto fin da subito o in un arco temporale più lungo ma bisogna soprattutto tenere conto di un importante dato ambientale ed economico che emerge chiaramente nella gestione degli impianti di recupero e cioè che i rifiuti già differenziati che provengono da Comuni che utilizzano il sistema di raccolta a calotta risentono di una qualità di gran lunga inferiore rispetto al porta a porta, ciò significa che una importante quantità di rifiuti che provengono da questo tipo di raccolta non possono poi effettivamente essere avviati al recupero ma devono essere smaltiti in discarica o all'incenerimento. Il Comune di Poggio Renatico, per esempio, uno dei primi ad utilizzare i cassonetti con sistema, ha recentemente abbandonato il sistema a calotta per passare alla raccolta domiciliare proprio per i problemi sopra riportati che non consentivano di raggiungere gli obiettivi prefissati.

Una recente pubblicazione della stessa Hera[15] ha infatti evidenziato che la percentuale di impurezza rilevata mediamente nella RD della carta è pari al 12,4 % quando viene applicato il sistema denominato "stradale_controllo" (cioè sistemi stradali con apertura limitata e/o controllata) mentre per il sistema PAP (porta a porta) è pari al solo 5,4% (meno della metà).

Anche per la RD dell'umido lo scarto medio è pari all'11,4 % con il modello "stradale_controllo" e del solo 4,6 % con il porta a porta.

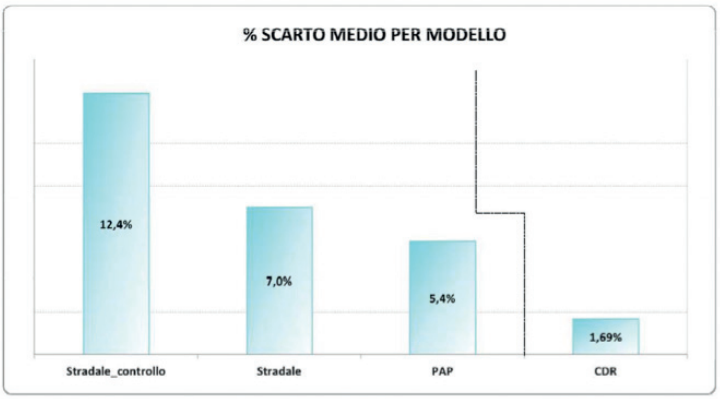
11 *Fonte* http://www.ilrestodelcarlino.it/bologna/cronaca/rifiuti-costi-calotta-differenziata-1.2973637
12 http://www.atersir.it/servizio-rifiuti/temi-specifici/analisi-e-report
13 http://attisp.renogalliera.it/albo/dati/20170040C_02C.PDF
14 http://www.comune.san-pietro-in-casale.bo.it/san-pietro-in-casale-comune-virtuso-nella-raccolta-rifiuti
15 http://www.ecodallecitta.it/docs/news/EDC_dnws3362.pdf

Risultati analisi merceologiche: Filiera Organico



- Maggiori % di scarto per i sistemi stradali con apertura limitata e/o controllata per una o più filiere
- Modello stradale: valori di scarto decisamente inferiori ai sistemi controllati
- Scarti lievemente inferiori nei sistemi PAP
- **Livelli minimi di scarto per le raccolte da CDR (nota: deriva da raccolte complementari ai sistemi stradali e raccolte territoriali con mezzi piccola portata)**

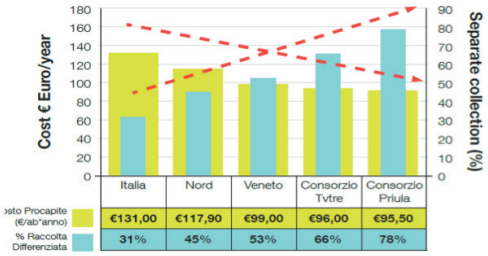
Risultati analisi merceologiche: Filiera Carta



- Maggiori % di scarto per i sistemi stradali con apertura limitata e/o controllata per una o più filiere
- Modello stradale: valori di scarto decisamente inferiori ai sistemi controllati
- Scarti leggermente inferiori nei sistemi PAP
- Livelli minimi di scarto per le raccolte da CDR (nota: prevalentemente target produttori cartone)

In altri contesti in cui la raccolta porta a porta viene attuata da aziende che hanno abbandonato completamente la raccolta stradale e non hanno quindi lesinato energie ed azioni per ottimizzare il modello porta a porta, le percentuali di impurità sono comunque molto più basse di quelle registrate in media da HERA in relazione al sistema porta a porta (a Ponte nelle Alpi, Comune pluripremiato per aver stabilmente superato il 90 % di RD, le percentuali di scarti sono inferiori al 1,5% per la carta ed inferiori al 1% per l'umido[16]) dimostrando ulteriormente quanto ormai universalmente riconosciuto e cioè che la raccolta porta a porta, grazie al maggior controllo dei singoli conferimenti ed alla conseguente maggiore responsabilizzazione dei comportamenti degli utenti, determina mediamente una maggiore purezza merceologica dei materiali conferiti.
Si noti che il grande problema dell'abbandono incontrollato, che si registra tipicamente in ogni comune di medie e grandi dimensioni che ha sperimentato le calotte, non avviene ove sono stati adottati altri sistemi PAYT.
In tutti i casi conosciuti in cui la tariffazione puntuale è stata implementata correttamente, senza errori di progettazione di base, i cosiddetti comportamenti "incivili" sono ridottissimi, e si mantengono sullo stesso ordine di grandezza di quando era ancora presente un sistema di raccolta a cassonetti.
Ad esempio nel Consorzio Priula, uno dei bacini di gestione che in questo momento rappresentano una "best practice" nell'applicazione della tariffa puntuale, quantifica l'attuale tasso di abbandono abusivo di rifiuti nell'ambiente nella misura dello 0,3%: cioè esattamente lo stesso livello che si registrava nel territorio consortile prima che venisse introdotta la nuova tariffa puntuale.
In un articolo di Repubblica dal titolo *"Riciclare ma non troppo: ecco i paradossi della differenziata. La ricerca: se si arrivasse al 70% sarebbe insostenibile."*[17] viene affermato che *"…Uno studio del gruppo Hera sui "Modelli territoriali a confronto" ha calcolato nel 2013 che il porta a porta costa più del triplo rispetto ai cassonetti, anche se garantisce percentuali di differenziazione più alte."*
Per verificare come le affermazioni del succitato articolo risultino prive di alcun reale fondamento basta leggere alcuni studi reperibili presso il sito dell'Unione Europea[18] o lo studio recentemente pubblicato dall'European Environmental Bureau[19], dove nella figura 9 riportata a lato viene proprio evidenziato

FIGURE 9: SEPARATE COLLECTION - MORE EXPENSIVE?



Italia, Norde Veneto: dati 2006 (fonte Rapporta Rifiuti 2007 APAT - ONR) Consorzio Priula e Consorzio TVtre: costi dati 2008 - % RD stima anno 2008

che l'andamento dei costi complessivi risulta in netta e costante diminuzione laddove viene superato il 65% di RD come dimostrato anche dall'esperienza del Comune di Parma precedentemente illustrata.
Anche in questi casi tali risultati non sono stati ottenuti compromettendo la qualità dei materiali raccolti in modo differenziato ma, al contrario, anche grazie alla maggiore purezza merceologica dei materiali raccolti come evidenziato dalla figura seguente che riporta i dati percentuali della presenza di materiali estranei (tutti inferiori all'1%) nell'umido raccolto porta a porta.
Possiamo dunque concludere che, con una forte volontà politica vista la prerogativa rimasta in capo ai singoli comuni di avviare percorsi di cambiamento e con una condivisione delle scelte con i cittadini, si possono ottenere risultati impensabili fino a qualche anno fa per contesti urbani complessi.
I tempi sono infatti ormai maturi per orientare le politiche di gestione rifiuti decisamente verso l'economia circolare tant'è che anche le grandi metropoli (New York, Parigi e Barcellona tra le altre hanno guardato con interesse ai modelli virtuosi italiani) si stanno ponendo seriamente il problema di un cambio di passo rispetto alla gestione basata su smaltimento in discariche e inceneritori.

Altre fonti:
Simulatore TARI Iren Ambiente:
http://www.irenambiente.it/attivitatari.php?id=280
Frequenze e modalità servizio area Emila Ovest
http://servizi.irenambiente.it/

16 http://www.ecodallecitta.it/docs/news/EDC_dnws3174.pdf
17 http://www.repubblica.it/ambiente/2015/10/23/news/riciclare_ma_non_troppo_ecco_i_paradossi_della_differenziata-125742425/
18 http://ec.europa.eu/environment/international_issues/pdf/Report%207th%20EU-India%20Env%20Forum%2025%20Feb%202015.pdf
19 http://www.eeb.org/?LinkServID=EA558208-5056-B741-DBE93B4744B9D08D&showMeta=0&aa

ESPER

Ente di studio
per la pianificazione
ecosostenibile dei rifiuti

Largo Cibrario, 10
10144 Torino
tel/fax: +39 011 5881977

Partita IVA: 09230260011
web: www.esper.it
e-mail: info@esper.it

SEDI OPERATIVE:

Strada San Mauro, 234/23
10156 Torino
tel/fax: +39 011 5881977

Via della Mendola, 54
00135 Roma
tel/fax: +39 06 99928894

Via Giuseppe Suppa, 14
70022 Bari
tel: +39 080 5215649
fax: +39 080 8768038

ESPER è certificata UNI EN ISO 9001:2008

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI VIRTUOSI

Associazione Comuni Virtuosi
P.zza Matteotti, 17
60030 Monsano (AN)
web: www.comunivirtuosi.org
e-mail: info@comunivirtuosi.org
tel. 3346535965

VOLUME STAMPATO SU CARTA RICICLATA CERTIFICATA ECOLABEL