

ridurre la produzione di imballaggi

di Attilio Tornavacca*, Ezio Orzes**, Raphael Rossi***, Rossano Ercolini****

Come superare le problematiche indotte dall'ultimo rinnovo dell'accordo Anci-Conai.

Entro il 31 dicembre 2013 l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) dovrebbe ridefinire i termini degli accordi con il CONAI, il consorzio che rappresenta tutti i consorzi di filiera degli imballaggi. Per fare chiarezza sulla gestione degli imballaggi nel nostro Paese e proporre le necessarie modifiche dell'Accordo Anci-Conai, l'Associazione Nazionale Comuni Virtuosi, in collaborazione con la ESPER, (Ente di Studio per la Pianificazione Ecosostenibile dei Rifiuti), ha elaborato uno specifico dossier che analizza in dettaglio lo stato di salute ed i conti del settore indicando dieci proposte che potrebbero risolvere le problematiche individuate. Nell'articolo pubblicato nello scorso numero (*si veda GSA n.2/2013*) veniva illustrata la situazione di crisi del comparto nazionale del riciclo mentre in questo articolo si intende concentrare l'attenzione sulle proposte formulate per rilanciare la raccolta differenziata degli imballaggi da parte dei Comuni italiani.

Innanzitutto bisogna rammentare che la Direttiva 94/62/CE ha stabilito fin dal 1994 che *“è essenziale che tutte le parti coinvolte nella produzione, nell'uso, nell'importazione e nella distribuzione di imballaggi e di prodotti imballati, conformemente al principio «chi inquina paga» accettino di assumersene la responsabilità”*. Questa direttiva è stata recepita in Italia nel 1997 con il cd. Decreto Ronchi con cui, a differenza di quanto stabilito in Germania, in Austria e in

generale nel nord Europa (dove la responsabilità sia della raccolta differenziata che del recupero e riciclo degli imballaggi ricade unicamente sui produttori e distributori di imballaggi senza alcun ribaltamento della responsabilità sugli enti locali), si è deciso di adottare il principio della *“responsabilità condivisa”* per il raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero. Il legislatore nazionale aveva quindi preferito stabilire che la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio poteva continuare a essere operata dagli enti locali ma poneva però *“a carico dei produttori e degli utilizzatori i costi per... la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico”* (art. 38 comma 9 D.lgs. 22/97).

Il D.lgs. 22/97 ha inoltre stabilito che produttori e utilizzatori di imballaggi, per poter pagare tali costi e *“adempiere agli obblighi di riciclaggio e di recupero nonché all'obbligo di ritiro dei rifiuti di imballaggio conferiti dal servizio pubblico”*, dovessero istituire il Conai e versare allo stesso il Contributo Ambientale Conai (di seguito CAC). Tale introito doveva quindi essere destinato prioritariamente a coprire i costi della raccolta differenziata degli imballaggi per applicare il *“principio chi inquina paga”* e quindi far pagare tali costi al momento dell'acquisto (visto che il CAC viene poi ribaltato sul consumatore finale) e non al momento del pagamento della TARSU o Tariffa rifiuti. In questo modo chi comprava molti imballaggi e soprattutto quelli non o scarsamente riciclabili avrebbe pagato di più e chi invece stava attento a non comprare imballaggi inutili e preferiva quelli riutilizzabili avrebbe pagato molto meno. Sfortunatamente gli obblighi a carico dei

produttori di imballaggi stabiliti dalla Direttiva europea e del decreto nazionale di recepimento non sono mai stati realmente applicati per le seguenti ragioni:

1) Relativamente all'obbligo di copertura dei costi della RD degli imballaggi il Dlgs 152/2006 (cd. Decreto Matteoli) ha modificato quanto previsto dal D.lgs 22/97 ponendo a carico del Conai solo il *“corrispettivo per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata degli imballaggi conferiti al servizio pubblico per i quali si richiede al CONAI o Consorzi di filiera di procedere al ritiro”* (comma 10 art. 221). Una lettura in combinato disposto con il comma 11 dello stesso art. 221, che recita *“la restituzione di imballaggi usati o di rifiuti di imballaggio, ivi compreso il conferimento di rifiuti in raccolta differenziata, non deve comportare oneri economici per il consumatore”* determina l'obbligo di non porre in carico ai cittadini (e quindi ai Comuni) i costi della RD degli imballaggi. Ma ora il Conai interpreta la norma sostenendo di non dover pagare per intero tali costi ma solo la differenza fra il costo di raccolta di ogni frazione e il costo della raccolta del non differenziato anche se tale interpretazione non viene applicata in altri contesti europei dove vengono addebitati per intero i costi di raccolta degli imballaggi;

2) Il 23 dicembre 2008 è stato siglato l'ultimo rinnovo dell'Accordo Quadro, con validità 2009-2013, in un momento di crisi del mercato globale che aveva determinato, tra le sue conseguenze, sia una caduta della domanda di materiali da parte dell'industria che delle quotazioni delle materie prime seconde. In quell'anno il Conai è riuscito a ottenere condizioni molto favorevoli per i

1 Fonte: <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/prog%20seminario%20%20ANCI-CONAI%20ecomondo.doc>

2 Fonte: <http://www.mt.camcom.it/P42A387C168S127/A-Matera-8-novembre-presentazione-progetto-Conai-raccolta-differenziata.htm>

3 Fonte <http://www.thesisambiente.it/portfolio-rifiuti-risorse.php>

	CAC incassato dal Sistema Conai nel 2011	Ricavi vendita e altri ricavi nel 2011	Totale introiti sistema Conai nel 2011	Corrispettivi ai Comuni nel 2011	Utili di esercizio nel 2011	Riserva ex art. 224 Dlgs 152/06 al 2011
CONAI	€ 20.400.000	€ 6.405.668	€ 26.805.668	€ 0	€ 629.423	€ 7.551.093
Corepla	€ 358.300.000	€ 127.684.000	€ 485.984.000	€ 156.573.409	€ 85.464.982	€ 137.551.271
Comieco	€ 109.600.000	€ 78.882.000	€ 188.482.000	€ 85.968.240	€ 64.470.696	€ 147.977.828
Coreve	€ 58.500.000	€ 1.825.302	€ 60.325.302	€ 41.073.706	€ 5.328.590	€ 8.470.007
CIAL	€ 3.600.000	€ 4.487.127	€ 8.087.127	€ 3.193.887	€ 1.188.909	€ 3.761.748
RICREA	€ 18.700.000	€ 2.824.739	€ 21.524.739	€ 8.846.712	€ 3.644.366	€ 4.139.915
Rilegno	€ 22.500.000	€ 5.742.814	€ 28.242.814	€ 1.764.609	€ 4.853.158	€ 7.144.533
Totale	€ 591.600.000	€ 227.851.650	€ 819.451.650	€ 297.420.563	€ 165.580.124	€ 316.596.395

Ricavi totali del Sistema Conai nel 2011 (dati ottenuti dai Bilanci pubblicati dai Consorzi)

propri Consorzi di filiera, con un ulteriore restringimento delle percentuali di materiali estranei tollerate. Giova ricordare che chi ha condotto le trattative nel 2009¹ ha poi assunto il ruolo di consulente del Conai negli anni successivi a Matera² e poi a Potenza, Monopoli, Roma ecc.³. Dalla fine del 2009 sono invece ricominciate a crescere le quotazioni delle materie prime seconde e, visto che l'accordo con l'ANCI prevedeva che fossero solo i Consorzi di filiera del Conai a potersi trattenere tali ricavi, il sistema Conai ha potuto mettere a riserva 317 milioni di euro in soli due anni (2010 e 2011). Questo "Tesoretto del Conai" (come lo ha definito l'On Realacci, Presidente della Commissione Ambiente della Camera nel corso dell'ultima conferenza stampa del Conai a Roma) è stato usato esclusivamente per ridurre ulteriormente i contributi ambientali che devono versare i propri associati che erano già i più bassi in assoluto in Europa e per la carta è passato, ad esempio, da 22 €/tonnellata del 2011 a 6 €/t nel 2013 e va confrontato con i 164 €/t che deve essere versato dalle nostre aziende quale contributo ambientale appena le nostre merci varcano il confine con la Francia;

3) Rispetto al parziale riconoscimento dei costi della RD ai Comuni si deve considerare il 2011 per cui sono disponibili tutti i bilanci dei Consorzi di filiera. Dalla tabella riportata

si evince che i comuni hanno beneficiato di circa 297 milioni (circa il 36 % degli introiti totali del sistema Conai nel 2011) al lordo dei costi di preselezione (secondo stime dell'ISPRA al netto di tali costi rimangono circa 167 milioni di euro ai comuni pari 2,81 €/ab.anno). Per comprendere se i corrispettivi versati dal Sistema Conai ai Comuni italiani coprono in tutto o in parte i costi della RD degli imballaggi si possono utilizzare i dati dei costi medi pro capite di raccolta degli imballaggi relativi al 2011 riportati nell'ultimo Rapporto Rifiuti 2013 dell'ISPRA (relativi ad un campione di circa 21 milioni di abitanti con il 37,8 % in media di RD). Dalla tabella successiva si può evidenziare che una proiezione a livello nazionale di tali dati porta a valutare prudenzialmente in almeno 858 milioni di euro l'effettivo costo a carico dei Comuni italiani (circa cinque volte maggiori rispetto i corrispettivi riconosciuti dal Conai al netto dei costi di prepulizia e preselezione). Per questa ragione anche l'ANCI Lombardia ha recentemente scritto all'ANCI nazionale che «Il D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. all'art. 224, punto 3b pone a carico dei produttori e utilizzatori di imballaggi i cd. "maggiori oneri per la raccolta differenziata"; ma tali costi sono invece prevalentemente sostenuti dai Comuni. Lo studio congiunto ANCI-CONAI sui costi della raccolta (punto 7.2 a,

dell'AQ09), presentato a Prato nel febbraio u.s., è stato inspiegabilmente accantonato. Occorre invece un confronto serio sui suoi risultati. La definizione dei maggiori oneri deve quindi assumere un ruolo centrale nel nuovo accordo»;

Proiezione su base nazionale dei costi medi procapite riportati nel Rapporto ISPRA 2013

Il Conai non ha potuto smentire tali dati per quanto riguarda il 2011 ma ha fissato l'attenzione sull'anno successivo (il 2012) in cui ha cominciato a fare effetto la riduzione dell'incasso dei contributi ambientali a carico dei propri associati (passati da 592 a 497 milioni di euro) e per il quale non sono ancora stati pubblicati i bilanci di tutti i consorzi di filiera. Ma la differenza tra quanto incassato e quanto riversato ai comuni è probabilmente ancora molto elevata. Per questo sono stati considerati i contributi dichiarati e non quelli effettivamente incassati nel 2012 (387 milioni anziché 497) affermando che "I ricavi da contributo ambientale del Sistema CONAI-Consorzi nel 2012 sono stati pari a 365 milioni di euro": dato smentito dalla stessa relazione di Bilancio del Conai appena pubblicata⁴. L'altro dato recentemente fornito è che "I ricavi per la valorizzazione dei materiali sono risultati pari a 180 milioni di euro", ma tale dato non

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

⁴ Fonte <http://www.conai.org/hpm00.asp>

⁵ Fonte: <http://www.agcm.it/stampa/news/5515-i730-riciclaggio-carta-accettati-e-resi-obbligatori-gli-impegni-di-comieco.html>

⁶ Fonte: Fonte http://www.agcm.it/trasp-statistiche/doc_download/78-ic26testo-indagine.html

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

si può ricavare né dal bilancio Conai 2012 e neppure dai Bilanci dei Consorzi di filiera, che non sono ancora stati pubblicati per quanto riguarda il 2012. Ma quel dato risulta stranamente di gran lunga inferiore ai ricavi ottenuti nel 2011, pur in presenza di quotazioni delle materie prime seconde sostanzialmente stabili, nonché dell'obbligo assunto dal Comieco di rispettare gli impegni assunti con l'Antitrust⁵ di aumentare i quantitativi venduti tramite aste nel 2012, e riducendo quindi la quota di materiale ceduto direttamente ai propri consorziati gratuitamente o a prezzi largamente inferiori a quelli di mercato. Anche il Consorzio Coreve ha subito la stessa censura da parte dell'Antitrust (in precedenza non esplicitava nel bilancio alcun ricavo, ma solo costi per la cessione del rottame di vetro ai propri associati), mentre se venisse applicato anche in Italia il prezzo di cessione stabilito in Francia da Ecomballages per il rottame di vetro selezionato, il valore dei ricavi per il solo vetro sarebbe di 34 milioni di euro (nel bilancio Coreve 2012 la somma tra costi di cessione e ricavi è invece pari praticamente a zero). Sarebbe quindi opportuno che i Consorzi di filiera pubblicassero i propri bilanci dettagliati ed esponessero per intero i ricavi ottenuti poiché l'Antitrust ha più volte evidenziato che tale condotta non risulta soltanto in contrasto con la normativa sulla libera concorrenza ma, usando gli stessi termini utilizzati dall'Antitrust, determina anche una preoccupante "opacità gestionale"⁶ sugli effettivi incassi del sistema Conai. Nel resto d'Europa i contributi versati agli

enti locali sono infatti molto più elevati e comprendono il rimborso dei costi di preliezione. Si può, ad esempio, operare un confronto tra quello che si verifica in Italia e la situazione francese che risulta molto simile a quella italiana come ripartizione di compiti tra Enti locali ed Consorzi di filiera. Se esaminiamo l'ultima relazione del Consorzio Ecomballages pubblicata nel novembre 2012 e relativa al consuntivo 2011 si può verificare che in Francia (dove il 98,5 % della popolazione è coinvolta da accordi con Ecomballages mentre in Italia tale percentuale è pari in media al 81%)⁷ le somme riconosciute agli enti locali per rimborsare i costi della raccolta differenziata (757 milioni di euro) sono pari al 92 % delle entrate complessive e si è calcolato che coprono "solo" il 70% degli effettivi costi di raccolta sostenuti dalle amministrazioni locali.

L'impegno del Consorzio Ecomballages con il nuovo accordo Bareme è di arrivare a coprire almeno l'80 % dei costi ed estendere a tutta la Francia la raccolta di tutte le tipologie di imballaggi in plastica (attualmente si raccolgono prevalentemente contenitori per liquidi e quindi i quantitativi pro capite conferiti e i costi di raccolta sono inferiori a quelli rilevati in Italia). L'obiettivo non può più essere quindi di produrre tanti imballaggi (quindi in definitiva maggiori costi per i consumatori e servizi di raccolta) con un contributo ambientale basso ma, come accade nel resto d'Europa, di penalizzare gli imballaggi inutili e difficilmente riciclabili facendo pagare un

contributo ambientale diversificato in relazione al reale impatto economico e ambientale dell'imballaggio che, una volta trasferito quasi interamente ai comuni (almeno il 92 % come in Francia e non solo il 37 % come in Italia) copra realmente i costi delle raccolte e contribuisca a contenere le bollette dei cittadini.

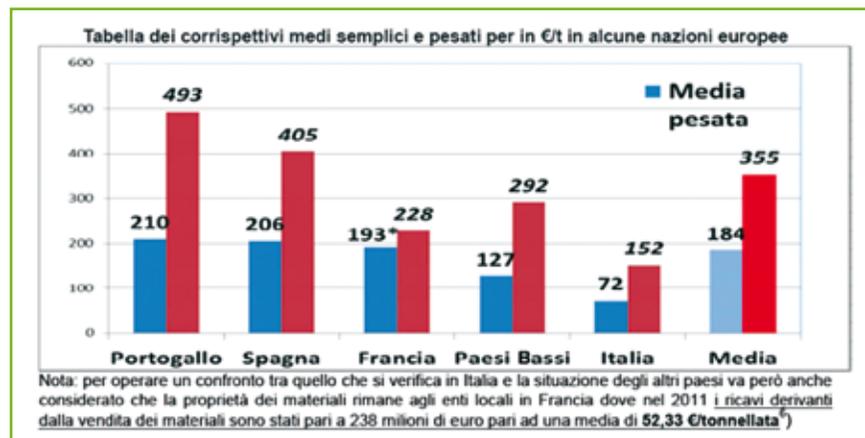
Solamente allineando i corrispettivi e, di conseguenza, il contributo ambientale (CAC) a quelli degli altri paesi europei sarà quindi possibile adottare una gestione efficiente e sostenibile di questi servizi anche in Italia ed applicare realmente il principio "chi inquina paga".

Da parte loro il Conai e l'Avv. Bernocchi per conto dell'ANCI affermano all'unisono che "quando si suggerisce di aumentare i soldi destinati ai Comuni triplicando il CAC vuol dire inventare una nuova tassa da un miliardo". Rispetto a questa tesi va chiarito e ribadito che stiamo parlando di un aumento applicabile su cifre irrisorie. Il Conai si attribuisce infatti il merito di aver introdotto il CAC più basso d'Europa (mediamente pari al 20 % di quello medio degli altri Paesi europei). Nonostante tale vantaggio per i produttori italiani di imballaggi, che avrebbe dovuto rendere meno costosi almeno i prodotti alimentari nazionali su cui incide moltissimo il costo dell'imballaggio, l'Italia è diventata in pochi anni uno dei paesi europei con l'Indice di Livello dei Prezzi (PLI) più elevato in Europa. L'incidenza del CAC sul costo all'ingrosso dei prodotti alimentari è pari allo 0,07 % mentre sui prodotti non

⁷ Fonte <http://www.ecomballages.fr/accueil-portal/mieux-nous-connaître/chiffres-cles/>

⁸ Fonte http://www.adnkronos.com/IGN/Sostenibilita/In_Pubblico/Rivedere-termini-convenzione-Anci-Conai-ma-rischioso-parlare-di-liberalizzazioni_32389251901.html

alimentari è pari allo 0,04 % (sul prezzo di vendita finale al dettaglio è ancora più basso). Se il CAC non venisse soltanto aumentato ma correttamente commisurato in base alla effettiva riciclabilità degli imballaggi (penalizzando fortemente le frazioni perturbatrici del riciclaggio), le uniche aziende che potrebbero veder salire leggermente i costi di produzione sono quelle che immettono in commercio imballaggi difficilmente riciclabili. Parallelamente le aziende che investono nell'ecodesign otterrebbero finalmente un parziale riconoscimento economico dei propri sforzi (grazie alla riduzione del CAC) mentre, con il sistema attuale, non vengono incentivate a sviluppare tali attività virtuose. La mancanza di una leva economica che penalizzi gli imballaggi superflui e difficilmente riciclabili è inoltre uno delle maggiori cause che ha determinate i deludenti risultati ottenuti dal Conai in tema di prevenzione degli imballaggi. Sono infatti aumentati del 4% gli imballaggi immessi al consumo dal 2000 al 2011 (e perfino del 9 % per quanto riguarda gli imballi più problematici secondo l'UE cioè quelli in plastica). Alcuni operatori del settore hanno infatti evidenziato che la scelta del legislatore di porre in capo al Conai l'elaborazione e l'applicazione del Programma generale per la prevenzione della formazione dei rifiuti di imballaggio non poteva produrre effetti diversi da quelli poi ottenuti poiché si affidava l'organizzazione delle iniziative per la riduzione del consumo degli imballaggi monouso proprio a un Consorzio il cui Cda è composto quasi totalmente da rappresentanti delle imprese che producono imballaggi a perdere e che non potevano quindi evitare di tutelare innanzitutto gli interessi delle aziende che li avevano nominati. Non è probabilmente un caso se il Conai si è subito dichiarato contrario anche solo all'ipotesi di introdurre anche in Italia l'obbligo del cauzionamento per le bevande. In quanto al fatto che, secondo dichiarazioni del Direttore del Conai Walter Facciotto e dell'Avv. Filippo Bernocchi delegato Anci per rifiuti e energia (che ricopre anche il ruolo di Presidente di Ancitel Energia & Ambiente) secondo cui i Comuni sono liberi di gestirsi autonomamente il materiale vendendolo al miglior offerente approfittando delle finestre



di entrata e uscita previste dall'accordo, va evidenziato che tale elemento favorisce esclusivamente il sistema Conai che può trattenersi i ricavi del contributo ambientale per la gestione di quegli stessi imballaggi di cui però non rimborsa neppure i relativi corrispettivi. Quanto all'altra affermazione condivisa dai due rappresentanti del Conai e dell'ANCI è che "il Conai fa più degli obiettivi previsti dalla legge"⁸⁾, è proprio l'ente che ha il compito di validare i dati forniti dal Conai a smentire questa affermazione. Nell'ultimo rapporto ISPRA si legge infatti 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".

Secondo l'ACV è necessario inoltre estendere e riconoscere ai comuni i contributi per tutti i materiali plastici effettivamente riciclabili partendo da oggetti che già i cittadini conferiscono "per errore" con gli imballaggi di plastica. In questa direzione si è mosso Bloomberg sindaco di New York che ha recentemente esteso la raccolta della plastica a beni di plastica rigida come giocattoli e articoli casalinghi. Per l'ACV si devono poi eliminare le voci di spesa del sistema CONAI destinato all'incenerimento (operato quasi sempre all'estero) e destinare tali fondi a sostegno di cicli chiusi di recupero della materia con particolare attenzione alle frazioni plastiche residue che in Veneto e Toscana hanno già dimostrato la loro efficacia anche per quanto riguarda la creazione di nuovi posti di lavoro. Enti locali, gestori dei

servizi di raccolta differenziata e in ultima analisi le famiglie italiane, si trovano a pagare i costi ambientali ed economici di un'immissione massiccia di imballaggi spesso composti di materiali incompatibili (ad es. le etichette sleeves in PVC) che ne rendono difficile e antieconomico il riciclo. In definitiva secondo l'ACV l'Italia può fare volentieri a meno di tre record europei: quello del maggior consumo pro capite di imballaggi per bevande, quello del contributo ambientale versato dalle imprese, più basso in assoluto, e infine quello dei corrispettivi per il rimborso dei costi di raccolta degli imballaggi notevolmente più bassi rispetto a quelli rilevati in Francia, Spagna, Portogallo e Belgio. Viceversa l'Italia non può prescindere dall'applicazione del principio comunitario "chi inquina paga" che dovrebbe tradursi non solo in contributi ambientali differenziati in base alla riutilizzabilità e all'effettiva riciclabilità ma anche all'abbandono delle superfici delle abitazioni e delle aziende quale parametro assolutamente iniquo per determinare i costi da applicare per il servizio di igiene urbana: la Francia, ad esempio, ha reso obbligatoria la tariffazione puntuale a partire dal 2014 e negli altri paesi del nord Europa tale metodo viene già applicato da decenni.

* Direttore ESPER

** Assessore all'Ambiente Comune di Ponte nelle Alpi ed Associazione nazionale Comuni Virtuosi

*** Comitato Scientifico Verso Rifiuti Zero di Capannori

**** Responsabile Centro di Ricerca Rifiuti Zero