



Documento per Audizione

**INDAGINE CONOSCITIVA SUI RAPPORTI CONVENZIONALI TRA IL CONSORZIO
NAZIONALE IMBALLAGGI (CONAI) E L'ANCI, ALLA LUCE DELLA NUOVA NORMATIVA
IN MATERIA DI RACCOLTA E GESTIONE DEI RIFIUTI DA IMBALLAGGIO**

**Camera dei Deputati
Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici**

Roma, 16 gennaio 2019

Come noto, l'Accordo Quadro ANCI CONAI è uno degli strumenti a disposizione dei Comuni per sostenere la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio e riveste una particolare importanza, in quanto dovrebbe prevedere, tra l'altro, la copertura da parte dei produttori dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio da versare alle competenti pubbliche amministrazioni, gli obblighi e le sanzioni a carico delle parti contraenti. L'accordo quadro ANCI-CONAI assume pertanto un'importanza centrale quale strumento di coordinamento volontario che, operando in maniera sussidiaria rispetto al mercato, dovrebbe garantire ai Comuni italiani la copertura dei maggiori oneri sostenuti per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio. Per tale motivazione, il CONAI dovrebbe assicurare il rispetto del principio della responsabilità estesa del produttore ripartendo tra i produttori il contributo ambientale.

L'Accordo Quadro ANCI-CONAI, al fine di garantire il principio di corresponsabilità estesa fra produttori, utilizzatori e pubblica amministrazione, definisce le modalità di conferimento ai Consorzi di Filiera dei rifiuti di imballaggio raccolti dai Comuni e l'entità dei maggiori oneri per la raccolta differenziata. Il vigente **Accordo Quadro scade il prossimo 31 marzo 2019** e sono in corso gli incontri relativi al suo rinnovo.

Aggiornamento in merito alla negoziazione finalizzata al rinnovo dell'Accordo Quadro ANCI-CONAI - stato di avanzamento-

Il 7 settembre u.s. il Presidente Antonio Decaro ha composto e nominato la delegazione trattante ANCI (costituita da Ivan Stomeo, Enzo Bianco, Filippo Nogarin, Franco Bonesso, Agata Fortunato, Alberto Bellini e Valentina Guelpa e di cui si allega copia), che si è insediata il 18 settembre ed ha iniziato il processo di negoziazione con la delegazione nominata dal CONAI. Ad oggi si sono tenuti 6 incontri nel corso dei quali dopo aver condiviso un elenco di aspetti e di argomenti che si è convenuto di dover affrontare, si è provveduto a stilare un indice in cui trattare tali temi.

Le parti hanno già condiviso l'opportunità d'inserire, per quanto possibile, nel prossimo Accordo Quadro i principi propri del "pacchetto economia circolare" in corso di recepimento da parte del governo. Restano però da identificare quali di essi troveranno accoglienza.

Altra questione su cui si sta trattando è quella relativa al tema della prevenzione e della riciclabilità. In altri termini la delegazione trattante ANCI ritiene che nel costituendo l'Accordo vadano presi in considerazione anche gli aspetti relativi alla prevenzione ed alla riciclabilità degli imballaggi in coerenza con gli orientamenti delle Direttive 85/3 e 85/3/2018, della Strategia Europea della plastica e della Bozza di direttiva sulle plastiche monouso.

Nel seguito vengono sinteticamente evidenziati i principali elementi che caratterizzano la posizione ANCI al tavolo negoziale:

1. Superamento del concetto dei "maggiori oneri";
2. Istituzione di una cabina di regia congiunta per la modulazione del contributo ambientale CONAI;
3. Terzietà, indipendenza e rappresentatività delle analisi merceologiche;

4. Trasparenza dei flussi tecnici ed economici dalla raccolta fino al riciclo effettivo;
5. Comunicazione e sensibilizzazione;
6. Riconoscimento e sostegno delle esperienze virtuose;
7. Modelli di raccolta e conferimento.

1. Superamento del concetto dei “maggiori oneri”

La richiesta che emerge dai Comuni e dalle aziende di gestione è quella di superare nel nuovo Accordo il concetto dei “maggiori oneri” introdotto dal **D.lgs 152/2006**¹ e adeguare progressivamente i corrispettivi CONAI alle nuove regole introdotte dalla Direttiva 851/2018 che prevedono la copertura integrale (o, in deroga, la copertura di almeno l’80%) dei cd. “costi efficienti” sostenuti dai Comuni per la raccolta differenziata, trasporto e trattamento dei rifiuti di imballaggio oltre ai costi di una congrua informazione ai detentori di rifiuti e i costi della raccolta e della comunicazione dei dati. Nel merito si rileva la mancanza ad oggi di strumenti e indicatori oggettivi per la determinazione di tali costi e per la loro revisione in corso di vigenza dell’Accordo, pertanto chiederemo l’Istituzione in tempi brevi di un gruppo di lavoro congiunto tra ANCI/IFEL e MATTM/ISPRA.

2. Istituzione di una cabina di regia congiunta per la modulazione del contributo ambientale CONAI

Al fine di contribuire al raggiungimento di obiettivi di prevenzione, riutilizzo e riciclabilità degli imballaggi immessi sul mercato, ANCI ritiene opportuno prevedere all’interno del nuovo Accordo la costituzione di una “cabina di regia” formata da CONAI, ANCI, Ministero dell’Ambiente, Associazioni rappresentative dei riciclatori e dei selezionatori, ai fini della definizione, revisione nel tempo e monitoraggio dell’efficacia del sistema di diversificazione contributiva. Tale “cabina di regia” dovrà in particolare garantire la coerenza del sistema di diversificazione contributiva con i requisiti in materia di modulazione del contributo ambientale di cui all’Art.8-bis comma 4 lettera b) della Dir. 98/2008/CE, favorire la sua evoluzione e monitoraggio nel tempo in relazione all’obiettivo di “stimolare la transizione verso la produzione e l’immissione sul mercato nazionale di imballaggi riutilizzabili e/o facilmente riciclabili”², prestando particolare attenzione all’obiettivo previsto dalla strategia europea sulla plastica (“Entro il 2030, riutilizzabilità o possibilità di riciclaggio in modo efficace sotto il profilo dei costi di tutti gli imballaggi di plastica immessi sul mercato dell’UE”).

3. Terzietà, indipendenza e rappresentatività delle analisi merceologiche

Nell’Accordo vigente, una particolare criticità è rappresentata dal sistema di verifica della qualità dei rifiuti conferiti, che determina l’entità dei corrispettivi riconosciuti ai Comuni o ai soggetti da questi delegati. Questo tema assumerà particolare rilevanza all’interno del nuovo Accordo. L’obiettivo di ANCI, superando l’attuale sistema nel quale le analisi merceologiche vengono commissionate direttamente dai singoli

1 Si vedano a proposito l’**art. 221 comma 10 lettera b)** “Sono a carico dei produttori e degli utilizzatori il corrispettivo per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico per i quali l’Autorità d’ambito richiede al Consorzio nazionale imballaggi o per esso ai soggetti di cui al comma 3 di procedere al ritiro” e l’**art. 224 comma 5 lettera a)** “L’entità dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, di cui all’articolo 221, comma 10, lettera b), da versare alle competenti pubbliche amministrazioni, determinati secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza di gestione del servizio medesimo, nonché sulla base della tariffa di cui all’articolo 238, dalla data di entrata in vigore della stessa”

2 Si veda nel merito il Considerando 22) della Direttiva (UE) 2018/851 che recita:

[...] Tali requisiti generali minimi [...] dovrebbero inoltre contribuire a internalizzare i costi del fine vita includendoli nel prezzo del prodotto e incentivare i produttori, al momento della progettazione dei loro prodotti, a **tenere conto in maggior misura della riciclabilità**, della **riutilizzabilità**, della riparabilità e della presenza di sostanze pericolose in fase di progettazione.

Consorzi di Filiera, è quello di garantire la terzietà, l'imparzialità e la migliore rappresentatività delle analisi effettuate, anche attraverso l'individuazione di un soggetto terzo e istituzionale (es. ISPRA) rispetto alle due controparti, che affidi i servizi di campionamento ed analisi sui rifiuti conferiti ai consorzi di filiera e ne verifichi la corretta esecuzione.

4. Trasparenza dei flussi tecnici ed economici dalla raccolta fino al riciclo effettivo

Al fine di garantire una maggiore trasparenza del sistema, consentire il benchmarking tra i vari modelli di raccolta e spostare l'attenzione dalla raccolta differenziata al riciclo effettivo, ANCI ritiene fondamentale l'introduzione nel nuovo Accordo di specifiche misure volte a garantire la raccolta, l'informatizzazione e l'accessibilità dei dati relativi ai flussi di rifiuti e alle economie in gioco (costi/ricavi) lungo tutto il percorso che va dalla raccolta differenziata fino al riciclo effettivo. Si intendono inclusi i dati (tecnici ed economici) relativi ai trattamenti intermedi (prima del conferimento al sistema consortile) e i dati (tecnici ed economici) relativi ai flussi a valle del conferimento ai consorzi.

5. Comunicazione e sensibilizzazione

ANCI ritiene opportuno dare maggiore impulso alle attività di comunicazione e sensibilizzazione realizzate nel perimetro dell'Accordo. In particolare ANCI propone la realizzazione di una campagna nazionale di comunicazione volta a promuovere comportamenti in linea con la gerarchia europea dei rifiuti (a partire dalla riduzione quantitativa e con particolare attenzione al monouso), migliorare la qualità della raccolta differenziata, promuovere la conoscenza relativa ai processi a valle dei sistemi di raccolta. Tale campagna dovrebbe prevedere anche la predisposizione e la diffusione di format/kit di comunicazione personalizzabili a disposizione dei Comuni/Enti di governo d'ambito al fine di favorire e incentivare una più capillare e uniforme comunicazione sui territori.

Al fine di fornire agli utenti finali informazioni chiare e inequivocabili sulla corrette modalità di separazione e sulla riciclabilità dei rifiuti di imballaggio, inoltre, sarebbe opportuno prevedere obblighi specifici in materia di etichettatura.

6. Riconoscimento e sostegno delle esperienze virtuose e sostegno alle Amministrazioni del Sud

L'accordo in vigore prevede risorse "aggiuntive" (es. sostegno a progetti di comunicazione locale; sostegno a progetti di miglioramento dei sistemi di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio) destinate primariamente alle aree ed ai soggetti in ritardo, ovvero a quei territori che non raggiungono ancora livelli di raccolta differenziata "soddisfacenti". A tal fine, per queste Amministrazioni si rileva la necessità di predisporre risorse, strumenti e attività specifiche di supporto ai Comuni del Sud e da identificare congiuntamente con il Conai - nel corso delle riunioni del comitato di coordinamento si è auspicata una sorta di assistenza tecnica, che l'Anci e il Conai potrebbero assicurare a coloro che ne faranno richiesta.

Pur riconoscendo l'importanza di prevedere meccanismi di sostegno alle aree in ritardo, si ritiene opportuno prevedere nel nuovo Accordo risorse e strumenti destinati ai soggetti virtuosi nella gestione dei rifiuti. La *ratio* di questa necessità discende dall'esigenza di stimolare gli enti locali al raggiungimento di obiettivi sfidanti e strutturali in termini di **qualità** e quantità di raccolta differenziata e di **avvio a riciclo**, oltre che a promuovere il trasferimento delle buone pratiche in altri territori (inclusa la tariffazione puntuale). Nel merito viene proposto il rafforzamento del ruolo di ANCI ai fini di favorire la mappatura, il

monitoraggio e il trasferimento delle buone pratiche e la realizzazione di servizi ai Comuni in materia di corretta gestione dei rifiuti.

7. Modelli di raccolta e conferimento

Ferme restando le prescrizioni sulle modalità di raccolta previste dal DM 13 febbraio 2014³, ANCI intende incentivare modalità di conferimento che tengano conto della necessità di massimizzare il riciclo, limitando al contempo l'impatto ambientale ed economico delle necessarie attività di preparazione al riciclo stesso. Relativamente alla copertura dei costi di trattamento si richiama quanto già espresso al precedente punto 1 ovvero la necessità di imputare al sistema consortile gli oneri economici derivanti dalle operazioni di trattamento/selezione dei rifiuti a valle delle raccolte. Questo approccio dovrebbe consentire di riequilibrare le sperequazioni determinate da situazioni territoriali caratterizzate da carenza impiantistica.

Da ultimo, cogliamo l'occasione per avanzare una riflessione circa la necessità di modificare il **DPR 158/99**. **Pensiamo** che un simile lavoro risulterebbe utile per dare impulso alla prevenzione dei rifiuti in Italia e consentire una maggiore trasparenza dei costi dell'intero sistema di gestione dei rifiuti nel nostro Paese. Le modifiche che chiediamo di valutare perseguono il duplice obiettivo di introdurre i costi della prevenzione nell'articolazione tariffaria e di rendere trasparenti i costi di cui al nuovo art. 8-bis comma 4 della Direttiva Europea sui rifiuti imputabili alle diverse tipologie di rifiuti di imballaggio (e fms). L'obiettivo è quello di garantire, da una parte, le risorse necessarie ai Comuni per la definizione, implementazione e monitoraggio di politiche di prevenzione dei rifiuti, dall'altra, quello di consentire nel tempo una verifica trasparente del grado di copertura dei corrispettivi CONAI rispetto ai costi di gestione dei rifiuti di imballaggio garantendo al contempo una maggiore trasparenza rispetto ai costi operativi sostenuti dai Comuni per la gestione dei rifiuti di imballaggio.

Sempre in un'ottica di introdurre nel nuovo Accordo Quadro Anci Conai i principi contenuti (e condivisi da Anci) del Pacchetto europeo sull'economia circolare e, in particolare, con la nuova disciplina sulla responsabilità estesa del produttore, l'Associazione ritiene opportuno riflettere sulla possibilità di prevedere anche nell'Accordo quadro (oggi disciplinato dall'art. 224 comma 5 del D.lgs 152/2006) misure – e risorse- volte a favorire il raggiungimento di ulteriori obiettivi di prevenzione, riutilizzabilità e riciclabilità degli imballaggi. Tale attività potrebbe essere facilitata dall'introduzione, all'interno del nuovo regime di responsabilità estesa del produttore relativo alla filiera degli imballaggi, di un chiaro obbligo di contribuire alla prevenzione dei rifiuti, alla riutilizzabilità e alla riciclabilità dei prodotti.

³ Con il DM 13 febbraio 2014 il MATTM ha adottato i Criteri ambientali minimi (CAM) per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani