

**Audizione presso la Commissione Ambiente della Camera  
nell'ambito dell'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 (30 aprile 2019)**

**Memoria UNICIRCULAR**

Nel mondo associativo rappresentato da UNICIRCULAR, la componente direttamente interessata al rinnovo dell'Accordo ANCI-CONAI è ASSOPIREC, l'Associazione delle piattaforme di selezione che raccoglie una ventina di impianti operanti soprattutto in Sicilia che, al pari delle altre Associazioni di gestori di rifiuti da raccolta differenziata, non risulta tra le parti firmatarie dell'Accordo, pur subendone decisamente l'impatto.

Come noto, l'Accordo, con durata quinquennale, è scaduto il 31 marzo scorso ed è stato prorogato fino al 31 luglio: a tale riguardo, l'auspicio è di non affrettarne la conclusione senza allineare il testo ai principi delle nuove direttive europee sui rifiuti del Pacchetto economia circolare, in particolare la direttiva n. 2018/831/CE, che ha modificato la direttiva quadro sui rifiuti n. 2008/98/CE, e la direttiva n. 2018/852/CE, che ha modificato la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggi. Il nuovo quadro di riferimento europeo, a nostro parere, pur essendo ancora in corso di attuazione a livello nazionale, impone un generale ripensamento del sistema e in particolare della sua governance, che deve essere maggiormente partecipata tra i diversi soggetti della filiera.

In attesa del recepimento, i cui lavori sono in corso in sede parlamentare, e tenendo conto di eventuali possibili periodi transitori per l'adeguamento dei regimi di responsabilità del produttore vigenti, il nuovo Accordo quadro a nostro avviso dovrà tener conto del rinnovato quadro normativo comunitario in materia di gestione dei rifiuti per l'attuazione della Circular Economy, anticipando per quanto possibile i nuovi principi in esso contenuti, in particolare in materia di Responsabilità estesa del produttore e dei corrispondenti sistemi EPR dei produttori di imballaggi (requisiti minimi di cui all'art. 8-bis della direttiva 2008/98/CE, come modificata).

L'articolo 8-bis della direttiva quadro sui rifiuti disciplina i requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore. Al paragrafo 4 di tale articolo viene previsto che gli Stati membri adottino le misure necessarie ad assicurare che i finanziamenti versati dai produttori in

adempimento dei propri obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore siano tali da garantire:

- i costi della **raccolta differenziata di rifiuti e del loro successivo trasporto, compreso il trattamento necessario per raggiungere gli obiettivi dell'Unione in materia di gestione dei rifiuti**, e i costi necessari a raggiungere altri traguardi e obiettivi di cui al paragrafo 1, lettera b), della direttiva, tenendo conto degli introiti ricavati dal riutilizzo, dalla vendita delle materie prime secondarie ottenute dai propri prodotti e da cauzioni di deposito non reclamate;
- i costi di una congrua **informazione** ai detentori di rifiuti;
- i costi della **raccolta e della comunicazione dei dati**.

La responsabilità estesa del produttore, per essere, come richiede la nuova direttiva quadro, uno strumento a sostegno dell'economia circolare, non deve essere interpretata come una variabile sganciata dal "costo reale per l'ambiente" della gestione del rifiuto: quest'ultimo, secondo la direttiva (cfr. 25° considerando) deve essere il parametro di riferimento (al netto di possibili introiti derivanti dalla vendita del materiale), sia per le modalità di raccolta, sia per i successivi trattamenti, che devono essere tali da garantire almeno il raggiungimento degli obiettivi ambientali di legge.

Pertanto, il contributo (pagato, in ultima istanza, dai cittadini e dai consumatori e avente pertanto natura "pubblica") deve essere definito e destinato a tutte le attività individuate nel citato art. 8-bis, comma 4, in modo che le stesse risultino **sostenibili, efficaci ed efficienti** e che i relativi costi siano individuati **in modo trasparente e in accordo tra i soggetti interessati** (cfr. art. 8-bis, comma 4, lett. c).

Il contesto descritto, definito dall'Economia circolare, a nostro modo di vedere, impone di passare da un sistema governato dal produttore (nel caso degli imballaggi in parte anche dall'utilizzatore, inteso come commerciante e distributore) ad una **gestione condivisa** tra tutti gli anelli della catena economica (produttore, distributore, consumatore, operatori del post consumo).

Il sistema CONAI si poggia sulle aziende che fanno il vero lavoro di trasformazione e riciclo, confrontandosi con i problemi di immissione sul mercato delle cosiddette materie prime seconde; il CONAI, invece, si occupa di "ingegnerizzare" il sistema e amministrare i contributi ambientali: tali contributi, come si è detto, hanno natura pubblica, in quanto sono previsti dalla legge e ricadono sui consumatori al momento dell'acquisto di un prodotto. Sembra quindi opportuno che le ingenti risorse provenienti dal CAC (quasi tre miliardi negli ultimi 5 anni) siano gestite in modo trasparente dai produttori - sui quali la legge fa ricadere la responsabilità del fine vita - **in una condivisione maggiore con tutti gli anelli della filiera**.

Pur avendo conseguito, in questi venti anni di vita del Conai e di vigenza dell'Accordo, importanti risultati, soprattutto per quanto riguarda la crescita sul territorio nazionale della raccolta differenziata, l'attuale modello, concentrato appunto sul sostegno a quest'ultima, va ripensato **spostando l'obiettivo sulla possibilità di valorizzazione** del materiale raccolto in modo differenziato, che implica, a monte, l'eco-progettazione dei prodotti immessi al consumo: per far ciò è necessario ripensare anche la governance del sistema, coinvolgendo ogni anello della filiera, per ogni filiera di materiale. Una sorta di "cabina di regia" che riunisca il mondo della produzione, del commercio e distribuzione, fino ai consumatori ed agli operatori del post-consumo (raccolta, selezione, trattamento, recupero e riciclo).

Occorre inoltre **lavorare sugli sbocchi di mercato delle materie prime seconde**, anche migliorando la qualità delle raccolte: le piattaforme si trovano con il problema crescente dell'enorme quantità di **materiale di scarto** che si fatica a smaltire, almeno fino a quando non ci sarà una evoluzione significativa della progettazione (anche degli imballaggi) e un miglioramento della qualità delle raccolte, ad oggi troppo disomogenea.

**Gli effetti di una raccolta "sporca" sono doppiamente negativi.** Da un lato, una volta compromessa irreversibilmente alla fonte la qualità della differenziata, aumentano i quantitativi da avviare a smaltimento, a discapito di una corretta programmazione del fabbisogno impiantistico, soprattutto in contesti emergenziali. Dall'altro aumentano i costi di smaltimento per le piattaforme, che non hanno armi efficaci per contrastare il fenomeno e che spesso, anche per ragioni di rapporti con l'ente pubblico o con il consorzio, sono costrette a subirlo.

Tenuto conto inoltre che la variabilità delle condizioni di mercato dei materiali riciclati, così come altri elementi, incidono fortemente sulla remunerabilità dei materiali e quindi sui costi complessivi del servizio, occorre assolutamente evitare (come in passato) che eventuali oneri non dipendenti dalla capacità e dall'efficienza degli operatori della selezione vengano fatti ricadere sugli operatori della logistica (le piattaforme), spesso usati come "camera di compensazione" dai Consorzi del sistema CONAI.

Un accenno va fatto anche al problema dei **ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni**, alle assolute difficoltà a trovare idonee **coperture assicurative per gli impianti** ed alla necessità di migliorare la **terzietà e qualità delle analisi e dei campionamenti**, che sono alla base del riconoscimento dei contributi da parte del sistema CONAI e che nell'Accordo attuale presentano alcune criticità.

Altro punto a nostro avviso fondamentale (riportato nel citato comma 4 dell'art. 8-bis) è che, nel caso di adempimento collettivo dell'EPR, i contributi devono essere **modulati**, ove possibile, per singoli prodotti o gruppi di prodotti simili, in particolare tenendo conto della loro durevolezza, riparabilità, riutilizzabilità e riciclabilità e della presenza di sostanze pericolose, adottando un approccio basato sul **ciclo di vita**. Occorre quindi insistere sui percorsi avviati da alcune filiere imballaggi in questo senso.

Infine, alla luce dei nuovi principi e requisiti comunitari, risulta evidente la necessità della **rivisitazione di alcune regole di funzionamento del sistema** anche ai fini del riconoscimento dei corrispettivi per i servizi, compresi quelli accessori, che attualmente risultano penalizzanti soprattutto qualora i conferimenti delle RD non siano prossimi alle aree di raccolta.

**Di seguito si evidenziano, per punti, le principali aree di miglioramento dell'attuale Accordo Quadro ANCI-CONAI nonché le principali criticità di contesto.**

#### **Corrispettivi**

- Difficoltà a definire delta tra raccolta tal quale e RD a causa di diversità organizzative e territoriali.
- Difficoltà a quotare i disservizi determinati da problemi di mercato.

- Problema della qualità delle raccolte (modalità in cui è effettuata la raccolta, che determina più o meno attenzione da parte dei cittadini).
- Necessaria migliore regolamentazione dei campionamenti, considerata la variabilità degli stessi, per una determinazione più oggettiva, trasparente e rappresentativa del conferito e quindi dei corrispettivi (il controllo sulla qualità della raccolta, e quindi sulle impurità in esso presenti, non è svolto da soggetti terzi e in modo casuale: il consorzio deve avvisare in anticipo della verifica il soggetto pubblico, il quale quindi può indirizzare il controllo su questa piuttosto che su quella provenienza, così da ottenere un risultato del test a lui più favorevole).

### **Tariffa puntuale**

- Buona prospettiva ma attenzione al decadimento qualità.

### **Finanziamenti per formazione ed informazione**

- Se si decide di aumentare la concentrazione di risorse su questo aspetto, occorre focalizzarsi soprattutto su come migliorare la qualità delle raccolte: questo parametro rappresenterà un elemento dirimente non solo per agevolare le attività di selezione e ridurre gli scarti e quindi i costi connessi, ma anche per agevolare la riciclabilità dei materiali.

### **AQ attuale concentrato su fase della raccolta**

- Serve maggiore attenzione alle fasi successive (logistica, preparazione, riciclo, mercato, End of Waste, GPP, smaltimento frazioni residuali non riciclabili). Con l'attuazione della direttiva europea sulla *circular economy* si potranno meglio armonizzare le necessità di intervento nella fase di raccolta differenziata, oggetto principale dell'AQ ANCI-CONAI, con le essenziali fasi successive, relative al riciclo/recupero dei rifiuti raccolti separatamente ed alle condizioni impiantistiche (tecnico logistiche) di trattamento necessarie a tal fine, compresa la gestione dei residui derivanti da tali processi.
- Le fasi successive alla RD devono comunque rimanere nel **libero mercato, in quanto fuori dalla privativa comunale.**
- Particolare attenzione deve essere posta sulle capacità di assorbimento del mercato delle MPS, sulla ricerca e sviluppo per il riutilizzo e per il riciclo, con interventi di promozione e incentivazione anche dell'implementazione e realizzazione di nuovi impianti sul territorio per incrementare l'autosufficienza nazionale.

### **Carenza di impianti a Sud**

- Annoso problema della mancanza di impianti al Sud, tempistiche per il rilascio delle autorizzazioni che non rispettano i termini previsti dalla normativa.
- Piani regionali che non tengono conto della presenza di impianti privati nelle aree destinate alla realizzazione di impianti pubblici.

### **Assimilazione**

- Essa peggiora la qualità del riciclo e drena risorse CONAI, prioritarie per RU; interferisce sul libero mercato, danneggiando l'iniziativa privata a favore di quella pubblica; quest'ultima si fa carico di un servizio destinato ad un privato, incidendo sui costi di gestione complessivi e quindi sulla tariffazione.

## **Piattaforme**

- Tali impianti, che rappresentano lo snodo del riciclo, con l'avvento dei Consorzi nel 1998 hanno dovuto subire le pattuizioni tra ANCI (raccolta) e CONAI (proprietà dei materiali) e con la drastica riduzione dei volumi del libero mercato si sono dovuti reinventare quali prestatori di servizi di cernita, riduzione volumetrica e stoccaggio per conto dei Comuni. Infatti, qualora il Comune decida di gestire i rifiuti da imballaggio tramite il sistema Consortile, se questi non hanno le caratteristiche qualitative, previste dagli allegati tecnici CONAI, o necessitano di una riduzione volumetrica (Legno, Plastica, Carta e Cartone) o di aree di accumulo, se il Comune non è provvisto di propri impianti può avvalersi delle "Piattaforme" per l'esecuzione di questi servizi.
- Problema di ritardi nei pagamenti, e della certezza del credito, stante il grosso rischio di dissesto finanziario di alcuni Comuni.
- Nel corrispettivo che i Consorzi o aziende mandatarie pagano ai Comuni e quindi arrivano alle Piattaforme è tutto compreso, anche il costo di smaltimento dei sovvalli (che nell'ultimo è aumentato da 70 a 180 o 200 euro/t).
- Le assicurazioni non assicurano più gli impianti di selezione e stoccaggio, per cui per quanto sia già conclamata l'emergenza per mancanza di impianti, il rischio è che siano sempre meno a causa dei roghi sempre più numerosi e frequenti.
- Problema frazione fine del vetro, che si crea ad ogni movimentazione e non viene riconosciuta dal Consorzio COREVE a danno del Comune e della piattaforma, con il paradosso che la frazione fine è costituita dallo stesso materiale oggetto di raccolta - che muta la forma a causa delle sue caratteristiche.