



UNIRIMA



Il ruolo delle imprese del macero per il raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclo in Italia ed in Europa

LUCCA 19 - 20 maggio 2016

Maria Ioannilli

Università Tor Vergata

**Assessore all'Ambiente, allo Sviluppo sostenibile, alla Mobilità
del Comune di Tivoli**

In linea generale, e facendo riferimento esclusivo ai rifiuti non pericolosi, nel nostro Paese si identificano **due principali modelli di gestione** (che in realtà presentano molteplici commistioni di scelte discrezionali “pubbliche”), principalmente riferibili alla origine dei rifiuti stessi e cioè :

- gestione dei **rifiuti urbani** (RU)
 - I rifiuti urbani sottostanno ad un **sistema pubblico di gestione**, operante in regime di privativa, e ciò implica che tutti i soggetti che producono questa tipologia di rifiuti sono obbligati a conferirli al **Comune** il quale, direttamente o mediante aziende convenzionante, lo **raccoglie diventandone proprietario** e provvedendo al suo trattamento

- gestione dei **rifiuti speciali**
 - Questa gestione è posta a carico di chi produce originariamente il rifiuto o di chi, a seguito di una transazione autorizzata, lo possiede (**sistema privato**)

Tanto nelle norme comunitarie che in quelle nazionali, la distinzione tra rifiuto urbano e speciale trova un suo parallelo anche per quanto la specifica categoria dei rifiuti da imballaggio che risultano quindi distinti, sotto il profilo merceologico, in:

- (i) *gli **imballaggi domestici**, ovvero tutti gli imballaggi provenienti dal consumatore finale (in prevalenza primari, con frazioni di secondari e terziari);*
- (ii) *gli **imballaggi industriali**, provenienti dal circuito di produzione e distribuzione dei prodotti. In genere, questi ultimi corrispondono a imballaggi secondari e terziari, ma possono essere anche primari, come nel caso dei c.d. vuoti a rendere (2)*

(2) Per la definizione di imballaggio primario, secondario e terziario si veda la Direttiva 2004/12/CE

I meccanismi economici che sostengono i due modelli di gestione dei rifiuti si fondano su un medesimo principio generale: **la responsabilità del produttore**

MA

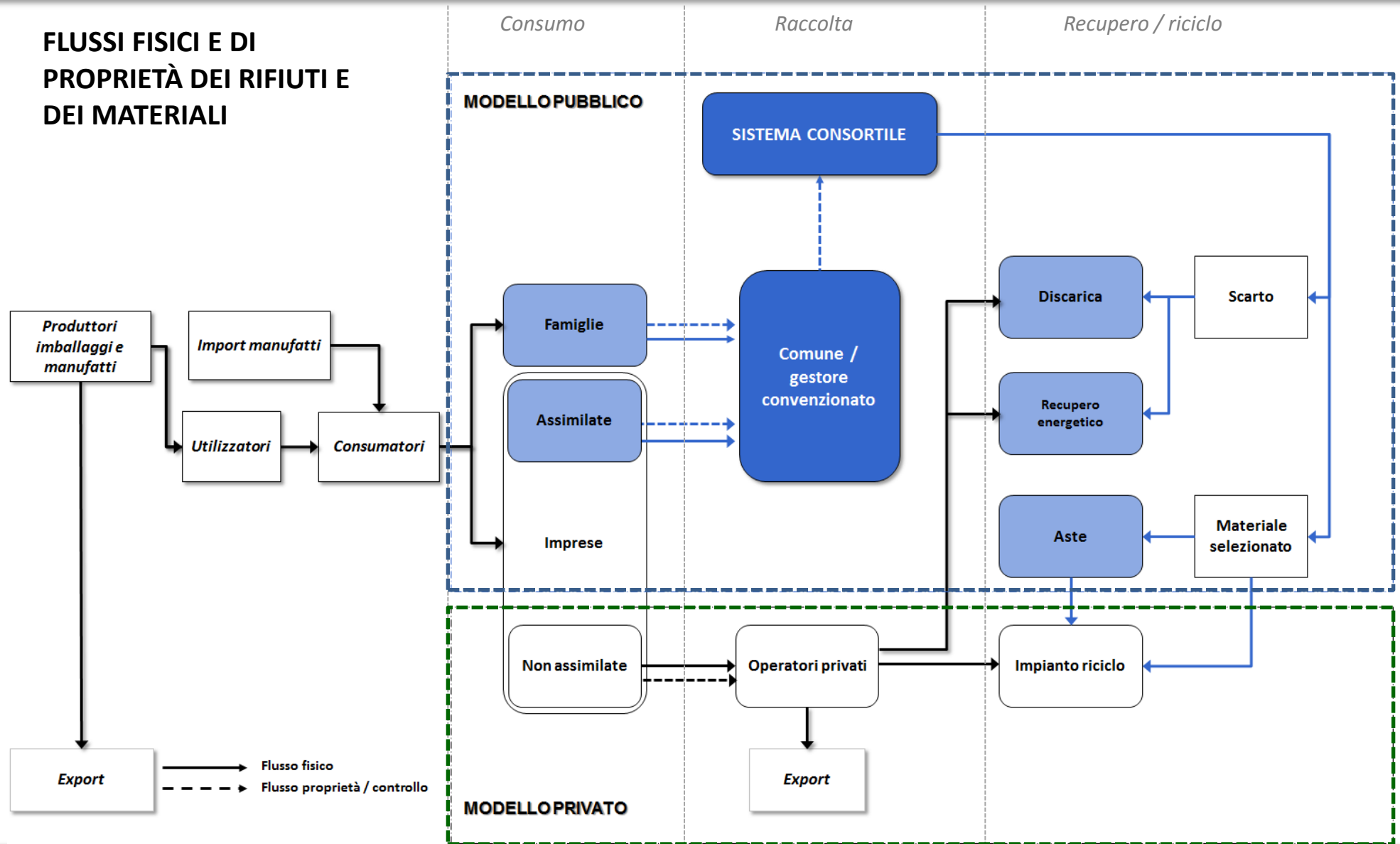
l'attuazione del principio all'interno dei due diversi sistemi, in particolare quando essi siano riferiti agli imballaggi, produce esiti sostanzialmente diversi, in particolare sotto il profilo

- **economico**
 - della **produttività** e
 - della **redditività**
- delle attività di gestione.

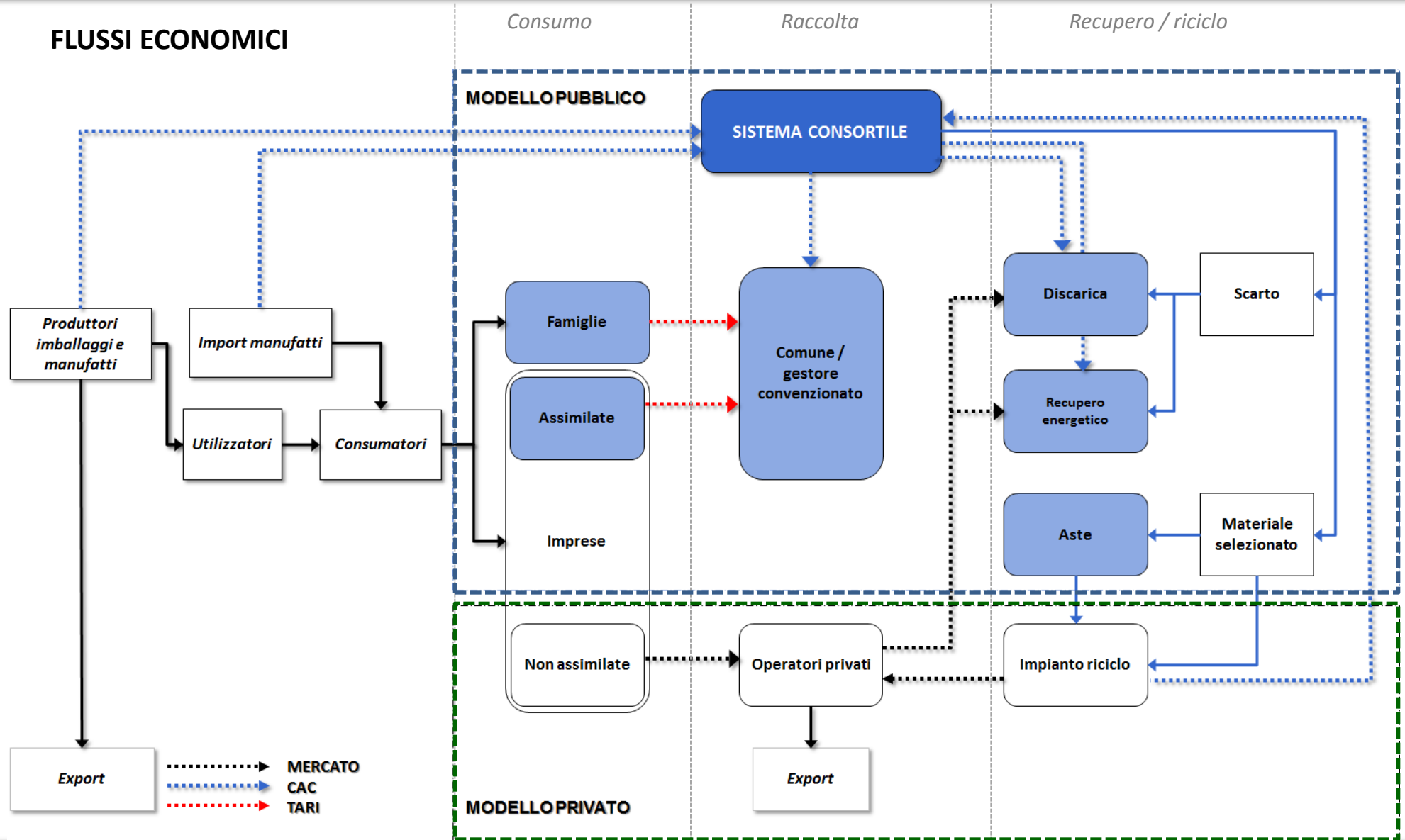
I due modelli di gestione presentano peraltro diversi punti di contatto.

Ciò rappresenta uno degli elementi di criticità maggiori dal punto di vista della efficacia e efficienza del complessivo sistema di gestione dei rifiuti riciclabili.

FLUSSI FISICI E DI PROPRIETÀ DEI RIFIUTI E DEI MATERIALI



FLUSSI ECONOMICI

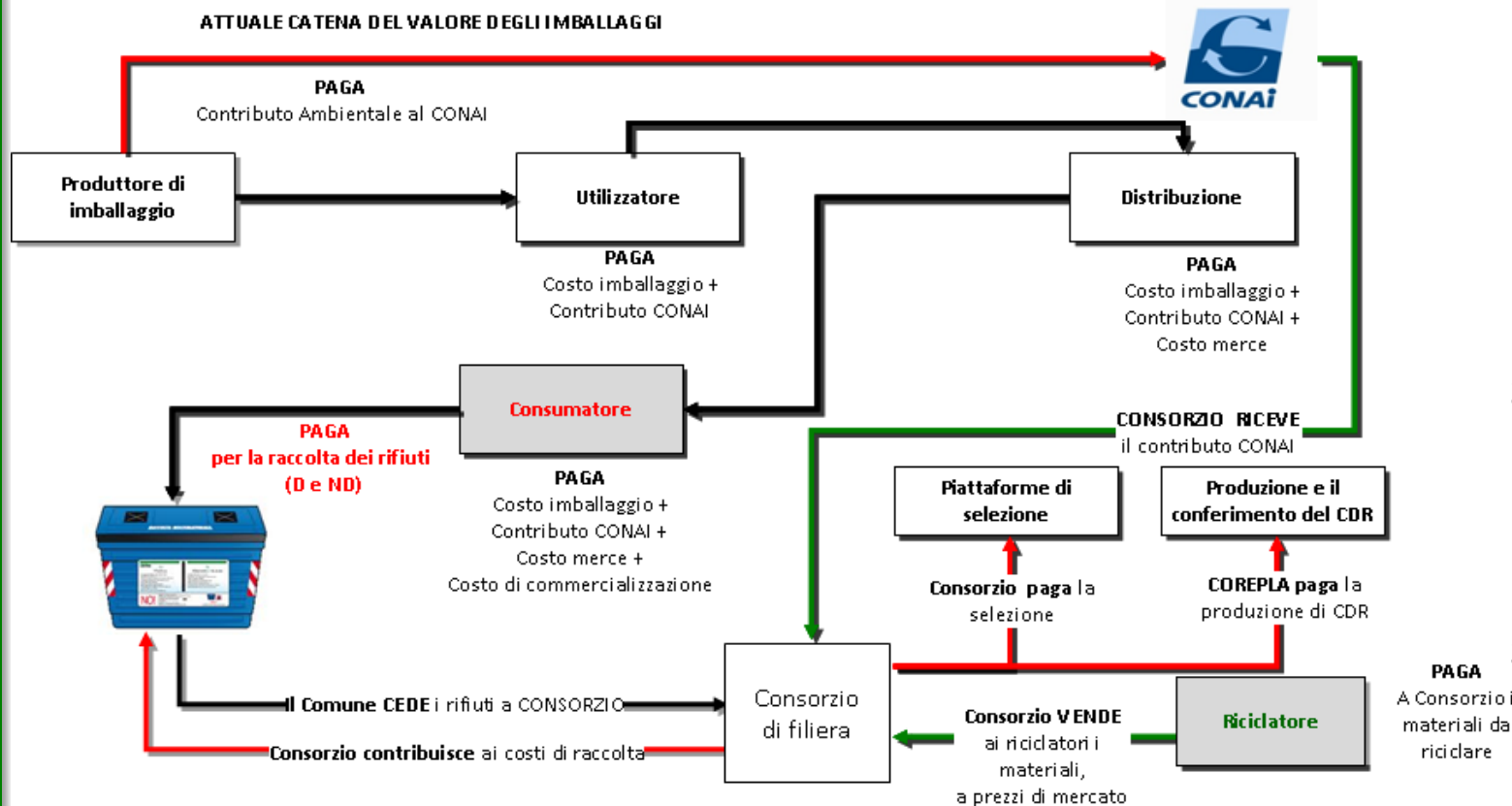


IL Contributo Ambientale CONAI (CAC)

Il **prelievo del CAC**, in Italia, avviene secondo un dispositivo che costituisce un caso particolare nello scenario europeo. Esso viene infatti definito **all'atto della cosiddetta "prima cessione"**, cioè la transazione tra l'ultimo Produttore dell'imballaggio e il primo Utilizzatore, coinvolgendo entrambi i contraenti, e **viene versato direttamente dal Produttore (nel caso di merci provenienti dall'estero il contributo è invece a carico dell'Importatore) al CONAI**.

Il CAC è di fatto una **forma di tassazione indiretta che viene ribaltata sui consumatori degli imballaggi**.

ATTUALE CATENA DEL VALORE DEGLI IMBALLAGGI



1. Il CAC si applica a tutti gli imballaggi, compresi quelli non contemplati all'interno dell'Accordo Quadro ANCI - CONAI: i secondari e terziari
2. Il CAC è riconosciuto interamente a CONAI, indipendentemente dalle quantità di imballaggi effettivamente gestiti
3. Il flusso economico è condizionato esclusivamente dalla quantità di imballaggi immessi al consumo

LA TASSA SUI RIFIUTI (Ta.Ri.)

Legge di stabilità 2014

641. Il presupposto della TARI e' il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani.
654. In ogni caso deve essere assicurata la **copertura integrale dei costi** di investimento e di esercizio relativi al servizio



Il flusso economico è condizionato esclusivamente da:

- Il numero di utenti assoggettati
- La produttività del servizio di gestione

II MERCATO

Remunera le attività degli operatori indipendenti

Il flusso economico è condizionato dall'andamento dei valori dei materiali

Le questioni a cui rispondere:

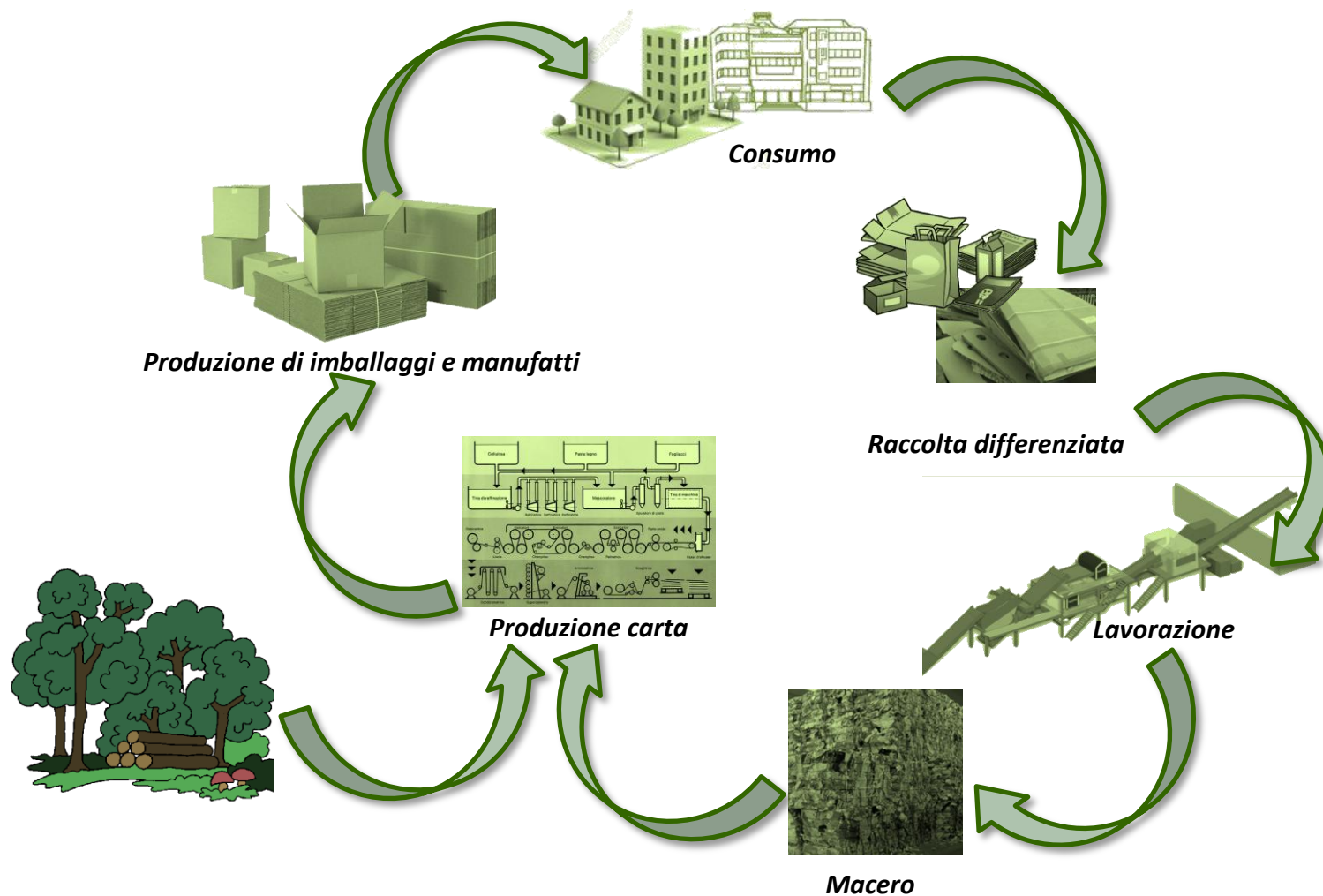
1. La coesistenza dei due modelli di gestione rende **più efficace** ed **efficiente** il sistema complessivo di gestione dei rifiuti riciclabili ?
2. Quali **meccanismi di concorrenza** si generano tra i diversi sistemi ?

1 . Efficacia del sistema

(facendo riferimento alla filiera degli imballaggi e dei manufatti a base di cellulosa)

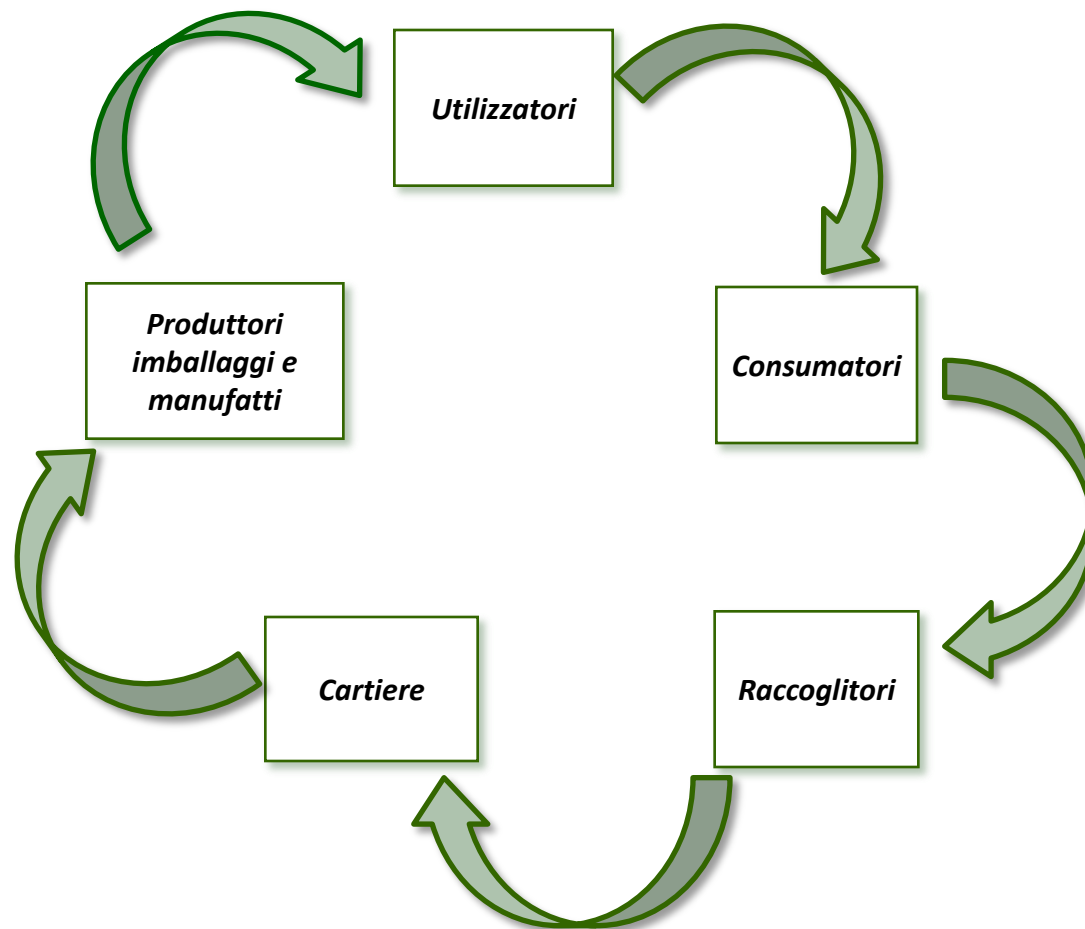
ASSUNTO n. 1

La filiera degli imballaggi a base di cellulosa è **semplice** e, soprattutto, è **chiusa**



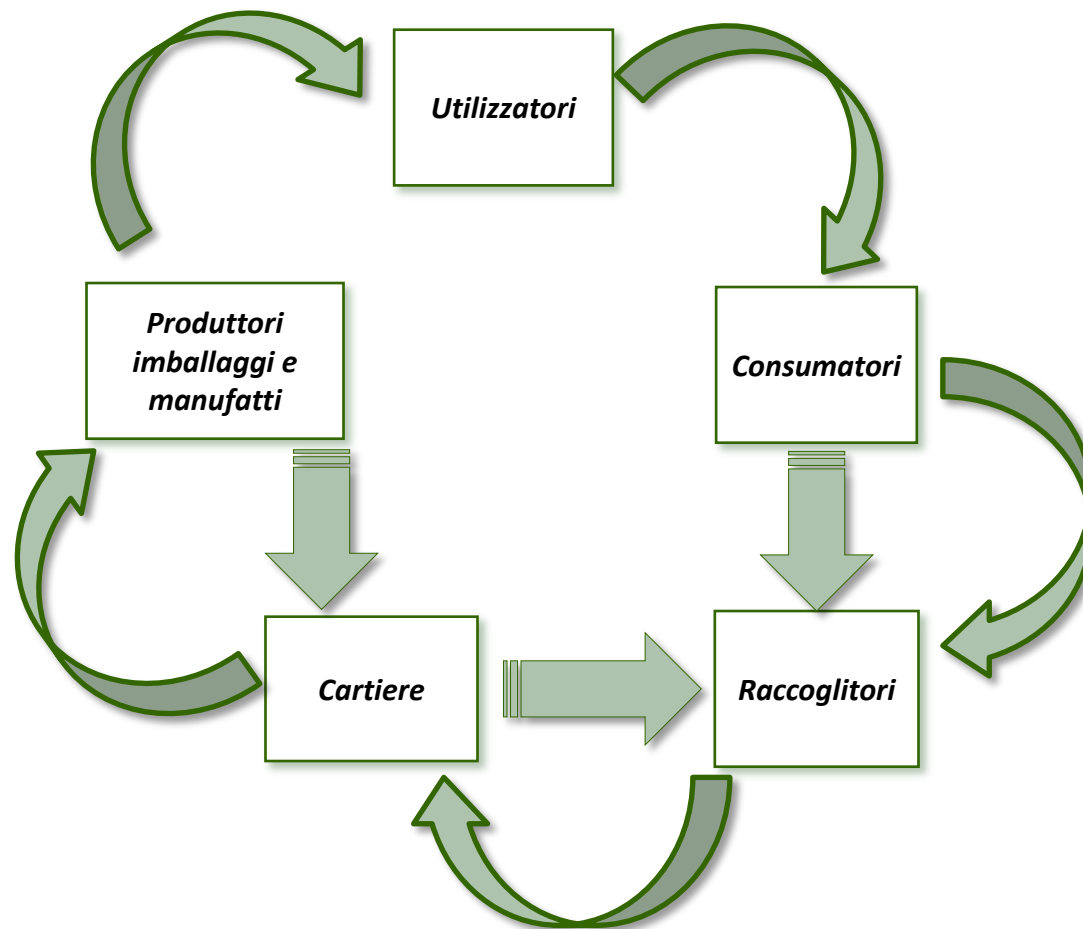
ASSUNTO n. 2

Tradizionalmente, i **soggetti** che operavano nella filiera **erano pochi**



ASSUNTO n. 3

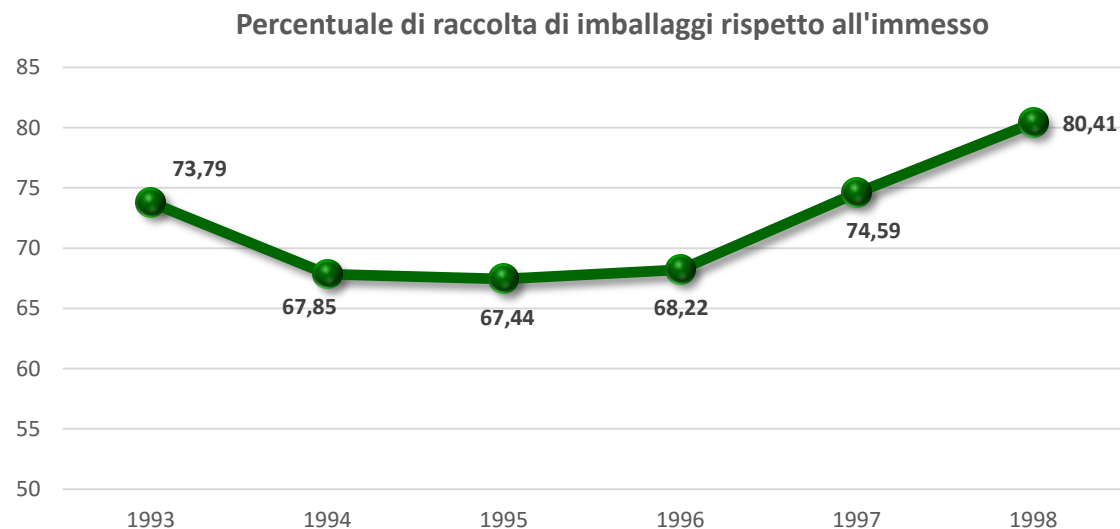
I flussi economici erano semplici e regolati dal mercato



ASSUNTO n. 4

La produttività del sistema è sempre stata altissima

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Imballaggi immessi al consumo (ton/1000)	3.052	3.325	3.378	3.515	3.660	4.112
Raccolta effettiva (ton/1000)	2.252	2.256	2.278	2.398	2.730	3.306
Percentuale di raccolta rispetto all'impresso	73,79	67,85	67,44	68,22	74,59	80,41

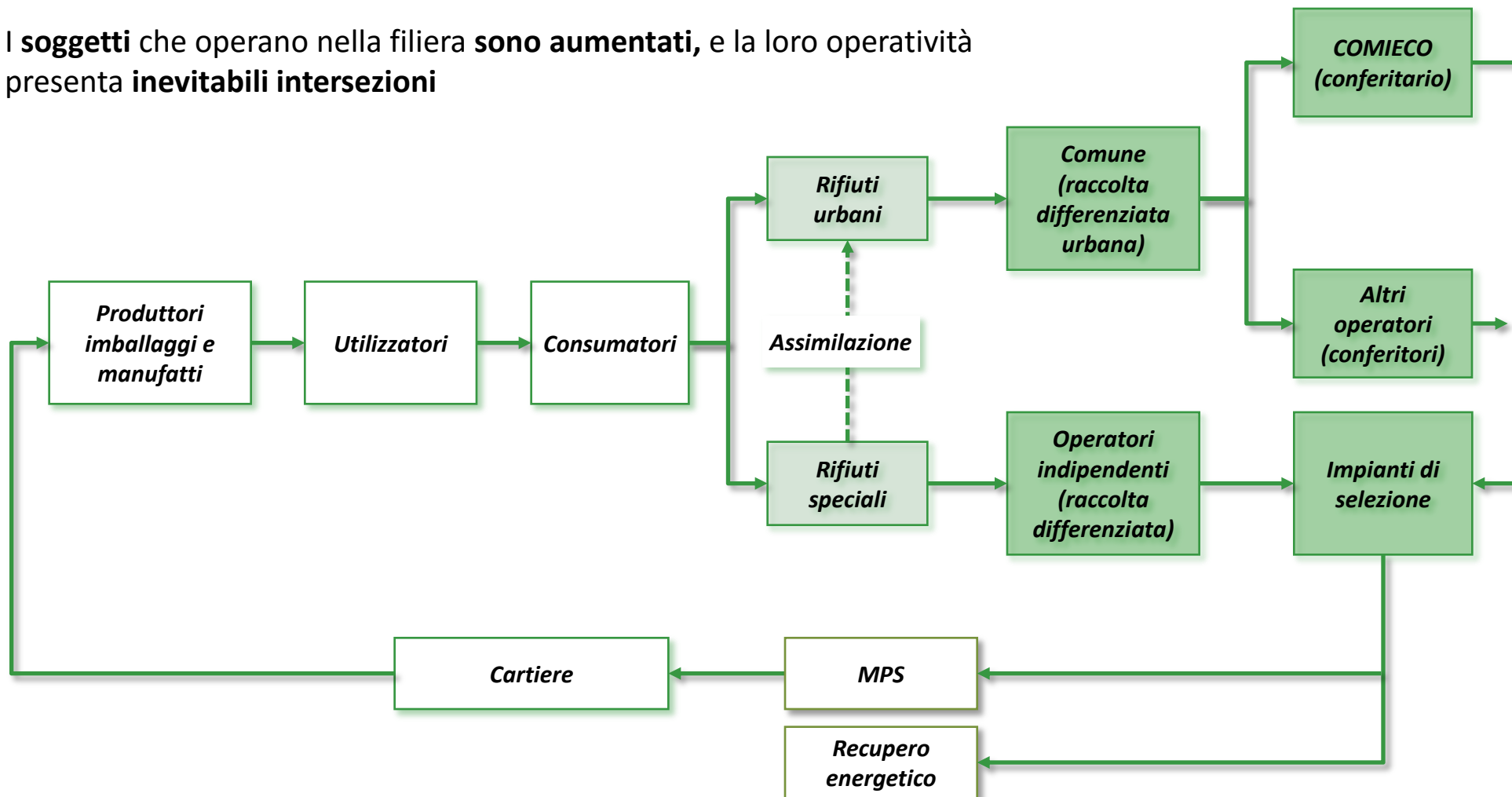


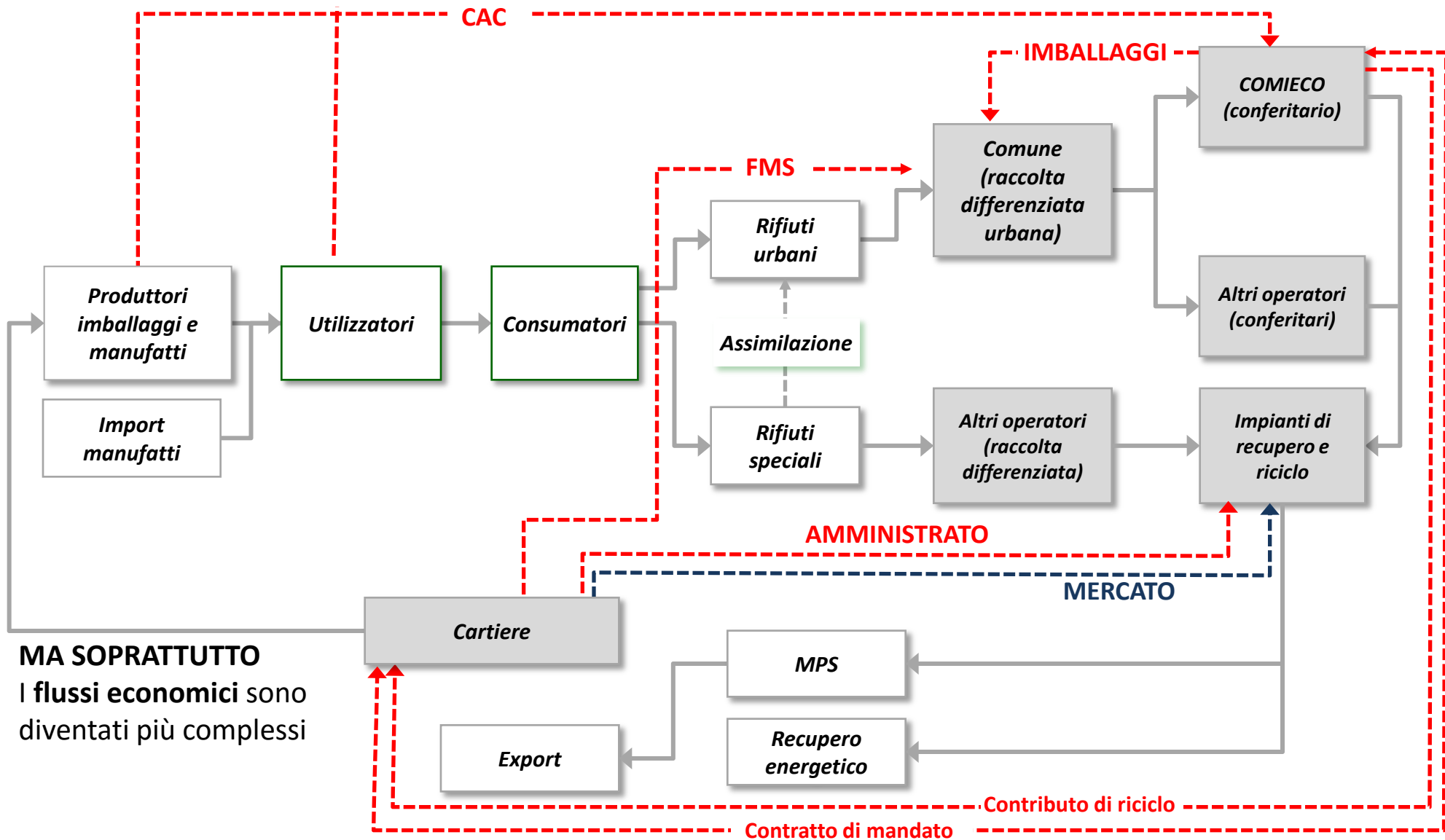
Fonte Giampiero Magnaghi

POI

**È arrivato il decreto Ronchi (1997)
ed è diventato pienamente operativo il sistema
CONAI (1999)**

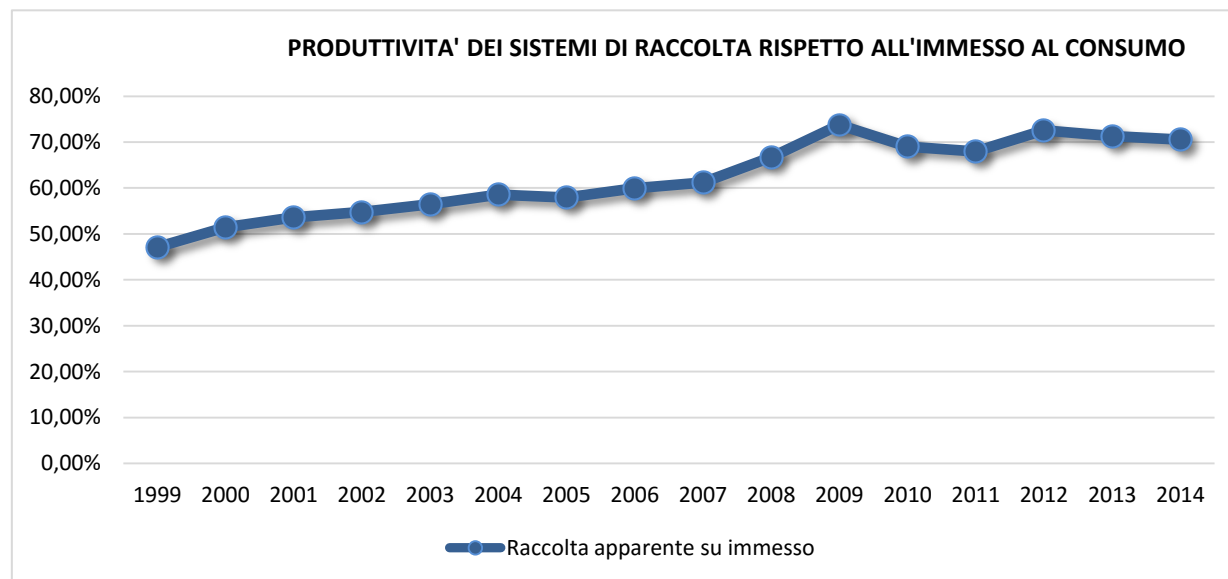
I **soggetti** che operano nella filiera **sono aumentati**, e la loro operatività presenta **inevitabili intersezioni**





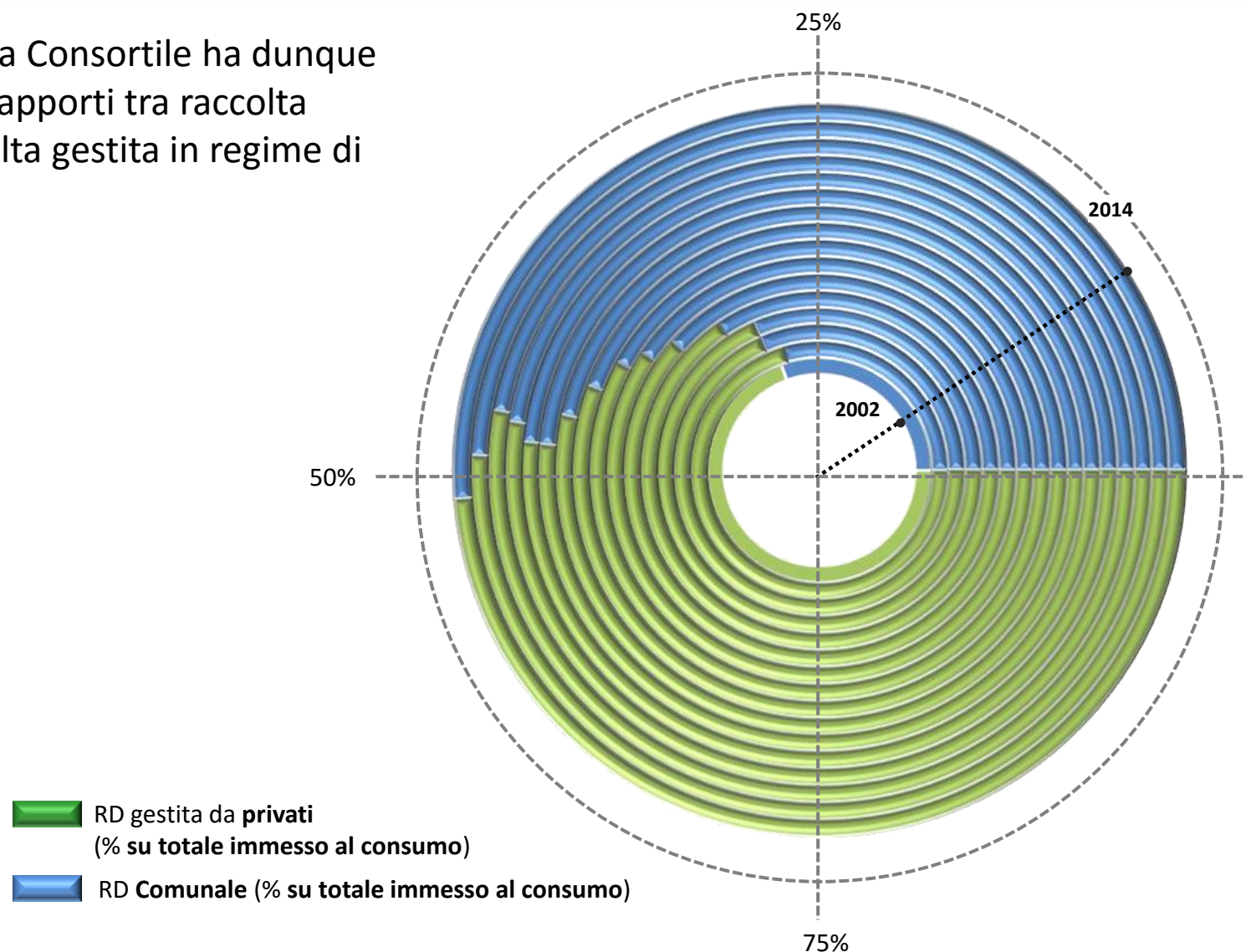
L'ingresso del Sistema Consortile, sostenendo la RD comunale, ha certamente generato un incremento della raccolta complessiva dei rifiuti a base di cellulosa

Raccolta apparente su imnesso	RD comunale su imnesso	RD privati su imnesso
47,13%	14,39%	32,74%
51,45%	15,20%	36,24%
53,57%	17,00%	36,57%
54,79%	17,38%	37,42%
56,45%	19,55%	36,90%
58,54%	22,60%	35,93%
57,93%	23,58%	34,34%
59,96%	25,30%	34,66%
61,18%	27,20%	33,99%
66,72%	31,11%	35,61%
73,76%	35,79%	37,97%
69,03%	33,49%	35,54%
67,97%	32,30%	35,67%
72,55%	34,19%	38,37%
71,32%	35,19%	36,13%
70,56%	36,17%	34,38%

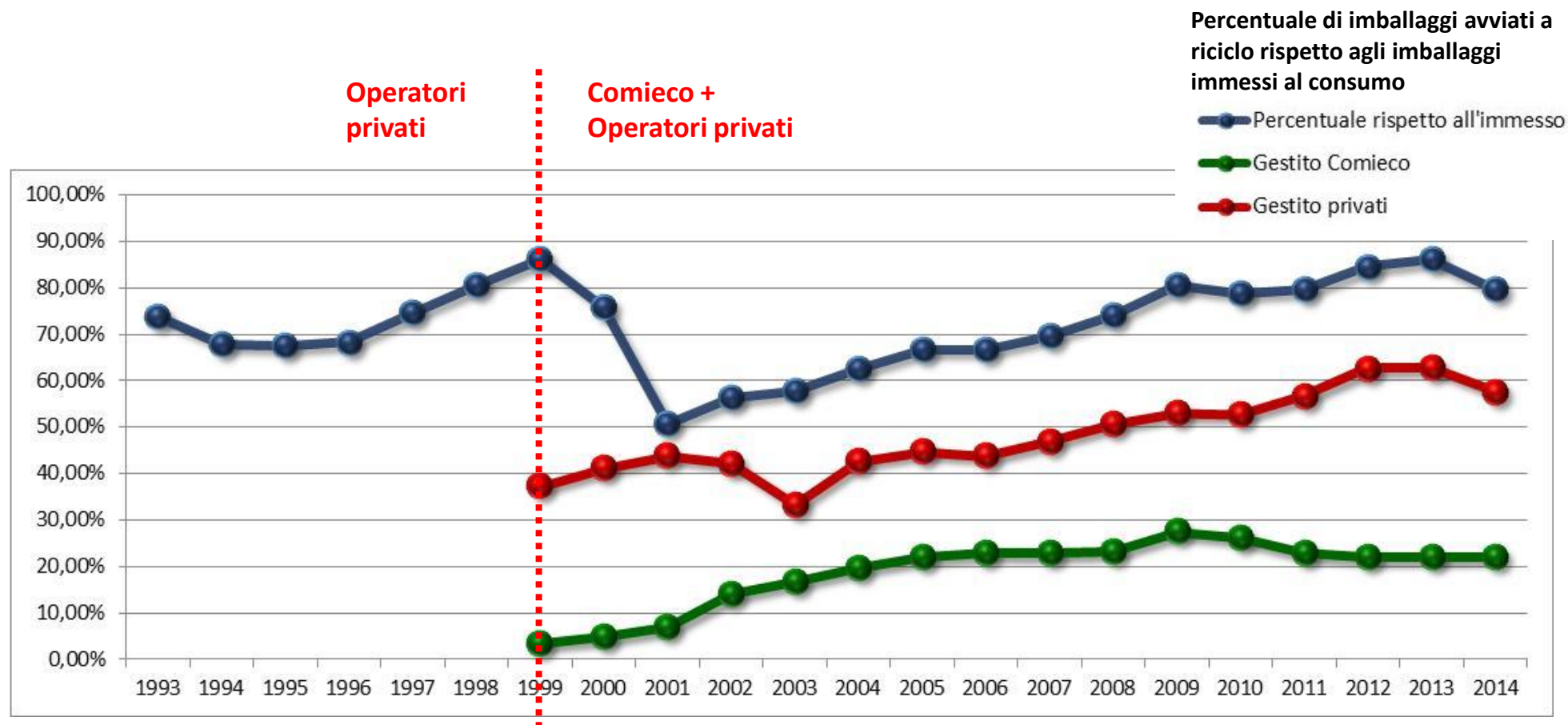


Fonte Comieco

L'ingresso del Sistema Consortile ha dunque modificato i relativi rapporti tra raccolta amministrata e raccolta gestita in regime di mercato libero



Tuttavia, la **produttività del sistema del riciclo degli imballaggi non è aumentata** con l'ingresso del **Sistema Consortile**, il quale si è semplicemente sovrapposto ad una infrastruttura produttiva già da tempo operante con elevati livelli di efficienza

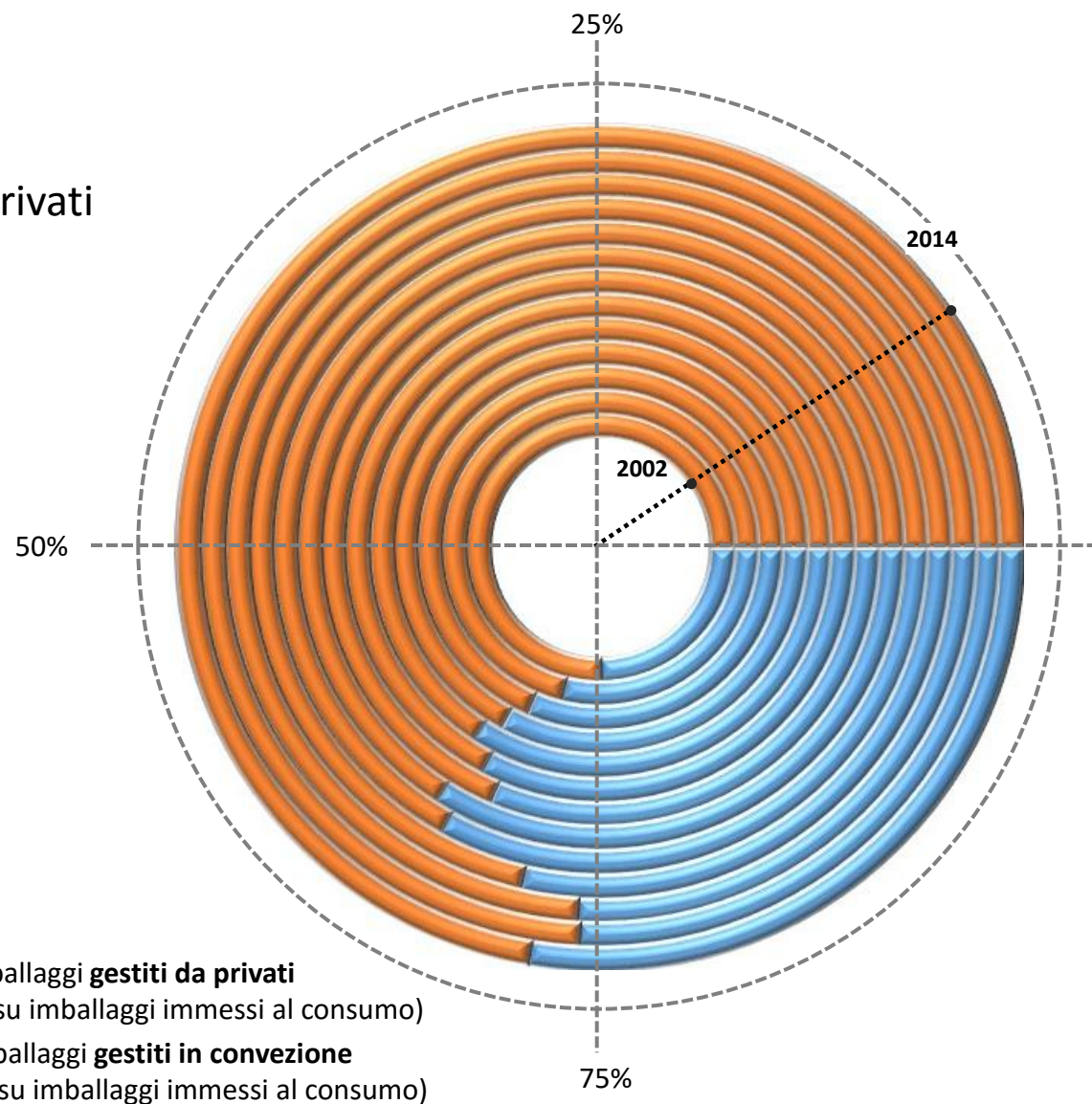


Fonte Giampiero Magnaghi (anni 1993-1999); Fonte Comieco (anni 2000-2014)

Il Sistema Consortile ha infatti assunto un carattere di sussidiarietà rispetto alla tradizionale filiera gestita dagli operatori privati

Imballaggi avviati a riciclo
(% rispetto agli imballaggi immessi al consumo)

	gestiti in convenzione	gestiti da privati
2002	24,95%	75,05%
2003	29,07%	70,93%
2004	31,63%	68,37%
2005	33,01%	66,99%
2006	34,36%	65,64%
2007	32,72%	67,28%
2008	31,48%	68,52%
2009	34,18%	65,82%
2010	33,14%	66,86%
2011	28,65%	71,35%
2012	25,99%	74,01%
2013	25,86%	74,14%
2014	27,72%	72,28%



Fonte: COMIECO

2 . Meccanismi di concorrenza fra sistemi Il ruolo dell'assimilazione

Il meccanismo che più è in grado di condizionare l'equilibrio tra i due modelli di gestione è senza dubbio quello della ASSIMILIAZIONE dei rifiuti speciali a quelli urbani operata dai comuni.

L'assimilazione è infatti capace di **spostare quantità ingenti di materiali** che, in linea di principio, potrebbero essere gestiti all'interno delle filiere indipendenti.

Secondo L'AGCM (IC26-2011) «... L'assimilazione produce una ... grave erosione degli ambiti operativi in cui risultava esercitabile un'attività in regime di libera concorrenza secondo il c.d. modello di concorrenza nel mercato, e che coinvolgeva gli operatori privati specializzati nella gestione dei rifiuti speciali di provenienza agricola / artigianale / commerciale sulla base di rapporti bilaterali stipulati con i soggetti privati interessati ...»

Essa inoltre **limita la possibilità, per i produttori e gli utilizzatori di imballaggi, di gestire in forma autonoma**, ed in linea di principio economica, i propri rifiuti, possibilità pure prevista dalla norma nazionale (DLgs 152/2006 e successive modifiche ed integrazioni).

Essendo nella disponibilità dei comuni la possibilità di disciplinare, nell'ambito di un proprio regolamento, *“l'assimilabilità dei rifiuti derivati da attività agricole, artigianali, commerciali e di servizi, nonché da ospedali, istituti di cura ed affini, sia pubblici che privati, ai fini dell'ordinario conferimento dei rifiuti medesimi al servizio pubblico ... ”* e la applicazione della relativa tassazione, **si sono generate, a livello territoriale, delle forti sperequazioni legate agli specifici orientamenti delle diverse amministrazioni rispetto al tema dell'assimilazione.**

Si assiste così a situazioni limite in cui singoli comuni hanno deciso di assimilare tutti i rifiuti non pericolosi prodotti all'interno del proprio territorio ai rifiuti urbani, come nel **caso del Comune di Prato** che, con Regolamento del 2011 stabilisce:

..... sono dichiarati assimilati ai rifiuti urbani tutti i rifiuti di imballaggio non espressamente vietati dal D.Lgs. 22/97 e i rifiuti speciali non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi dalla civile abitazione adibiti a:

- a. attività **agricole** ed agro-industriale ..;
- b. lavorazioni **industriali** ..;
- c. lavorazioni **artigianali** ..;
- d. attività **commerciali** ..;
- e. attività di **servizio** ..;

2. Sono assimilati agli urbani i **rifiuti sanitari** ai sensi del D.P.R. n. 254/2003

3. Sono assimilati agli urbani i rifiuti derivanti da **uffici amministrativi e tecnici, magazzini, reparti di spedizione, locali accessori e mense**, purché siano rispettati i criteri qualitativi di cui al successivo art. 8.

Perché i comuni sono favorevoli all'assimilazione

1. **I Comuni devo raggiungere gli obiettivi di raccolta differenziata.**

- Le raccolte differenziate urbane dei rifiuti domestici sono complesse e molto poco produttive: *“il rifiuto domestico è quello più difficile da raccogliere e dove il 25% è imballaggi e il 75% f.m.s., mentre sulle **superfici private** (che ai Comuni interessa assimilare) **la percentuale di imballaggi secondari e terziari è molto più elevata**”* (Audizione dei rappresentanti di COMIECO all'AGCM, 19 dicembre 2006)
- Le raccolte differenziate di rifiuti speciali garantiscono dunque percentuali di intercettazione molto maggiori

Perché i comuni sono favorevoli all'assimilazione

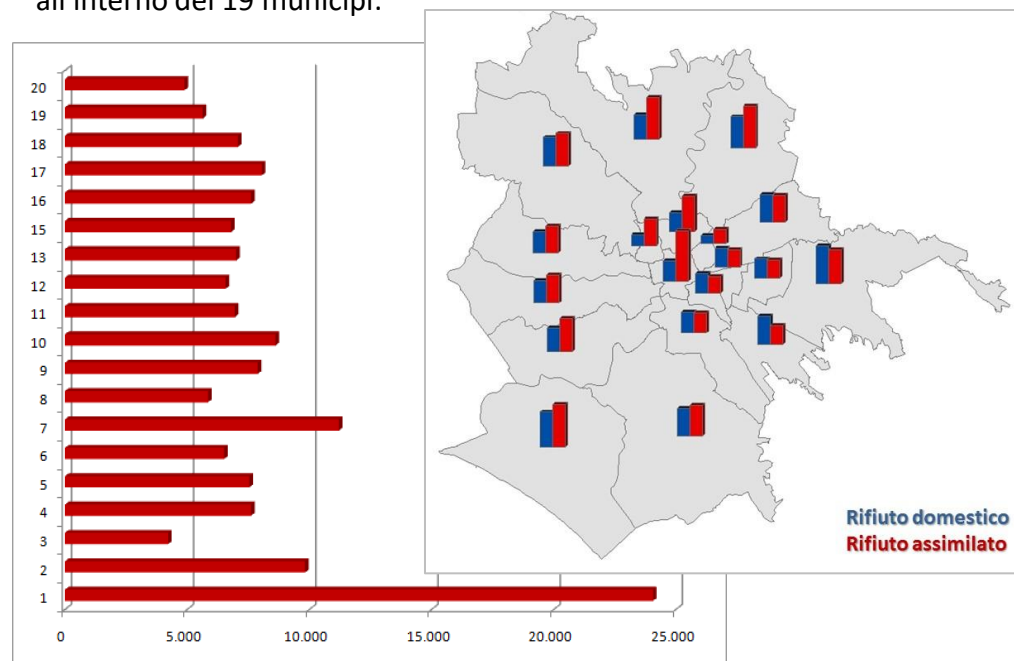
- Le attività commerciali, terziarie, di servizio e artigianali assimilate agli utenti domestici sono sottoposte a tassazione completa del servizio di raccolta dei rifiuti, ampliando in tal modo la **base imponibile** dei comuni.

AD ESEMPIO ROMA

Approvazione del **Piano Finanziario 2014** e determinazione delle misure della Tassa sui Rifiuti (Ta.Ri.) per l'anno 2014.

Fabbisogno 2014 (€)	787.160.000	
	FISSA	VARIABILE
RIPARTO QUOTE	46,74	53,26
RIPARTO UTENZE		
DOMESTICHE	47,99	38,88
ASSIMILATE	52,01	61,12

Le utenze non domestiche assimilate, nel comune di Roma sono circa 154.000 (*), così distribuite all'interno dei 19 municipi:



(*) anno 2008, dati AMA; elaborazione Università Roma Tor Vergata per Comune di Roma, AMA (2008) "Progetto per l'incentivazione alla raccolta differenziata"

Perché i comuni sono favorevoli all'assimilazione

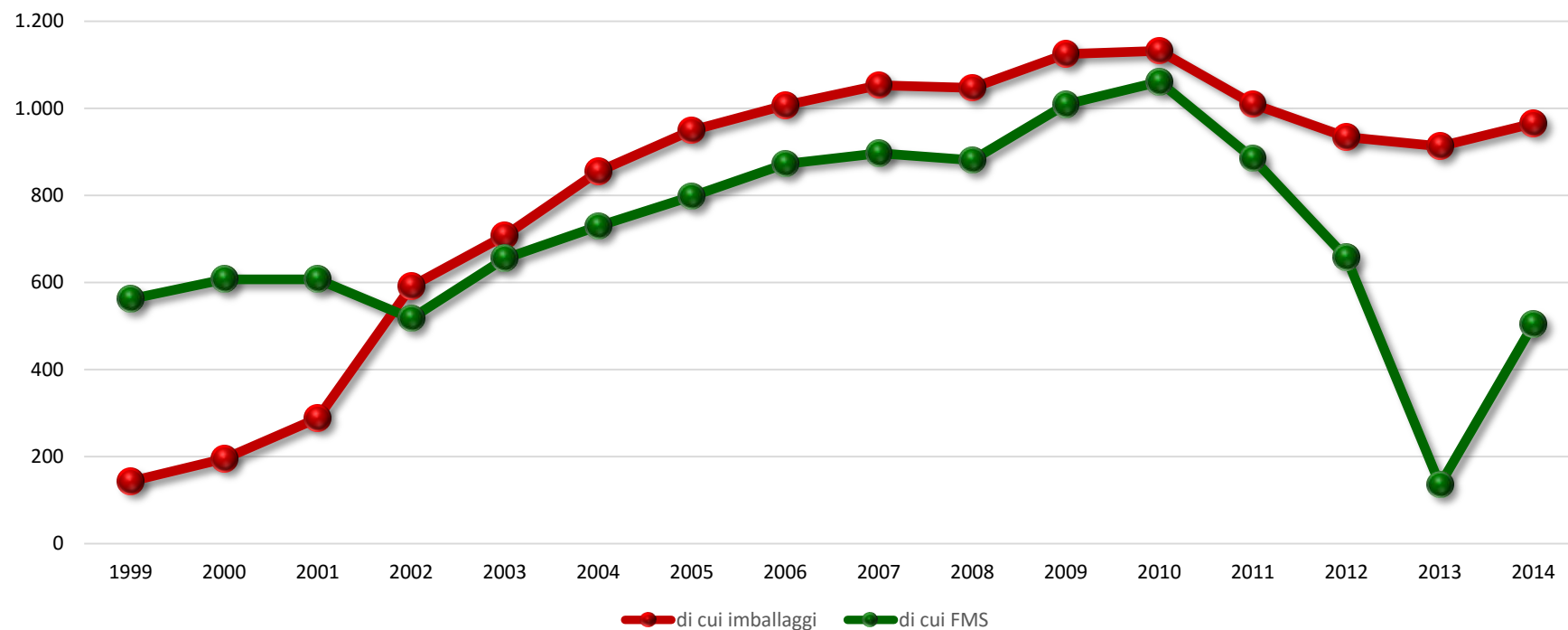
3. Il **corrispettivo per la raccolta differenziata**, percepito dai Comuni da parte del sistema consortile, è quantificato principalmente in funzione della quantità di rifiuti da imballaggio conferita al sistema stesso.
- Gli imballaggi provenienti dai cicli di utilizzazione domestica (primari) sono difficili da intercettare, e nella maggior parte dei casi essi costituiscono una frazione delle raccolte congiunte. La loro valorizzazione economica implica un costo per l'ente pubblico.
 - Gli imballaggi speciali sono, al contrario, selezionati a monte e di più semplice acquisizione

ACCORDO ANCI-CONAI 2014-2019 – Allegato Tecnico Carta

- raccolta selettiva imballaggi: **96,5 €/t**
- raccolta congiunta (imballaggi e f.m.s.): per il 33% dei materiali - **96,5 €/t**
per la restante parte - **13 €/t**

Fonte: COMIECO

RD comunale di carta e cartone in convenzione (valori in ton/1000)



Fonte: COMIECO

A – I CITTADINI

COSE CHE GLI ENTI LOCALI NON VALUTANO

- La raccolta differenziata dei rifiuti comporta dei costi di servizio messi a carico della collettività, tanto maggiori quanto più la raccolta è selettiva;
- La raccolta dei rifiuti assimilati grava sul servizio pubblico di gestione (raccolta, selezione) dei rifiuti;
- I corrispettivi provenienti dal sistema consortile coprono solo in parte tali costi;
- Residua sempre un extracosto messo a carico della collettività mediante la Ta.Ri.

A – I CITTADINI

AD ESEMPIO ROMA

Il 24 aprile 2014 AMA S.p.A. ha indetto la “Procedura Aperta per l’affidamento del servizio di raccolta differenziata porta a porta delle frazioni di

- rifiuto organico (CODICE CER 20 03 02 – 20 01 08),
- multimateriale leggero (CODICE CER 15 01 06),
- vetro (CODICE CER 15 01 07),
- carta (CODICE CER 20 01 01)
- ed imballaggi in carta e cartone (CODICE CER 15 01 01),

presso le utenze non domestiche di Roma Capitale, per un periodo di 24 mesi”, mediante il quale la stessa AMA S.p.A. ha inteso assoggettare al servizio pubblico di gestione dei rifiuti ulteriori 8.436 utenti non domestici, produttori di rifiuti speciali attualmente serviti, secondo quanto previsto dall’Art. 188 del D.Lgs 152/2006 e smi, da operatori privati e senza alcun onere per la collettività.

A – I CITTADINI AD ESEMPIO ROMA

	Utenti (num)		Peso (ton)	
	Attuali	Target	Attuale	Target
Carta	1.394	1.842	7.965	10.540
Cartone	5.091	9.037	16.911	30.600

	Delta			Corrispettivo a gara (€/t)	Extra costo (€ / anno)	Contributi (€/t)	Contributi tot. (€)
	Utenti (num)	Rifiuti (ton)					
Carta	448	2.575		185	476.385		
Cartone	3.946	13.689		158	2.167.461	99	1.355.234
				TOTALE	2.643.846		1.388.709
				SBILANCIO	- 1.288.612		

Lo sbilancio è a totale carico della Ta.Ri.

A – I CITTADINI

AD ESEMPIO ROMA

*“La tassa viene determinata in modo da coprire integralmente tutti i costi del servizio di igiene urbana previsti nel Piano finanziario (di AMA s.p.a. ndr) e dato che il servizio è obbligatorio ed universale – i risultati di esercizio non danno nessuna informazione sulla competitività dell’azienda, né sulla qualità e sull’efficacia del servizio. **Qualsiasi incremento di costo approvato nei Piani finanziari viene infatti finanziato mediante un incremento di gettito tariffario.**”*

Rapporto annuale 2014 - Agenzia per la valutazione della qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale

B – GLI OPERATORI PRIVATI

I quali

La possibilità di continuare a garantire una gestione autonoma dei propri rifiuti da parte produttori di rifiuti speciali rappresenta:

- **Una opportunità per i produttori, i quali potrebbero in tal modo realizzare delle economie (a volte molto consistenti) sulla Ta.Ri.**
- **Una opportunità di sostenere ed ampliare il comparto economico del recupero e riciclo**
- **Una condizione indispensabile per realizzare un modello di libera concorrenza nel mercato del recupero e riciclo**