



Osservatorio Nazionale sui Rifiuti

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

Via C. Colombo, 44 - 00147 ROMA Tel. 06.5722.5637 - Fax 06.5722.5671

ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO ANCI-CONAI 2009-2013

ESAME AI SENSI DELL'ART. 224, comma 5 e 6, DLGS. 152/2006 e s.m.i.

Art. 224 Dlgs 152/2006 s.m.i.

Comma 5. - Il Conai può stipulare un accordo di programma quadro su base nazionale con l'Associazione nazionale Comuni italiani (Anci), con l'Unione delle Province italiane (Upi) o con le autorità d'ambito al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e Pubbliche amministrazioni. In particolare, tale accordo stabilisce

- 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;*
- b) gli obblighi e le sanzioni posti a carico delle parti contraenti;*
- c) le modalità di raccolta dei rifiuti da imballaggio in relazione alle esigenze delle attività di riciclaggio e di recupero.*

Comma 6. - L'accordo di programma di cui al comma 5 è trasmesso all'autorità di cui all'articolo 207, che può richiedere eventuali modifiche ed integrazioni entro i successivi sessanta giorni.

PREMESSA

Il nuovo Accordo quadro Anci-Conai è stato firmato, nella sua parte generale, il 23 dicembre 2008, ed è stato successivamente integrato dagli Allegati tecnici per ciascuna filiera, nel corso dei mesi successivi e quindi reso operativo nel mese di Luglio 2009.

L'ONR è investito dalla legge del compito di valutare i contenuti di tale Accordo, al fine di richiedere eventuali modifiche od integrazioni entro 60 giorni dalla trasmissione dei suddetti documenti da parte di Conai (art. 224, c. 5 e 6, Dlgs. 152/2006).

Per ottemperare a tale previsione normativa, l'ONR ha deliberato, nella seduta del 30 giugno 2009, di promuovere una indagine conoscitiva, anche in previsione della trasmissione formale del suddetto AQ, al fine di acquisire i necessari elementi di informazione e documentazione, tenuto conto del fatto della sottoscrizione dell'AQ avvenuta nel mese di dicembre 2008.

In data 7 agosto 2009 è pervenuto all'ONR l'Accordo di programma quadro Anci Conai 2009-2013 con i relativi allegati tecnici trasmesso con note separate rispettivamente da CONAI (prot. ONR/09/525) e da Anci (prot. ONR/09/524).

Sono quindi pervenute all'ONR richieste di audizioni da parte di enti interessati all'AQ e da parte dello stesso CONAI e si è proceduto ad invitare l'Anci per acquisire il quadro di riferimento dell'accordo e gli ulteriori elementi di analisi, a fronte dei dati raccolti nel corso della indagine conoscitiva.

Tale attività istruttoria (indagine ed audizioni) si è svolta nel rispetto del principio di trasparenza amministrativa, di pubblicità e di contraddittorio ed ha fatto emergere l'opportunità e la necessità da parte dell'ONR di formulare analisi e proposte relative all'AQ in oggetto secondo quanto previsto dal TUA e nel termine dei 60 giorni previsti dallo stesso.

Per garantire la massima e doverosa trasparenza e conoscibilità dell'attività in oggetto, sono stati pubblicati sul sito dell'ONR, gli esiti di tale attività, tra cui i verbali delle audizioni svolte ed i relativi elementi conoscitivi e documentali acquisiti nel corso della stessa indagine.

L'indagine conoscitiva condotta ha fatto emergere, pur nell'apprezzamento del quadro complessivo di riferimento, alcuni aspetti problematici e/o critici dell'AQ, sia dal punto economico che operativo, con un particolare riferimento all'Allegato tecnico della plastica, ed in relazione ai quali l'ONR formula alcune indicazioni nei termini di cui al comma 6 dell'art. 224 TUA smi.

CARATTERISTICHE GENERALI DELL'ACCORDO

Il nuovo e terzo Accordo quadro Anci Conai è stato firmato, nella sua parte generale, il 23 dicembre 2008 e inquadra i rapporti tra Comuni e soggetti incaricati della raccolta e Consorzi di filiera per gli anni 2009-2013.

La parte generale dell'Accordo fissa anche, e per la prima volta, i corrispettivi riconosciuti da Conai tramite i singoli Consorzi di filiera ai Comuni a fronte della raccolta differenziata. L'accordo, infatti, come i precedenti, prevede che ai Comuni che sottoscrivono le relative convenzioni con il sistema Conai-Consorzi, venga riconosciuto e garantito nel tempo un corrispettivo economico in funzione della quantità e della qualità dei rifiuti urbani raccolti, tali da permettere ai Comuni di pianificare gli investimenti economici e strutturali a supporto della raccolta differenziata. Nelle passate edizioni dell'Accordo la definizione dei corrispettivi era contenuta negli Allegati tecnici ed era stabilita, quindi, successivamente alla parte generale.

Come si vedrà più avanti questa novità riveste particolare importanza.

I rifiuti di imballaggio in acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro vengono in tal modo conferiti in appositi centri individuati sul territorio dal Sistema consortile, che li avvia a riciclo.

L'Accordo è stato successivamente integrato (luglio 2009) da sei distinti Allegati tecnici dedicati a ciascuna filiera, comprendenti per la prima volta anche quello del vetro, che contengono le condizioni "tecniche" per l'applicazione della parte generale e la bozza di convenzione da stipulare con i Comuni.

L'Allegato tecnico dedicato alla plastica (Corepla), concluso il 14/07/09 prevede la relativa decorrenza in forma anticipata/retroattiva dal 1/04/09 (*punto problematico questo, poiché l'Allegato tecnico ha così avuto effetto ed applicazione anche per un periodo nel quale ancora non se ne conoscevano i contenuti, e senza periodo transitorio*) ed è quello che maggiormente ha sollevato

problematiche anche da parte degli enti auditi, di natura tecnica ed economica, che verranno affrontate di seguito.

Il nuovo Accordo Quadro prevede che i corrispettivi economici riconosciuti dal Sistema consortile per i rifiuti di imballaggio raccolti dalle Pubbliche Amministrazioni, vengano **rivalutati annualmente dei 2/3 dell'inflazione** registrata nell'anno precedente (*è un criterio più semplice del precedente, che invece era legato all'incremento del costo del lavoro*).

Inoltre, a supporto di una sempre maggiore qualità dei materiali conferiti, fondamentale perché funzionale alla successiva fase di riciclo, vengono definiti **nuovi limiti qualitativi** (percentuale di frazione estranea) che decorreranno dal 1° aprile 2009 per la filiera plastica (quella che si trova nella situazione di maggiore sofferenza di conti economici) e dal 1° luglio 2009 per gli altri materiali. L'obiettivo, sottolineato espressamente da Conai, è quello di stimolare sempre più l'adozione di modalità organizzative del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio che consentano una crescita non più solo dimensionale, ma anche e soprattutto qualitativa delle raccolte.

L'Accordo prevede che anche nel caso siano superati, a livello nazionale, gli obiettivi indicati nel Programma Generale di prevenzione e gestione degli imballaggi e rifiuti di imballaggio, il Conai, tramite i Consorzi di filiera, **assicuri comunque il ritiro dei rifiuti di imballaggio raccolti** alle medesime condizioni economiche stabilite (a differenza di prima, laddove si prevedeva una rimodulazione dei corrispettivi, comunque dovuti).

Va qui segnalato che dal punto di vista normativo non si è ancora provveduto a formulare nuovi obiettivi di recupero e di riciclo dei rifiuti di imballaggio (di cui all'Allegato E alla parte quarta del Dlgs. 152/2006).

Il nuovo Accordo propone ai Comuni e ai gestori convenzionati, in una logica di sussidiarietà rispetto al libero mercato, la **possibilità di sganciarsi, all'interno di finestre temporali** preventivamente definite, dagli obblighi di conferimenti, destinando il materiale sul libero mercato. E', inoltre, prevista la possibilità di "rientrare" nelle convenzioni, ancora una volta all'interno di periodi preventivamente definiti, per permettere la pianificazione industriale e finanziaria del sistema.

E' qui opportuno ricordare che in materia si era espressa a suo tempo l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con l'Indagine Conoscitiva n. 26, i cui contenuti trovano parziale applicazione nel tessuto dell'Accordo, proprio in siffatta attuazione del principio di sussidiarietà, con un'applicazione che appare però più vincolante e restrittiva rispetto alle indicazioni espresse dall'A.G.C.M., in quanto persiste l'identificazione dell'erogazione del corrispettivo per la raccolta con l'acquisizione della proprietà dei materiali al sistema consortile.

Inoltre, con l'obiettivo di puntare ad un sempre maggiore contenimento dei costi e ad una ottimizzazione delle rese di raccolta e riciclo, l'Anci e il Conai dichiarano di promuovere ed incentivare, nell'ambito dei rispettivi ruoli e competenze, la **diffusione di Linee guida condivise**, relative sia ai modelli organizzativi sia alle attrezzature della raccolta differenziata.

Le azioni previste dall'Accordo Quadro confermano l'impegno del Sistema Conai nelle **attività di comunicazione** e sensibilizzazione a livello locale, come le

campagne di informazione condotte in collaborazione con gli enti locali per il lancio di nuovi servizi di raccolta sul territorio. Il bando di gara relativo alla comunicazione si è dimostrato un valido strumento per sostenere i piani dei Comuni, ed è stato confermato anche nel nuovo Accordo con un incremento delle risorse economiche dedicate. Rimane inoltre confermato l'impegno dei Consorzi a destinare il 35% del proprio budget di comunicazione alle attività di sensibilizzazione locale.

A tale azione, certamente importante per i cittadini e per i consumatori-utenti finali, si aggiunge un programma di formazione a favore dei tecnici e degli amministratori locali sui temi della gestione integrata dei rifiuti.

Infine, uno degli obiettivi che il sistema consortile si pone nei prossimi anni sarà quello di continuare a sostenere il processo di sviluppo della raccolta differenziata degli imballaggi nelle **aree in ritardo**, con lo scopo di riuscire ad allineare, nel medio-lungo periodo, i livelli di raccolta differenziata a quelli delle Regioni più virtuose.

ANALISI DEGLI ASPETTI ECONOMICI

La situazione economica e di mercato che si è aperta contestualmente alla elaborazione e definizione del nuovo accordo Anci Conai, pone diverse questioni e punti problematici sui quali riflettere ai fini della individuazione di eventuali idonee misure correttive come previste dal legislatore, attraverso l'esame ponderato costi/benefici dell'AQ (come integrato dagli allegati tecnici), da parte dell'ONR.

L'accordo che in questi dieci anni ha sempre trovato soluzioni economiche condivise tra i diversi soggetti contraenti e/o destinatari, questo anno non è stato riscontrato da alcuni di questi.

Non si è trovato, infatti, un punto di equilibrio per alcuni materiali tra il costo della raccolta e il contributo alla raccolta stessa, sebbene alcuni consorzi abbiano aumentato consistentemente il CAC (la plastica lo ha aumentato, ad esempio, fino a 195 euro, dopo molti anni in cui era rimasto fermo a 72 euro).

Questo stato di criticità si afferma in una situazione caratterizzata da:

- crisi economica, diminuzione della produzione e dei prezzi dei materiali riciclati;
- fine di una fase di espansione che ha visto in dieci anni, dall'entrata in vigore del decreto Ronchi, la crescita continua delle raccolte differenziate e del riciclaggio, in una situazione di mercato delle materie seconde a prezzi crescenti e comunque alti;
- interruzione di una fase di espansione dei consumi, che costituiscono il presupposto tanto dell'aumento dei rifiuti di imballaggio, che della "base imponibile" su cui si applica la riscossione del CAC.

La crisi congiunturale dell'ultimo anno, che sta comunque continuando, si è venuta ad intrecciare con la fine della crescita della domanda di materia riciclata.

Il settore della carta ha avuto questo anno una esportazione netta di materiale raccolto superiore all'incremento della raccolta differenziata della carta e cartone a confermare che, essendo la capacità di riciclaggio interna della carta più che satura, solo l'esportazione può collocare l'incremento della raccolta differenziata della carta, che potrebbe in alternativa o essere stoccata o mandata all'incenerimento.

La **plastica**, che ha accresciuto la raccolta differenziata ad oltre 500.000 ton, vede aumentare continuamente la percentuale di scarto del materiale raccolto (*rectius*: di imballaggi in plastica di fatto non riciclabili presenti nella raccolta), che è arrivata a sfiorare quasi il 50% della stessa raccolta complessiva. Ciò ha determinato, a fronte di un impennata dei costi di raccolta provocata dall'aumento dei quantitativi conferiti al consorzio (nel 2008 si è arrivati a 136 mln di euro), una crescita percentualmente ancora maggiore dei costi di avvio a recupero energetico della quota non riciclabile, che superano ormai i 25 mln di euro e che si aggiungono ai costi della selezione, anch'essi in aumento fino a quasi 73 mln di euro, soprattutto in ragione dell'aumento dei quantitativi trattati.

Ricapitolando per macroaree, la raccolta incide ormai sui costi industriali di Corepla per il 55%, la selezione per il 30% e l'avvio a recupero energetico della raccolta conferita e selezionata ma non riciclabile per il 10%.

L'aumento del costo del recupero della plastica è perciò dovuto sia al combinato disposto della crisi della domanda di plastica riciclata e dell'aumento della raccolta, ma anche al costo derivato della selezione e all'alto livello di scarto non riciclabile presente nella plastica raccolta, che implica un oneroso avvio a produzione di CDR/avvio a recupero energetico.

Anche il Consorzio del **legno** spende relativamente di più per il riciclo rispetto alla raccolta (12 milioni per il recupero contro 8 per la raccolta) e così il Consorzio del vetro (13 milioni di € per il recupero contro 12 milioni per la raccolta).

Partendo da questi dati si può sostenere che essendo la capacità di riciclaggio interno all'Italia di diversi materiali più che soddisfatta dalla raccolta (in questo senso si può sostenere che è finito un ciclo decennale di crescita continua della raccolta che trovava sempre sbocco nel riciclaggio interno) il sistema consortile sta cercando aggiustamenti per far fronte alla nuova situazione, peggiorata tra l'altro dalla crisi economica dell'ultimo anno.

È chiaro che in questo contesto si cominciano a sentire maggiormente gli oneri dei costi della raccolta a fronte di un contributo che diversi consorzi non possono più sostenere se non aumentando il CAC.

Il problema di fondo che rimane da comprendere è se la capacità di riciclaggio è nelle condizioni attuali satura; realisticamente non prevedendo un aumento, data la crisi economica, ne consegue che anche aumentando il CAC il problema non verrebbe risolto se non accrescendo - ovviamente laddove il mercato non sia ricettivo dei materiali esitanti da raccolta differenziata- le sovvenzioni al riciclaggio (che sostengono le imprese del riciclaggio data anche la crisi economica), anche eventualmente a scapito delle sovvenzioni alla raccolta.

Per una valutazione costante e puntuale delle possibilità, economicamente sostenibili, di riciclo sarebbe verosimilmente opportuno che si equilibrasse la *governance* del sistema consortile, chiamando i recuperatori e riciclatori ad una partecipazione più attiva, così come prevede il c.1 dell'art. 223:

"Ai consorzi possono partecipare i recuperatori, ed i riciclatori che non corrispondono alla categoria dei produttori, previo accordo con gli altri consorziati ed unitamente agli stessi"

È necessario, comunque, sempre tenere presente, ai fini del sostegno al riciclo, la necessità di valutare quali siano i veri maggiori oneri derivanti da un riciclo effettivo dello stesso livello qualitativo di quello a cui fanno riferimento le materie prime vergini. Infatti se le materie seconde avessero le stesse caratteristiche di quelle vergini non ci sarebbero ragioni per ipotizzare una

saturazione del mercato per le prime. Di fatto molti materiali differenziati vengono impiegati solo per una quota parte per realizzare prodotti assimilabili a quelli da cui derivano. Valga come esempio quello della carta per la quale gran parte del riciclato è utilizzato per prodotti di "più bassa" qualità.

In questo contesto l'ONR ha il compito istituzionale di vigilare sul sistema consortile, in base alla normativa italiana ed europea, che stabilisce gli obiettivi della raccolta differenziata/recupero, sia dei rifiuti urbani nel loro insieme che degli imballaggi.

Gli obiettivi sono stati definiti dalla norma per raggiungere lo scopo generale della diminuzione dell'impatto ambientale dei rifiuti.

Data la crisi strutturale del sistema, o di cambiamento, rispetto a una fase di continua crescita durata dieci anni, per affrontare i punti di crisi sul tavolo diventa necessario inquadrare il sistema e disegnarne le prospettive, anche con una valutazione ed un bilancio dei risultati ambientali raggiunti, in rapporto ai costi sostenuti.

PROBLEMATICHE E CRITICITA'

ASPETTI GENERALI

E' evidente che una prima serie di difficoltà si sono innescate in un momento di espansione del ritiro dei materiali legata all'aumento continuo delle raccolte differenziate, da un lato, e contrazione dei consumi nazionali in termini di calo della produzione industriale e conseguente calo dei listini delle materie prime e seconde, dall'altro.

In sintesi, il primo punto di criticità evidenziato da alcuni dei soggetti auditi riguardano l'entità dei corrispettivi dati da Conai ai Comuni. In particolare, tali corrispettivi, benchè indicizzati ad un valore pari a 2/3 del tasso d'inflazione reale, vengono ritenuti inadeguati rispetto agli sforzi organizzativi ed impiantistici che le aziende ex municipalizzate devono affrontare, per potersi avvicinare agli ambiziosi obiettivi di raccolta differenziata posti dalla legge (50% entro 2009, 60% entro il 2011, 65% entro il 2012). Per raggiungere siffatti livelli tali aziende sarebbero portate ad ampliare le metodologie di raccolta fino a comprendere la frazione organica e le frazioni similari agli imballaggi, i cui costi non sono coperti dai corrispettivi Conai, per i quali si richiede che fossero riconosciuti i maggiori oneri effettivi per la raccolta differenziata degli imballaggi, non potendo contare su altre risorse aggiuntive. Inoltre, i parametri qualitativi sono stati resi molto più severi, ma - a detta del soggetto audito - non supportati da idonei sistemi premianti di aumento dei corrispettivi. Per poter far fronte a questa situazione, i soggetti auditi ritengono probabilmente necessaria la strada dell'aumento del CAC (che attualmente si trova comunque a livelli mediamente più bassi di quelli europei) imposto alle imprese, tale da determinare un adeguato aumento dei corrispettivi Conai a favore dei Comuni e delle loro aziende.

Se così non fosse, il percorso avviato condurrebbe, nell'analisi di Federambiente, inevitabilmente danni a scapito dei cittadini, che si vedrebbero aumentare notevolmente le tariffe applicate, dal momento che queste (laddove introdotte) comportano una copertura totale dei costi del servizio. D'altra parte, l'introduzione della tariffa, per la quale nell'ambito delle audizioni è stata

evidenziata la necessità di un chiarimento normativo sulla natura giuridica (a fronte di recente pronunce giurisprudenziali), è estremamente importante in quanto la tariffa è da considerare quale vero e proprio strumento incentivante per l'effettiva industrializzazione del ciclo integrato dei rifiuti.

D'altro canto va segnalato che un ulteriore aumento del CAC è considerato una strada non propriamente percorribile dalle imprese rappresentate da Conai, che si trovano in difficoltà economiche per il calo dei listini delle materie prime e seconde (si veda sopra, *Analisi degli aspetti economici*).

Va inoltre specificato che gli squilibri economici e finanziari sono emersi di più per la filiera della plastica (si veda sempre *Analisi degli aspetti economici*), comparto maggiormente toccato dalla crisi finanziaria, a fronte anche della quale potrebbero essere riesaminate le impostazioni strategiche e gestionali organizzative del comparto adottate nel corso dell'ultimo decennio. Su questo punto, certamente essenziale, si deve rinviare l'approfondimento in altra sede.

Richiamando l'analisi sopra esposta, va comunque rilevato che Corepla ha ritenuto di dover mantenere stabile il CAC per molti anni, prima di alzarlo significativamente questo anno.

ASPETTI SPECIFICI

1) Decorrenza degli accordi

La compiuta definizione degli allegati tecnici (parte costitutiva ed integrante dell'AQ) è avvenuta a luglio 2009; tuttavia, per il settore della plastica, e solo per il settore della plastica, si è prevista una decorrenza retroattiva a far data al 1.04.2009, mentre per le altre filiere i nuovi accordi sono validi a partire dal 1.07.2009.

2) Raccolte multimateriali

Sono emerse diverse criticità per il comparto delle plastiche di difficile lettura se non riferite a contesti attuativi concreti.

Pertanto per comprendere le criticità segnalate dell'Accordo e dell'Allegato tecnico plastica, è necessario descrivere in sintesi il percorso di raccolta e selezione della plastica con i due sistemi di raccolta MONO E MULTI materiale.

A. Raccolta plastica monomateriale

Lo smaltimento della frazione estranea è a carico di Corepla nel caso la qualità del materiale rientri nella 1° o 2° fascia, mentre lo smaltimento risulta a carico del convenzionato se supera il limite del massimo consentito.

Il Comune percepisce un contributo in base alla fascia di qualità verificata, ma non paga la selezione e lo smaltimento.

Si evidenzia che la restrizione delle fasce qualitative probabilmente obbligherà i Comuni, che attualmente conferiscono direttamente il monomateriale, a conferire a loro carico finanziario il materiale raccolto ad un centro di selezione al di fuori del circuito Corepla, consegnando materiale "prepulito" e selezionato per poter continuare a percepire il contributo, in quanto è estremamente difficile rientrare senza selezione nelle fasce di qualità previste.

B. Raccolta multimateriale con plastica

B1. L'accordo prevede la corresponsione al convenzionato, per un periodo transitorio, di un importo di 250 euro /ton per l'imballaggio in plastica proveniente dalla selezione effettuata a carico del convenzionato in piattaforma Corepla. Per l'attribuzione di tale importo non vengono prese in considerazione le fasce di qualità;

B2. A regime, l'accordo prevede che la definizione del contributo per il multimateriale avvenga sulla base delle risultanze del lavoro effettuato dal **gruppo paritetico Anci Conai** entro il 31.12.2010. A tale proposito Corepla propone che la definizione del contributo per il multimateriale avvenga sulla base di analisi effettuate sul multimateriale all'ingresso all'impianto di selezione, nonostante sia prevista (punto 5.2 dell'allegato tecnico plastica) la possibilità di un accordo contrattuale tra convenzionato e piattaforma per la selezione a carico del convenzionato, ed il materiale conferito a Corepla abbia una qualità maggiore rispetto alla fascia individuata prima della selezione.

Tale ipotesi suggerisce l'effettuazione di analisi sul flusso multimateriale in ingresso ai centri di selezione per la ripartizione ponderata della frazione estranea sui materiali coinvolti e l'introduzione, per gli imballaggi in plastica, di fasce di qualità relativamente alla frazione estranea (1° fascia 0-10%; 2° fascia 10-20%; 3° fascia > 20 %). Secondo tale ipotesi, gli oneri di selezione e smaltimento rimarrebbero a carico del Comune, mentre gli oneri analitici sarebbero a carico di Corepla.

Nel caso venga adottata la seconda procedura¹, si evidenziano le seguenti criticità:

- a) le analisi effettuate da Corepla sul multimateriale in ingresso al centro di selezione si inserirebbero all'interno di un rapporto contrattuale privatistico tra il Comune e il centro di selezione, peraltro previsto dall'allegato tecnico ANCI-Corepla 2009-2013 al punto 5.2 comma 2 lettera b che cita "*il Convenzionato... corrisponde al centro di selezione i costi di selezione aggiuntivi in base ad un rapporto contrattuale tra il convenzionato stesso ed il centro di*

¹ Sono previste due casistiche, descritte rispettivamente ai commi 1 e 2 del punto 5.2 dell'allegato tecnico ANCI - Corepla 2009-2013.

- a) *il Comune porta il rifiuto multimateriale in un centro di selezione di sua proprietà o di terzi (quindi non un centro di selezione Corepla). Solo successivamente conferisce un flusso monomateriale di plastica ai centri operanti la selezione per polimero per conto di Corepla, che provvederanno, ai fini della corresponsione del corrispettivo, ad effettuare le analisi per la determinazione delle fasce di qualità.*
- b) *il Comune porta il rifiuto multimateriale direttamente ad un centro di selezione che opera la selezione per polimero per conto di Corepla. Sulla base dell'accordo contrattuale tra il convenzionato (comune) e l'impianto di selezione (CSM) di cui al punto 5.2 comma 2 lettera b dell'allegato tecnico ANCI-Corepla 2009-2013, viene effettuata la preventiva separazione tra i vari flussi di rifiuto (alluminio, vetro plastica, ecc. e frazione estranea). Dopo di che il rifiuto di imballaggio in plastica subisce la consueta selezione, come in a). Il Corepla attribuisce un corrispettivo pari a 250 €/t, relativamente al quantitativo di imballaggio di plastica proveniente dalla suddetta selezione (rispetto all'accordo precedente si rileva una riduzione del contributo di circa il 20% dato). La selezione e gli oneri di smaltimento della frazione estranea sono però a carico del conferitore (Comune).*

selezione". Risulta importante sottolineare che il flusso multimateriale in ingresso al centro di selezione risulta ancora di proprietà del comune, il quale fa effettuare a suo carico la selezione e solo successivamente conferisce a Corepla il flusso di plastica monomateriale.

Risulta pertanto incongruo che Corepla entri nel merito della gestione del flusso multimateriale ancora in carico al comune, e sulla base di queste valutazioni attribuisca il corrispettivo economico.

- b) Sulla base di dati e simulazioni effettuate su serie storiche in possesso di impianti localizzati in diversi ambiti regionali, si evidenzia che l'applicazione delle fasce di qualità sul flusso multimateriale in ingresso al centro di selezione potrebbe provocare una riduzione media del corrispettivo a carico dei comuni pari al 75% circa, nonostante il materiale consegnato a Corepla, al termine della selezione, sia di qualità superiore.

Ne deriva che i Comuni che volessero ancora continuare ad effettuare la raccolta multimateriale, senza subire una così drastica riduzione del contributo, sarebbero obbligati a rivolgersi ad impianti al di fuori del circuito Corepla (se esistenti, oppure costruirli), ricadendo quindi nella situazione descritta alla lettera A) della presente relazione.

3) Indicizzazione dei corrispettivi per coprire i costi dei maggiori oneri della raccolta differenziata.

Nel Dlgs. 152/2006 la suddetta copertura viene considerata un principio alla base della determinazione dei corrispettivi.

Si pone la questione di verificare che i corrispettivi siano adeguati per coprire i costi dei maggiori oneri della raccolta differenziata. Anche in mancanza di un riferimento certo di quali siano i maggiori oneri legati ad un modello di "raccolta differenziata media" rimangono punti di riferimento economico certi i corrispettivi stabiliti negli accordi precedenti ed in questo accordo. Pertanto risulta di difficile interpretazione il fatto che l'indicizzazione delle coperture indicate nell'accordo venga fissata pari al 66% del tasso di inflazione. Tale copertura non appare in linea con il principio di copertura totale in quanto lascerebbero agli stessi comuni la differenza da coprire, in termini di onere, per effettuare la raccolta.

4) Eterogeneità territoriale degli obiettivi raggiunti

L'accordo quadro prevede una serie di interventi incentivanti per programmi ed accordi di stimolo per le aree in ritardo. Questa attività è dell'ordine di 2-3 MI di euro. Misure di questo genere sono da considerarsi meritorie come hanno anche dimostrato attività di promozione già in atto in particolari aree del Sud, ma non indicano un percorso che intenda sfruttare in modo strutturale i corrispettivi per incentivare le aree in ritardo ad incrementare le quote di raccolta differenziata e riciclo.

Tutto ciò è da prendere in urgente considerazione, tenendo anche presente che i contributi ambientali sono corrisposti oggi, come nel passato, anche dai cittadini dei comuni meno "virtuosi", generando un trasferimento netto di Contributo dal Centro-Sud al Nord che può essere quantizzato nell'ordine di uno o più centinaia di milioni di euro all'anno, ovverosia di due ordini di grandezza in più rispetto alle somme destinate alle aree in ritardo.

Pertanto nell'accordo pesa la mancanza di una precisa articolazione dei corrispettivi in funzione di questa condizione, ovverosia di usare i corrispettivi

come forma di incentivazione, senza supportare pratiche di sovvenzionamento che possano indirizzarsi verso traiettorie differenti da quelle che vengano inizialmente perseguite. I corrispettivi, essendo un trasferimento che avviene solo in condizioni di avvenuta ed appropriata raccolta differenziata non può generare tali distorsioni. Pertanto un corrispettivo maggiore rappresenterebbe realmente un incentivo "a posteriori" e non un'azione promozionale "a priori" che possa risultare involontariamente in un'azione assistenziale nel caso di non raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

E' necessario tenere in conto di questa disomogeneità territoriale in modo esplicito e fortemente promozionale, in quanto in un sistema-Italia, in cui (come sottolineato nella parte sugli Aspetti Economici) si stanno raggiungendo condizioni di saturazione del mercato interno del riciclo, il fatto che anche il Centro-Sud contribuisca alla sua quota di riciclo potrebbe inopinatamente essere considerata solo una condizione diseconomica.

In sintesi l'accordo quadro non prevede un intervento contingente consistente o parziale in una direzione di risposta strutturale alla forte eterogeneità su base territoriale dei risultati di raccolta differenziata attualmente raggiunti.

VALUTAZIONI FINALI

L'accordo ANCI-CONAI è da considerarsi, per disposizione di legge e come confermato nel corso dell'audizione dell'ANCI, un accordo volontario tra soggetti esponenziali rilevanti per garantire e promuovere la raccolta differenziata e loro riciclo.

In questo senso apparirebbe logico che l'accordo fosse parametrato economicamente alla condizione più costosa (e verosimilmente meno virtuosa), perchè solo così potrebbero essere garantiti i maggiori oneri in ogni specifica situazione. Infatti se essi (maggiori oneri) fossero riferiti alla situazione, per così dire, media lascerebbero scoperti i costi nei comuni a cui non è possibile ascrivere un tale modello medio. Ciò di fatto avviene, nella situazione storica attuale, in quanto l'accordo si riferisce a corrispettivi unici per tutto il territorio nazionale, malgrado i servizi ed i risultati siano fortemente diversificati. Purtroppo è da rilevare che l'accordo, pur prevedendo meritoriamente alcune incentivazioni per le aree in ritardo, non segna mutamenti sostanziali nell'indirizzamento verso una valutazione dei corrispettivi articolata e prospettica che non tenga solo conto delle fasce di qualità, ma consideri, appunto, anche la diversificazione territoriale.

In questo senso sarebbe auspicabile, in coerenza con le finalità della legge e delle linee programmatiche dello stesso AQ nazionale, la promozione di accordi territoriali tra le associazioni rappresentative e/o le forme associative dei comuni e delle province con i soggetti economico-imprenditoriali di filiera.

In tal modo si andrebbe verso un modello organizzativo e gestionale più compiuto, equilibrato ed efficiente. Infatti in questo caso l'accordo sarebbe basato su elementi programmatici-quadro di carattere nazionale, da una parte, e su fondamenti più strettamente tecnico-gestionali tra soggetti, associazioni, consorzi di beni/materiali e di raccoglitori/selezionatori territoriali, dall'altra.

Inoltre, è necessario anche sottolineare che i valori quantitativi complessivi di riferimento per le amministrazioni è di grande rilevanza, perché di fatto rappresentano l'unica possibilità diretta di accedere ad una forma di finanziamento indispensabile per realizzare la filiera della raccolta differenziata e del riciclo. In

questo senso l'accordo, pur essendo previsto dal legislatore solo come facoltà, assumerebbe una diversa, maggiore e più incisiva pregnanza.

Lo strumento rappresentato dai Consorzi CONAI è stato indubbiamente necessario, utile ed efficace ed ha consentito la creazione di indispensabili infrastrutture per il riciclo dei materiali da raccolta differenziata, ma oggi, considerando la attuale mancanza di forte articolazione territoriale dell'accordo ANCI-CONAI, questo strumento tende ad evidenziare, se non corretto e integrato (anche in una logica di valorizzazione dei soggetti economico-imprenditoriali territoriali più efficienti ed efficaci), un evidente e non virtuoso limite nell'accomunare territori fortemente diversificati sul piano dei servizi e dei risultati; ciò è tanto più preoccupante, proprio in presenza di una tendenziale saturazione del mercato interno delle materie seconde che potrebbe indurre a considerare pericolosamente la partenza del riciclo nel Sud come un "inutile" e tardivo fardello.

Infine, va anche sottolineato la mancanza di articolazione dei contributi ambientali in funzione della qualità dei prodotti immessi al consumo. Sembrerebbe un tema avulso dall'accordo Anci-Conai, mentre è un tema pertinente e rilevante che permetterebbe di praticare modelli più economici di raccolta. Infatti solo nell'ambito delle esperienze maturate dagli attori che di fatto praticano la raccolta differenziata e selezione è possibile quantificare il maggiore onere che bisogna attribuire ad un particolare tipo di imballaggio per la sua stessa separabilità in materiali omogenei e per la sua incidenza sugli altri tipi di materiali nella raccolta differenziata prima e nel riciclo dopo.

PROPOSTE E INDICAZIONI PER MODIFICHE ED INTEGRAZIONI ALL'ACCORDO QUADRO 2009 - 2013, AI SENSI DELL'ART. 224, C. 6 DLGS 152/2006 S.M.I.

L'Osservatorio indica, anche nell'autonomo percorso attuativo e ri-valutativo dell'AQ, le seguenti necessarie integrazioni e modifiche:

- Che anche nel caso siano superati, a livello nazionale, gli obiettivi indicati nel Programma Generale di prevenzione e gestione degli imballaggi e rifiuti di imballaggio, il Conai, tramite i Consorzi di filiera, **assicuri comunque il ritiro dei rifiuti di imballaggio raccolti, ma che nei comuni dove gli obiettivi sono raggiunti vengano applicati gli stessi corrispettivi**, per la quota parte sopra gli obiettivi, di quelli correntemente esigibili (per raccolte sotto gli obiettivi), solo nel caso vengano stipulati accordi territoriali, da realizzarsi in tempi brevi, su richiesta dei Convenzionati interessati. A tal fine potrebbe essere attivata una Commissione che valuti: a) quali corrispettivi dovranno essere erogati da parte degli attuali Consorzi di filiera; b) le quantità di imballaggi dei vari materiali che saranno state effettivamente avviate a riciclo o recupero energetico nell'ambito dei citati accordi territoriali, certificate da agenzie terze *super partes*.
- Che i "corrispettivi" non erogati ai Comuni che superino gli obiettivi di riciclo costituiscano un fondo separato da cui attingere per corrispettivi incentivanti per i comuni che realizzino un incremento significativo di raccolta differenziata, nelle aree in ritardo.

- Che Conai determini le coperture indicate nell'accordo al 100% del tasso di inflazione al fine di rendere effettiva la copertura dei maggiori oneri così come previsti dalla norma vigente;
- Che sia riesaminata la retroattività al 1 aprile 2009 del termine di efficacia, prevista nell'Allegato tecnico dedicato alla plastica, tenuto conto che lo stesso è stato reso noto ai convenzionati in data 27 luglio 2009;
- Che sia rivista, correggendola o eliminandola, la disparità nei confronti delle raccolte multimateriali, prevista nell'Allegato tecnico dedicato alla plastica, ripristinando i precedenti corrispettivi, valutati sulle quantità in uscita dai CSM, in coerenza con quanto stabilito nell'art. 2.2 dell'accordo quadro sottoscritto in data 13 dicembre 2008. L'eventuale ripristino dei precedenti corrispettivi dovrebbe riferirsi anche alle operazioni logistiche aggiuntive (pressatura e trasporto). Al contempo sia precisato per il COREPLA la possibilità di controllo in ingresso ai CSM convenzionati della regolarità dei conferimenti dei soli Rifiuti Urbani.

PARERE APPROVATO NELLA SEDUTA ONR DEL 4 NOVEMBRE 2009