



# **Perché i rifiuti urbani sono una risorsa (economica)**

**MARIA IOANNILLI**

**DOCENTE**

**UNIVERSITÀ DI ROMA TOR VERGATA**

**PRESIDENTE**

**ICIPIT - INIZIATIVE CIVICHE PER LE POLITICHE IDENTIARIE TERRITORIALI**

**novembre 2013**

---

**INDICE**

**IL PROBLEMA DEI RIFIUTI URBANI**

**UN PICCOLO APPROFONDIMENTO SUL VALORE REALE DEI MATERIALI E DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI**

**MA QUANTO È EFFICACE IL SISTEMA ?**

**INVERTIRE LA ROTTA**

## IL PROBLEMA DEI RIFIUTI URBANI

Il concetto di rifiuto, nella percezione della maggior parte di noi, è intrinsecamente legato all'idea di "problema igienico-sociale" di cui la collettività deve farsi carico in termini di servizio pubblico e quindi economici, giuridici e sociali, sostenendo per questo costi anche monetari molto elevati.

Altrettanto radicata è l'idea che tale problema rappresenti, in termini ambientali, una delle maggiori sfide che le società economicamente evolute debbono affrontare per garantire la sostenibilità del proprio sviluppo. Discariche ed inceneritori sono le prime immagini che naturalmente vengono associate all'idea dei rifiuti e, nella cognizione comune, entrambe assumono valori negativi sia in termini di impatti sulla salute che ambientali (consumo ed inquinamento dei suoli, emissioni tossiche, etc.).

Per perseguire l'obiettivo di ridurre i problemi connessi ai rifiuti, il percorso che - in maniera più o meno efficace - le nostre società hanno da tempo intrapreso, è quello di sostenere i processi di riciclo e/o di riutilizzazione dei materiali provenienti dai rifiuti. E dato che, per poter riciclare questi materiali, assume notevolissima importanza l'elemento della loro qualità (la cosiddetta "purezza"), da anni siamo tutti impegnati nel processo di miglioramento della raccolta dei rifiuti, focalizzando la nostra attenzione sulla differenziazione delle diverse frazioni di materiali.

La **raccolta differenziata ha quindi progressivamente assunto una preminenza assoluta** rispetto ad altre fasi gestionali; la politica e l'amministrazione, consapevoli di essere "misurati" dall'esterno sulla percentuale di raccolta differenziata piuttosto che sulla effettiva soluzione del problema "rifiuti", si sono concentrate (economicamente, organizzativamente e come comunicazione) quasi esclusivamente su questo segmento del processo, nel tentativo di incrementare le quantità di rifiuto raccolte secondo tale modalità.

Nonostante tutto però, in Italia il **tasso di raccolta differenziata** si attesta nel 2012 [ISPRA, 2013] appena attorno al **39,9%**, ben al di sotto dei traguardi prefissati dall'UE per l'anno di riferimento (65%), e l'efficienza della raccolta differenziata rispetto al riciclo di materiale, nonostante quello che i media ripetono continuamente, è assolutamente insoddisfacente, dato che la discarica e la termovalorizzazione sono, sia nelle "visioni" pubbliche che nel concreto, le modalità più utilizzate per dare soluzione alla problematica dei rifiuti.

Se si guarda poi ai valori monetari legati alla gestione dei rifiuti, (principalmente urbani) ci si accorge di quale sia il **potenziale economico** con il quale ci si confronta e dal quale non si riescono a trarre gli attesi benefici.

Secondo ISPRA, per quanto riguarda i rifiuti urbani [ISPRA 2013] ogni cittadino italiano ha pagato in media, nel 2011, 157 € come tassa o tariffa relativa al servizio di igiene urbana e di questi circa 104 € sono relativi esclusivamente alla gestione dei rifiuti. Questo significa che ogni anno spendiamo **più di 6 miliardi di Euro per disfarc dei nostri rifiuti**. Ma a questa somma vanno aggiunte altri relevantissimi costi diretti e indiretti che vengono comunque sopportati dalla collettività o internalizzati nei prezzi dei beni/merci.

Da cosa è generata questa immensa inefficienza dello sforzo economico, organizzativo ed amministrativo connesso al riciclo dei rifiuti?

In termini molto sintetici si possono identificare tre questioni principali:

- la maggior parte dei cittadini, i media e la politica continua a presentare e a trattare la "questione rifiuti" come un "problema igienico - sociale" di cui farsi carico, trascurando completamente la natura di **"valore economico" reale e monetizzabile tanto dei materiali che noi trasformiamo in rifiuti che dei processi connessi alla loro gestione;**
- i **modelli gestionali** presenti nel nostro Paese, basati sulle raccolte differenziate degli imballaggi, assicurate dai consorzi di filiera del CONAI, che pure sono stati fondamentali per avviare il processo, ora non funzionano più perché:
  - sono finalizzati solo all'aumento della raccolta differenziata e non dell'effettivo riciclo;
  - **sono gestiti, di fatto, in condizioni di monopolio dai consorzi stessi e, soprattutto,**
  - **escludono dalla catena del valore** dei materiali e del riciclo due categorie essenziali per assicurare che finalmente i rifiuti non siano più un problema e cioè i **CITTADINI** ed i **RICICLATORI**.

Queste considerazioni sono particolarmente vere per quanto riguarda la frazione più problematica delle raccolte, e cioè la plastica;

- nonostante le indicazioni comunitarie, quando noi parliamo di **raccolta differenziata** ci riferiamo ancora agli **imballaggi provenienti dalle raccolte domestiche piuttosto che ai materiali riciclabili**. In questo modo noi trascuriamo una quantità rilevante di materiali, che vanno a costituire i rifiuti urbani indifferenziati, rappresentati dai beni post-consumo prodotti, in particolare, dalle utenze non domestiche.

## UN PICCOLO APPROFONDIMENTO SUL VALORE REALE DEI MATERIALI E DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI

Quando si parla di valore dei materiali raccolti in maniera differenziata normalmente si fa riferimento ad un generico ruolo di sostituzione che essi possono ricoprire rispetto alle materie vergini. Quello che invece dovremmo imparare a considerare è che esiste un altro valore, monetario e quantificabile, che è associato a molti dei beni che noi consumiamo e trasformiamo in rifiuti e che, in questo momento, viene utilizzato ad esclusivo beneficio degli attori che operano nelle filiere "pubbliche" del riciclo.

Parliamo del Contributo Ambientale CONAI (CAC) che si applica alla totalità degli imballaggi immessi al consumo, sia che essi siano destinati all'uso domestico (imballaggi primari: ad esempio le bottiglie di plastica) che a quello industriale e commerciale (imballaggi secondari e terziari: ad esempio i film plastici utilizzati per imballare le "casse" di bottiglie d'acqua)

Per capire quanto vale il CAC, come viene utilizzato e quale potrebbe essere il beneficio derivato da un ridisegno della catena del valore degli imballaggi che includesse anche i cittadini, dobbiamo fare un piccolo approfondimento sul funzionamento del sistema CONAI e sullo stesso CAC.

Secondo la normativa italiana (DLgs 125/2006 e s.m.i.) la raccolta differenziata degli imballaggi deve avvenire secondo il seguente schema:

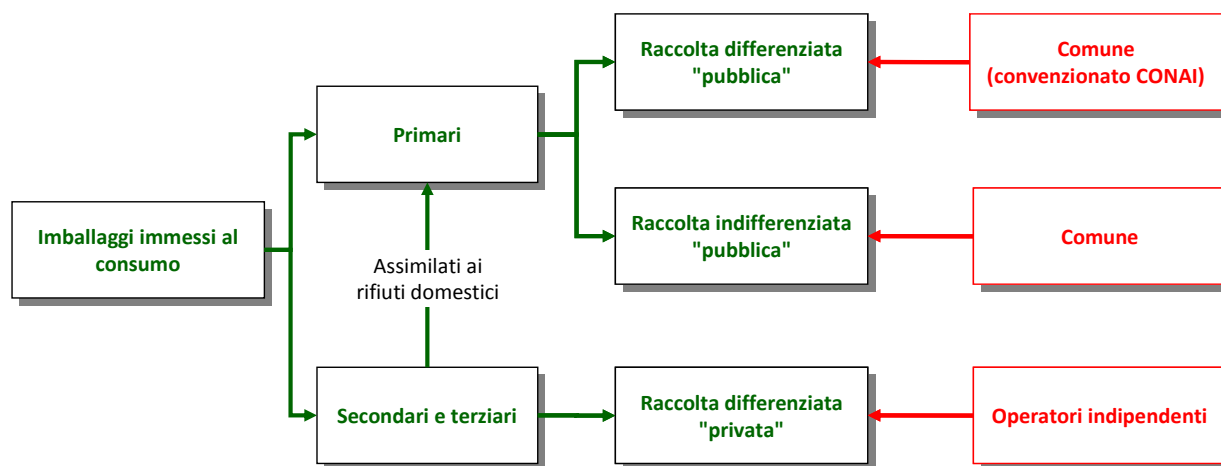


Fig. 1. Filiere di gestione degli imballaggi

In questo schema, il Comune **deve** raccogliere i rifiuti di imballaggio prodotti dagli utenti domestici e **può** anche raccogliere parte dei rifiuti di imballaggio prodotti da **utenti non domestici** (attività commerciali, uffici ecc), i quali a tale fine debbono essere dal Comune stesso **assimilati** ai rifiuti domestici. L'assimilazione si rende necessaria perché i rifiuti prodotti dagli utenti non domestici sono, sempre secondo la nostra normativa di riferimento (DLgs 125/2006 e s.m.i), dei rifiuti speciali la cui gestione potrebbe essere assicurata dagli stessi produttori. I Comuni, ovviamente, hanno un grande interesse ad assimilare i rifiuti speciali (non pericolosi) ai rifiuti urbani perché in tal modo si assicurano l'assoggettamento dei produttori di tali rifiuti alla tassazione sulla raccolta dei rifiuti stessi. Questa è una pratica abbastanza scellerata sia perché:

- avviene in assenza di una norma omogenea a livello nazionale (lo Stato avrebbe dovuto produrre un decreto attuativo del DLgs 152/2006 per fissare i criteri di assimilazione dei rifiuti, ma non lo ha fatto) che di fatto produce grandi disparità nei diversi contesti territoriali (a Roma, ad esempio, circa il 40% del rifiuto urbano proviene dalla assimilazione);

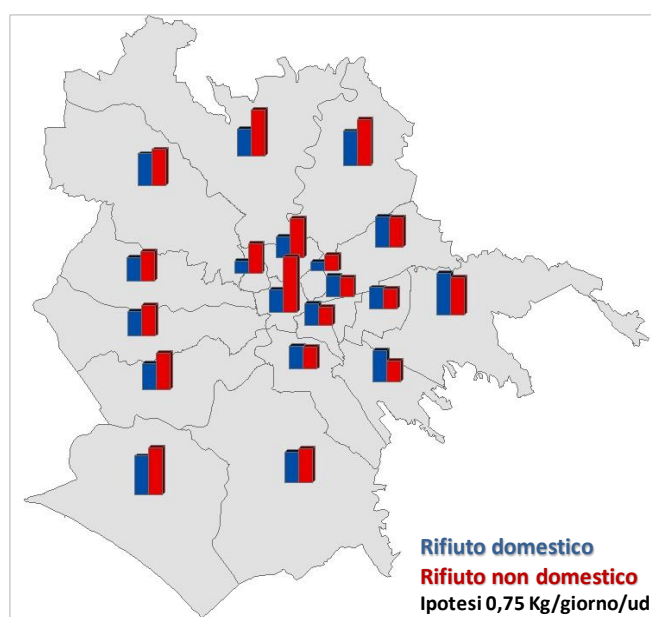


Fig. 2. Rapporto tra rifiuto domestico e non domestico a Roma (elaborazione su dati AMA, anno 2011)

- rappresenta un aggravio nella gestione di rifiuti urbani (aumentandone in maniera considerevole le quantità da gestire);
- sottrae agli operatori privati del riciclo grandi quantità di materiali, generando dei contraccolpi economici non irrilevanti;
- implica che la maggior parte dei **beni post consumo** (diversi quindi dagli imballaggi ed in quanto tali **non oggetto delle raccolte differenziate urbane**) prodotti dagli utenti non domestici assimilati vadano a finire, benché riciclabili, nelle **raccolte urbane indifferenziate** (pensate ad esempio ai biberon usa e getta che gli ospedali pediatrici consumano annualmente).

numero biberon monouso da 100 ml usati in un anno	80.000
peso medio di un biberon (g)	30
Peso totale (g)	2.400.000
numero biberon monouso da 250 ml usati in un anno	70.000
peso medio di un biberon (g)	50
Peso totale (g)	3.500.000
<b>Tonnellate di polietilene / polipropilene puro gettate in un anno</b>	<b>5,9</b>



Fig. 3. Un esercizio fatto su un ospedale con reparto pediatrico di medie dimensioni

Il Comune raccoglie questi rifiuti di imballaggio in regime di privativa (significa che i produttori di tali rifiuti - gli utenti domestici e assimilati - devono conferirli obbligatoriamente al Comune) e ne diventa proprietario. I rifiuti vengono raccolti secondo due modalità:

- la raccolta differenziata
- la raccolta indifferenziata.

Le frazioni di imballaggio secondari e terziari non assimilati vengono invece raccolti e gestiti da operatori privati.

Per sostenere la raccolta differenziata dei rifiuti urbani di imballaggio la stessa norma ha istituito il Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI), articolato in sei Consorzi di filiera (uno per ciascun materiale con cui gli imballaggi sono prodotti: COMIECO - carta; COREPLA - plastica; COREVE - vetro; RILEGNO - legno; CIAL - alluminio; RICREA - acciaio).

Il CONAI svolge, tra le altre, la seguente funzione (Art. 224, comma 3, DLgs 152/2006 e s.m.i.):

- h) ripartisce tra i produttori e gli utilizzatori il **corrispettivo per i maggiori oneri della raccolta differenziata** ..... nonché gli oneri per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio di raccolta differenziata, in proporzione alla quantità totale, al peso ed alla tipologia del materiale di imballaggio immessi sul mercato nazionale .....

A questo fine il CONAI sottoscrive un Accordo Quadro con l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani).

Ai Consorzi dei materiali sono tenuti ad associarsi i produttori e gli utilizzatori di imballaggi, ed essi sono anche tenuti a versare al CONAI un **contributo ambientale** che ha lo scopo di sostenere i maggiori oneri che i Comuni sopportano per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio.

I produttori di rifiuto di imballaggio non assimilati ai rifiuti urbani operano invece autonomamente ed in regime di libero mercato.

Sino a questo punto sembrerebbe che il sistema disegnato dal legislatore sia del tutto virtuoso e coerente. I produttori e gli utilizzatori di imballaggio, in ottemperanza al principio di responsabilità, sono tenuti a ritirare gli imballaggi consumati. Per fare questo pagano a qualcuno (CONAI) un contributo ambientale che viene poi rigirato a chi, per legge, è tenuto al ritiro fisico dei rifiuti stessi (il Comune). Il CONAI mediante i suoi Consorzi dei materiali provvede quindi ad avviare gli imballaggi raccolti a riciclo.

La verità è però che:

- il CAC è di fatto solo una forma di tassazione indiretta che viene ribaltata sui consumatori degli imballaggi,
- la logica operativa con cui il CAC è determinato e gestito ha poca influenza rispetto alla sua efficacia sul riciclo dei materiali.

Vediamo perché.

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.

Per capire meglio il funzionamento di questo dispositivo facciamo riferimento alla filiera degli imballaggi più problematici: quelli in plastica.

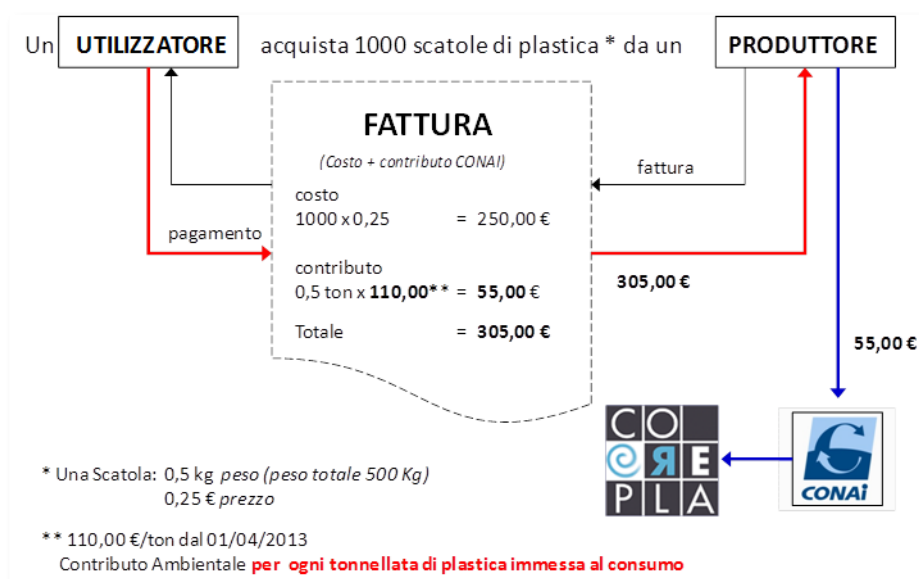


Fig. 4. Modalità di applicazione del CAC

Un produttore di imballaggi plastici vende ad un utilizzatore (ad esempio a chi inscatola i detersivi) le proprie scatole di plastica. Nel prezzo di vendita è incluso il CAC (definito dal CONAI in termini di €/ton) che lo stesso produttore provvede a versare al CONAI.

Il Contributo Ambientale raccolto dal CONAI, che concerne **TUTTI** gli imballaggi plastici immessi al consumo (primari, secondari e terziari), viene interamente trasferito a COREPLA perché essa proceda all'organizzazione delle raccolte differenziate urbane, della lavorazione, del recupero e del riciclo dei rifiuti provenienti dalle raccolte stesse.

La reale catena del valore del CAC e delle raccolte differenziate urbane dei rifiuti di imballaggi plastici è però un po' diversa dallo schema teorico, come illustra il seguente schema:

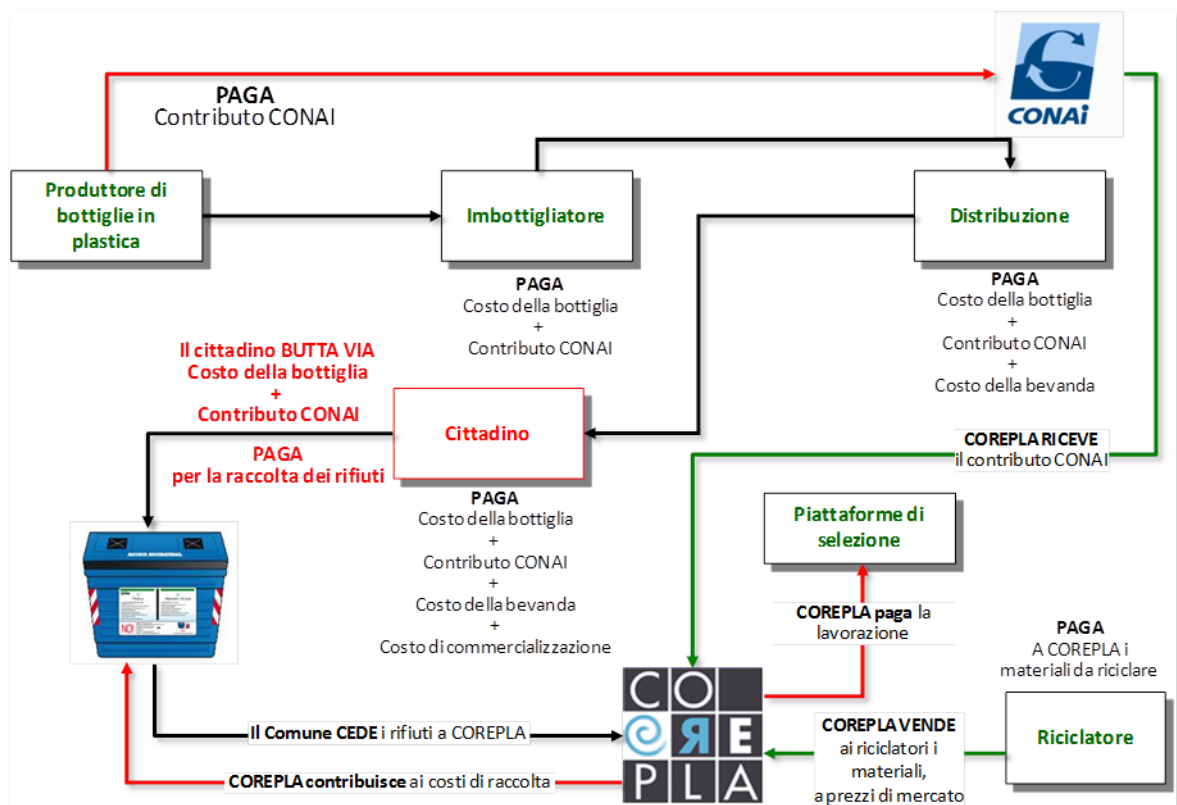


Fig. 5. La catena del valore degli imballaggi plastici e del riciclo

In questa catena del valore:

- I **produttori** di imballaggi plastici versano al CONAI il CAC su tutto ciò che immettono al consumo;
- i produttori di imballaggi riversano il CAC sugli utilizzatori, che a loro volta lo riversano sui distributori che a loro volta lo fanno pagare ai consumatori;
- il **CONAI** riconosce al Consorzio di filiera (COREPLA), l'intero ammontare del contributo, a prescindere dal fatto che COREPLA non è tenuto a gestire gli imballaggi secondari e terziari, ed a prescindere da quanti rifiuti di imballaggio gestirà effettivamente lo stesso COREPLA rispetto a quelli immessi al consumo;
- i **cittadini**, che di fatto sostengono il costo del CAC, conferiscono i propri rifiuti al Comune e sostengono anche un extra costo legato alla raccolta dei rifiuti;

- il **Comune** effettua la raccolta differenziata urbana dei rifiuti di imballaggio, e cede i rifiuti raccolti a COREPLA (con cui è convenzionata e che **diventa proprietaria dei rifiuti raccolti**) la quale riconosce allo stesso Comune un contributo per la raccolta;
- **COREPLA** paga gli operatori convenzionati con il Consorzio per lavorazione dei rifiuti a valle delle raccolte;
- i **riciclatori pagano il COREPLA** per acquisire i materiali da riciclare che il Consorzio stesso vende mediante aste pubbliche.

Il valore del contributo ambientale riconosciuto a Corepla per l'anno 2012 è pari a **224.333.000 €<sup>1</sup>**, ed esso va attentamente valutato anche in riferimento a quanto Corepla ricava dalla vendita di materiali riciclabili (96.000.000 €<sup>2</sup>).

É del tutto evidente che in questa catena del valore ci sono alcune cose che non funzionano perché:

1. esiste un operatore (COREPLA) la cui attività, finalizzata al riciclo degli imballaggi plastici primari immessi al consumo, viene remunerata con contributo che dovrebbe garantire anche il riciclo di materiali (imballaggi secondari e terziari) che non sono di competenza dell'operatore stesso e che infatti vengono riciclati da altri;
2. lo stesso operatore (COREPLA) riceve inoltre un contributo (tutto il CAC versato al CONAI) che prescinde dalla quantità di materiale effettivamente gestito e, soprattutto, prescinde dalla quantità di imballaggi plastici avviati a riciclo;
3. sempre lo stesso operatore (COREPLA), diventando di fatto proprietario dei rifiuti di imballaggio raccolti dai Comuni, ne ricava un guadagno monetario netto, rappresentato dalla vendita all'asta dei materiali derivati dalla loro lavorazione. **Attenzione** perché i costi per la raccolta ed il trattamento di questi rifiuti sono già coperti dal CAC;
4. i cittadini, che si vedono già attribuito un costo indiretto (il CAC) pagano, perché i loro rifiuti vengano gestiti all'interno di questa filiera, un extra costo relativo alla raccolta dei rifiuti stessi. **Attenzione** perché i costi per la raccolta dei rifiuti aumentano con il grado di differenziazione con cui vengono effettuate le raccolte e questo significa che:
  - tanto più sono **spinte le raccolte** (ad esempio il porta a porta) tanto più i **cittadini pagano**
  - tanto più i cittadini pagano **tanto migliore è la qualità dei rifiuti** raccolti
  - tanto migliore è la qualità dei rifiuti raccolti **tanto meno spende COREPLA** per il trattamento a valle dei rifiuti raccolti
  - tanto migliore è la qualità dei rifiuti raccolti **tanto più materiale viene avviato a riciclo** da COREPLA
  - tanto più materiale viene avviato a riciclo da COREPLA **tanto più COREPLA incassa dalle aste dei materiali**.
5. e i riciclatori ? pagano COREPLA per avere i materiali selezionati di cui fare l'effettivo riciclo, partecipando ad aste gestite dalla stessa COREPLA.

---

<sup>1</sup> Corepla, "Relazione sulla Gestione 2012"

<sup>2</sup> Idem



È evidente che questo modello è **INSOSTENIBILE**, perché, come abbiamo detto in premessa:

- è regolato solo dalle quantità di imballaggi plastici che transitano al suo interno e non al miglioramento del riciclo degli imballaggi;
- è iniquo dal punto di vista della redistribuzione economica del valore dei materiali trattati;
- deprime il settore produttivo del riciclo permettendo a COREPLA (che in realtà è un Corzio senza fine di lucro) di interferire con il mercato del riciclo.

### MA QUANTO È EFFICACE IL SISTEMA ?

Se andiamo a leggere i documenti che la stampa e gli altri media continuamente ci presentano in relazione alla produttività del sistema italiano di gestione dei rifiuti da imballaggi (continuiamo per un poco ancora con i rifiuti plastici) dovremmo tutti sentirci rassicurati.

La verità (provare per credere) è che i dati, che tutti ci presentano, non fanno altro che riverberare le relazioni di COREPLA che dichiarano sempre risultati assolutamente eccellenti. A titolo di esempio possiamo citare la Relazione di gestione relativa all'anno 2012, nella quale si dichiara di aver raggiunto il 71% di recupero e riciclo rispetto agli imballaggi totali immessi al consumo.

Se però qualcuno volesse leggere con maggiore attenzione i dati (peraltro presentati dalla stessa COREPLA), si accorgerebbe che quel 71% non è merito della sola filiera CONAI e che, tra l'altro, dovremmo tutti essere abbastanza preoccupati per come vanno le cose. Osserviamo la tabella seguente.

	2010	2011	2012
Totale imballaggi immessi al consumo (ton)	<b>2.071.000</b>	<b>2.075.000</b>	<b>2.052.000</b>
<b>Imballaggi primari immessi al consumo</b>	<b>1.342.008</b>	<b>1.388.175</b>	<b>1.432.296</b>
Avvio a riciclo COREPLA	355.891	390.332	406.181
<b>% avvio a riciclo Corepla rispetto all'immesso (primari)</b>	<b>26,52</b>	<b>28,12</b>	<b>28,36</b>
Recupero energetico Corepla	496.243	437.000	253.874
<b>% recupero energetico rispetto all'immesso</b>	<b>36,98</b>	<b>31,48</b>	<b>17,72</b>
<b>Imballaggi secondari e terziari immessi al consumo</b>	<b>728.992</b>	<b>686.825</b>	<b>619.704</b>
Riciclo indipendenti	360.000	355.000	348.000
<b>% riciclo indipendenti rispetto all'immesso (secondari e terziari)</b>	<b>49,38</b>	<b>51,69</b>	<b>56,16</b>
Recupero energetico RSU	247.309	225.487	450.000
<b>Totale riciclo e recupero (Corepla, indipendenti, RSU)</b>	<b>1.459.443</b>	<b>1.407.819</b>	<b>1.458.055</b>
<b>% rispetto al totale dell'immesso al consumo</b>	<b>70,47</b>	<b>67,85</b>	<b>71,06</b>

Fig. 6. Produttività della raccolta differenziata rispetto al riciclo (Fonte dei dati: COREPLA)

Espressa in una forma ancora più chiara, la produttività del sistema della raccolta differenziata e del riciclo dei rifiuti plastici da imballaggio è la seguente:

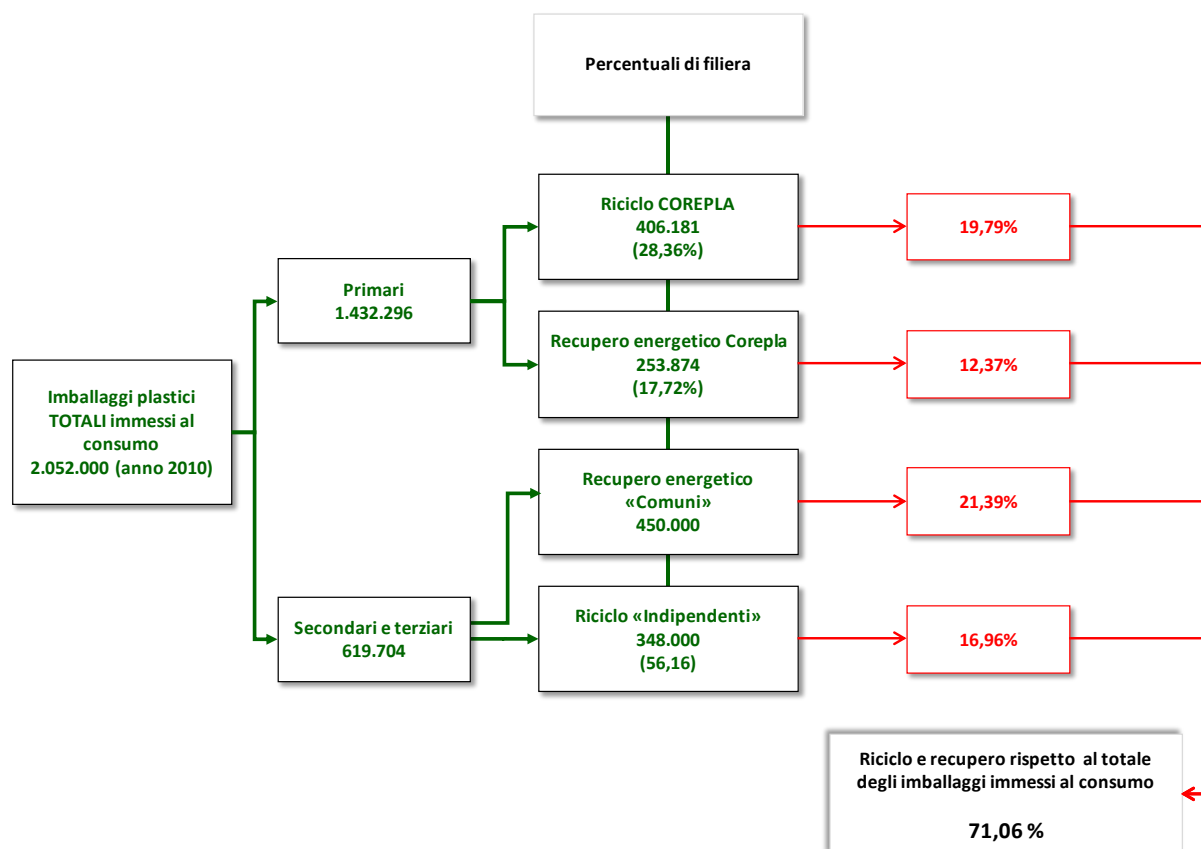


Fig. 7. La produttività delle filiere del riciclo degli imballaggi plastici in Italia (Fonte: Corepla, dati 2012 in ton)

Ora in questo grafico due sono le cose che vanno osservate con particolare attenzione:

- le percentuali di filiera mostrano con evidenza come il riciclo degli imballaggi secondari e terziari, assicurato dagli operatori indipendenti che non percepiscono alcun contributo dal CONA, sono molto più elevate di quanto avviene nella filiera "pubblica"
- il 71% dichiarato rispetto agli imballaggi totali immessi al consumo viene raggiunto solo conteggiando, come recupero, le quantità di plastica (stimate) contenute **nelle raccolte indifferenziate urbane avviate a termovalorizzazione (21%)**, effettuate dai comuni e comunque pagate dai cittadini. Ma davvero possiamo considerare queste quantità come operazioni di recupero ?

## INVERTIRE LA ROTTA

La scarsa efficacia del sistema mostra che occorre ormai **invertire la rotta**, e per farlo **non basta più invocare formule generiche** (come il "miglioramento della raccolta differenziata", "la raccolta porta a porta"), **la cui sostenibilità economica e ambientale è difficilmente assicurata e comunque non verificata.**

Per darci qualche realistica prospettiva **dobbiamo:**

- **cambiare paradigma**, intanto convincendoci che **i materiali che trasformiamo in rifiuti hanno un valore economico reale**, e che la redistribuzione di questo valore è la chiave per assicurare un funzionamento efficace ed efficiente del sistema. Ad esempio: se i cittadini migliorano le proprie modalità di selezione a monte dei rifiuti, con ciò aumentando il valore complessivo della filiera, perchè non gli assegniamo un beneficio (economico, in servizi etc.) invece che aumentargli la tariffa per la raccolta differenziata ?
- pensare che se i materiali che **trasformiamo in rifiuti hanno un valore economico reale**, forse potremmo trattarli in maniera che **NON ENTRINO** nel ciclo dei rifiuti il quale, in ogni caso, è costoso e complesso. Ad esempio: è possibile che i materiali vengano intercettati prima di farli diventare rifiuti (con meccanismi di vuoto a rendere o di conferimento diretto al riciclo) ?
- fare i conti con il fatto che **la maggior parte del rifiuto urbano è di origine non domestica** e che la quasi totalità di questi rifiuti è **destinato alla raccolta indifferenziata**. **Uffici, negozi, supermercati e centri commerciali, bar, ristoranti e pizzerie, scuole e ospedali, piccole attività artigianali** e così via, sono la fonte di una quota così importante di rifiuti gestiti dal servizio urbano che, se solo fosse intercettata in maniera intelligente (ad esempio **dagli operatori indipendenti** del riciclo) garantirebbe un significativo abbattimento della quota di rifiuto indifferenziato, permettendo di raggiungere percentuali di riciclo assolutamente elevate;
- considerare che esistono **frazioni importanti di materiali post-consumo** che, non essendo imballaggi ma comunque materiali di alta qualità e valore, **non vengono intercettati nella filiera delle raccolte differenziate**, finendo quindi per incrementare la quantità di rifiuto indifferenziato di cui farsi carico. Ad esempio: è possibile istituire filiere brevi di raccolta - riciclo gestite direttamente in regime di mercato, seppur sotto il controllo e monitoraggio pubblico ?

E se non decideremo di invertire la rotta, con la partecipazione di tutti, non solo continueremo a rincorre il problema, ma saremo anche schiacciati dalle nuove tasse sui rifiuti che, lì dietro l'angolo, ci stanno aspettando.