



Soci Fondatori: Comune di
Colorno (PR)
Monsano (AN)
Melpignano (LE)
Vezzano Ligure (SP)

ACCORDO ANCI – CONAI

SINTESI

(ANALISI DEI RISULTATI OTTENUTI DAL SISTEMA CONAI E PROPOSTE DI MODIFICA DELL'ACCORDO)

Una montagna di soldi gira attorno alla gestione degli imballaggi in Italia. Un dossier dell'Associazione dei Comuni Virtuosi svela i conti del settore, e indica proposte che potrebbero portare rilevanti risorse economiche ai comuni in un momento di crisi come quello che gli enti locali stanno attraversando.

Entro l'autunno l'Associazione Nazionale Comuni Italiani deve ridefinire i termini degli accordi con il CONAI, il consorzio che rappresenta tutti i consorzi di filiera degli imballaggi. Questo accordo, se profondamente rivisto, potrebbe portare ingenti risorse economiche ai comuni per finanziare i servizi di raccolta dei rifiuti.

I comuni italiani si trovano in condizioni di grande difficoltà economica: da un lato i continui tagli dei trasferimenti di stato e regioni rendono sempre più difficile garantire livelli minimi di servizi per cittadini, dall'altro le norme di indirizzo dell'UE e nazionali, anche nel settore della raccolta differenziata, indicano correttamente la necessità di raggiungere obiettivi minimi di intercettazione e riciclo di materia dai rifiuti. Questi servizi hanno evidentemente dei costi importanti che, se non compensati da adeguati corrispettivi per vendita degli imballaggi, rischiano di ricadere unicamente nelle bollette di famiglie e imprese.

Gli imballaggi costituiscono il 35-40% in peso e il 55-60 % in volume della spazzatura che si produce ogni anno in Italia. Per ogni imballaggio prodotto e immesso nel mercato, il produttore versa ai consorzi un contributo che dovrebbe essere trasferito ai comuni quando l'imballaggio, passando per la raccolta differenziata, viene riconsegnato ai consorzi. Sono cifre importanti, che dovrebbero essere destinate a coprire i costi di raccolta e, se ben utilizzate, contribuire concretamente a diminuire la bolletta dei cittadini.

Ma delle **centinaia di milioni di euro all'anno** che vengono incassati dal Sistema Conai, solo **poco più di un terzo viene girato ai Comuni e queste risorse spesso non entrano neppure nelle casse comunali poiché vengono in gran parte utilizzate per pagare le piattaforme private che si occupano delle preselezione di tali flussi.**

Considerando l'ultimo dato disponibile riferito al 2011 si evince che i comuni avrebbero beneficiato di circa **297 milioni** al lordo dei costi di preselezione (si stima che al netto di tali costi rimanga circa la metà ai comuni) a fronte del ricavo totale annuale del sistema Conai di **813 milioni di euro**. Risulta pertanto evidente che i corrispettivi che i Comuni ricevono rappresentano solo una piccola quota dei costi che la RD degli imballaggi comporta. Nel resto d'Europa i contributi versati dalle imprese sono infatti molto più elevati e comprendono il rimborso dei costi di preselezione. Solamente allineando i contributi nazionali rispetto a quelli degli altri paesi europei sarà possibile sostenere una gestione efficiente e sostenibile di questi servizi anche in Italia. Se si aumentano le quote di riciclo e si crea un mercato per le materie prime seconde si apriranno importanti prospettive occupazionali. Si calcola che una raccolta differenziata efficiente e diffusa in Italia potrebbe generare almeno **200.000 nuovi posti di lavoro** distribuiti capillarmente in tutto in tutto il Paese.

Una lettura attenta dei dati e delle esperienze in corso negli altri Paesi della Comunità Europea suggeriscono che ampi

miglioramenti a beneficio non solamente dei Comuni ma di tutta la filiera del riciclo sarebbero possibili ripartendo diversamente i costi del sistema.

Per fare chiarezza sulla gestione degli imballaggi nel nostro Paese e proporre le necessarie modifiche dell'Accordo Anci-Conai l'Associazione Nazionale Comuni Virtuosi, in collaborazione con la ESPER, (Ente di Studio per la Pianificazione Ecosostenibile dei Rifiuti), ha elaborato uno specifico **dossier**.

I dati emersi hanno evidenziato lo stato di notevole svantaggio in cui versano i Comuni italiani rispetto ai loro pari europei. Di fatto i nostri Enti Locali si trovano ad affrontare con scarsissime risorse e strumenti una situazione di massima difficoltà su cui non hanno la possibilità di incidere a monte nel processo di formazione dei rifiuti da imballaggi (i Comuni non possono infatti influenzare le modalità di consumo e progettazione degli imballaggi o rendere obbligatorio il vuoto a rendere).

Per quanto riguarda la produzione di imballaggi si sta assistendo ad un aumento della loro complessità che determina delle criticità di gestione, dalla fase di corretta differenziazione nelle case fino a quelle successive di raccolta- selezione-riciclo. Soprattutto per quanto riguarda la plastica sono le stesse associazioni di riciclatori, come Plastic Recyclers Europe, che identificano in un marketing orientato soprattutto all'impatto estetico, a discapito della riciclabilità, una possibile minaccia al raggiungimento degli obiettivi di riciclo europei. Da qualche anno importanti quantitativi (in costante aumento) di plastiche nobili vengono dirottate nella frazione del plasmix (plastiche miste) a causa di etichette coprenti o additivi opacizzanti invece di andare verso un riciclo meccanico eco efficiente. E' evidente che appelli al mondo della produzione a livello volontaristico, che l'ACV sta portando avanti con un'iniziativa denominata **Meno Rifiuti più Benessere in 10 mosse**, non possano essere risolutivi senza l'attivazione di una leva economica a monte che indirizzi il mercato verso scelte aziendali di packaging sostenibile.

Il dossier contiene anche diverse proposte che l'Associazione Comuni Virtuosi intende sottoporre all'attenzione degli altri comuni italiani, all'ANCI e al Governo, affinché diventino punti irrinunciabili del nuovo accordo ed azioni da mettere in campo a livello nazionale per sostenere ed incentivare le attività di prevenzione dei rifiuti da imballaggio.

Al Governo si chiede di assumere le decisioni necessarie a modificare radicalmente una situazione che, oltre a rivelarsi insostenibile per gli enti locali, mette a rischio il raggiungimento degli obiettivi comunitari di uso efficiente delle risorse e la conseguente creazione di un indotto occupazionale del riciclo che il momento di profonda crisi economica richiede.

Ecco una descrizione delle principali proposte di cui l'Associazione Nazionale Comuni Virtuosi si sta facendo portavoce.

1) Il Contributo Ambientale CONAI (CAC)

In Italia è stato costituito il sistema Conai-Consorti filiera che si attribuisce il merito di aver introdotto il Contributo ambientale (CAC) più basso d'Europa. Nonostante tale vantaggio per i produttori italiani di imballaggi, che avrebbe dovuto rendere meno costosi almeno i prodotti alimentari nazionali su cui incide moltissimo il costo dell'imballaggio, l'Italia è diventata in pochi anni uno dei paesi europei con l'Indice di Livello dei Prezzi (PLI) più elevato in Europa. Parallelamente le tariffe per la raccolta dei Rifiuti Urbani in Italia, su cui incidono in particolare i costi della raccolta degli imballaggi, è invece aumentato in media del 57 % nel solo periodo 2001-2010. Il contributo ambientale in Italia è oggi mediamente quattro volte inferiore rispetto agli altri Paesi europei e l'incidenza del CAC sul costo finale dei prodotti al consumo è irrisoria (in media lo 0,01 % del prezzo di vendita).

Incidenza del Contributo Ambientale Conai sul prezzo di vendita finale di vari prodotti

Tipo prodotto	prezzo medio	volume	peso tara in gr	CAC €/imballo	Costo CAC in %
Brick di succo di frutta	€ 0,50	200 ml	9	€ 0,00005	0,011%
Vasetto yogurt in PS	€ 2,50	1000 ml	22	€ 0,00242	0,097%
bottiglia latte in PE	€ 1,10	1000 ml	24	€ 0,00264	0,240%
Passata pomodoro in vetro	€ 1,00	500 ml	250	€ 0,00446	0,446%
Acqua minerale in PET	€ 0,50	1500 ml	30	€ 0,00330	0,660%

Confronto del costo del contributo ambientale per una bottiglia in PET da 1,5 lt.

Finlandia	Norvegia	Danimarca	Germania	Austria	ITALIA
76 cent	11 cent (min.)	7 cent	5 cent	2,5 cent	0,3 cen

Il confronto con il resto d'Europa dimostra, ad esempio, che in Francia chi produce imballaggi in carta e cartone deve versare 160 euro a tonnellata di contributo ambientale per rimborsare i Comuni francesi dei costi per la gestione a fine vita di tali imballaggi (tale contributo incide per il 0,4 % sui costi al consumo). In Italia il contributo è invece di 6 euro a tonnellata ed incide per lo 0,015 % sui prezzi al consumo. Nonostante questa differenza che dovrebbe rendere tali prodotti leggermente meno costosi in Italia, si è potuto verificare che i prezzi al consumo in Francia, a parità di prodotto ed imballaggio, sono perfino più contenuti. Inoltre in Francia per i contenitori poliaccoppiati non facilmente riciclabili è stato introdotta una penalizzazione che raddoppia l'incidenza del contributo e, al contrario, per quelli che introducono varianti per rendere più semplice il riciclaggio viene riconosciuto un bonus che dimezza il contributo.

L'obiettivo non può più essere quindi di produrre tanti imballaggi (quindi in definitiva maggiori costi per i consumatori e servizi di raccolta) con un contributo ambientale basso ma, come accade nel resto d'Europa, di penalizzare gli imballaggi inutili e difficilmente riciclabili facendo pagare un contributo ambientale diversificato in relazione al reale impatto economico ed ambientale dell'imballaggio che, una volta trasferito quasi interamente ai comuni (almeno il 92 % come in Francia e non solo il 37 % come in Italia) copra realmente i costi delle raccolte e contribuisca a contenere le bollette dei cittadini.

Proposta

Riconoscendo che la crisi ha comportato una minore immissione al consumo di imballi ed un minor gettito per il Contributo Ambientale Conai, si ritiene che questo mancato introito non debba penalizzare i Comuni che sostengono i costi per i servizi di raccolta e rischiano di non ricevere un corrispettivo adeguato alla spesa sostenuta (nel 2011, in media, solo un terzo dei costi delle raccolte era sostenuto dai corrispettivi Conai per un campione in cui veniva raggiunto il 35 % di RD mentre nei Comuni dove si raggiunge il 65 % di RD il tasso di copertura dei costi è pari al 20 % circa). È evidente che la compensazione dei costi delle RD deve essere allineata a quella degli altri paesi europei (adesso è pari a un terzo di quella portoghese e la più bassa in assoluto tra quelle dei paesi esaminati) deve provenire sia da una maggiore riduzione dei costi di struttura del sistema Conai che da un deciso aumento del CAC che deve essere commisurato in base alla effettiva riciclabilità degli imballaggi penalizzando fortemente le frazioni perturbatrici del riciclaggio e favorendo gli imballaggi totalmente riciclabili con bassi costi ambientali energetici ed economici.

Corrispettivi massimi riconosciuti ai Comuni (espressi in €/t) nei diversi Stati esaminati

	carta-cartone	plastica	vetro	Acciaio	alluminio
Italia	42,42	291,62	35,87	86,77	443,47
Francia	179,00	596,00	26,60	62,00	278,00
Portogallo	135,70	782,00	47,70	579,70	919,30
Spagna	118,24	349,45	38,00	253,14	1267,06
Paesi Bassi	79,50	470,50	71,80	158,50	950,60

2) Modalità di verifica della qualità del materiale conferito

È necessario assicurare che la fase di valutazione qualitativa del rifiuto conferito dai Comuni sia effettuata con la massima indipendenza, correttezza e trasparenza da un soggetto terzo e individuando precise modalità di campionamento dei materiali. Oggi le verifiche vengono effettuate da soggetti scelti unicamente dai consorzi di filiera.

Proposta

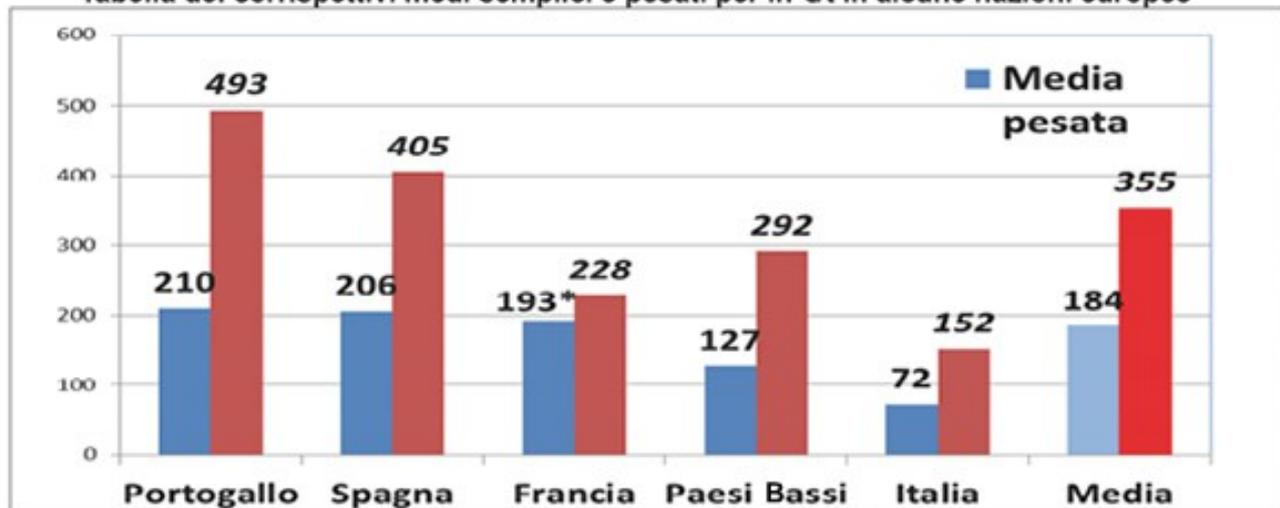
Le verifiche sulla qualità dei materiali devono essere effettuate da un soggetto terzo in grado di garantire le parti (Comuni e Consorzi)

3) Il parziale riconoscimento dei maggiori oneri della RD ai Comuni da parte del CONAI

Le principali entrate dei Consorzi Conai sono determinate dai Contributi Ambientali sugli imballaggi, dalla vendita dei materiali ritirati e dalle quote di adesione versate dalle imprese consorziate. Il ricavo totale del sistema Conai risulta pari a **813 milioni di euro nel 2011** e quindi i circa **297 milioni circa realmente riconosciuti ai Comuni** nello stesso anno rappresentano circa il **37%** degli introiti totali del 2011. Il resto (circa i due terzi) viene trattenuto dai Consorzi di filiera e del Conai per pagare le proprie attività istituzionali ed operative. Per operare un confronto tra quello che si verifica in Italia e la situazione francese, pur nelle differenti modalità di gestione del ciclo degli imballaggi, si può esaminare l'ultima

relazione del Consorzio Eco Emballages pubblicata nel novembre 2012 e relativa al consuntivo 2011. In Francia rispetto agli introiti totali del Consorzio la percentuale girata agli enti locali per rimborsare i costi della raccolta differenziata è **pari al 92 %**, ovvero circa il 70% degli effettivi costi di raccolta sostenuti dalle amministrazioni locali. L'impegno del Consorzio Ecomballages con il nuovo accordo Bareme E è di arrivare a coprire l'80 % dei costi ed estendere a tutta la Francia la raccolta di tutte le tipologie di imballaggi in plastica (attualmente si raccolgono prevalentemente contenitori per liquidi).

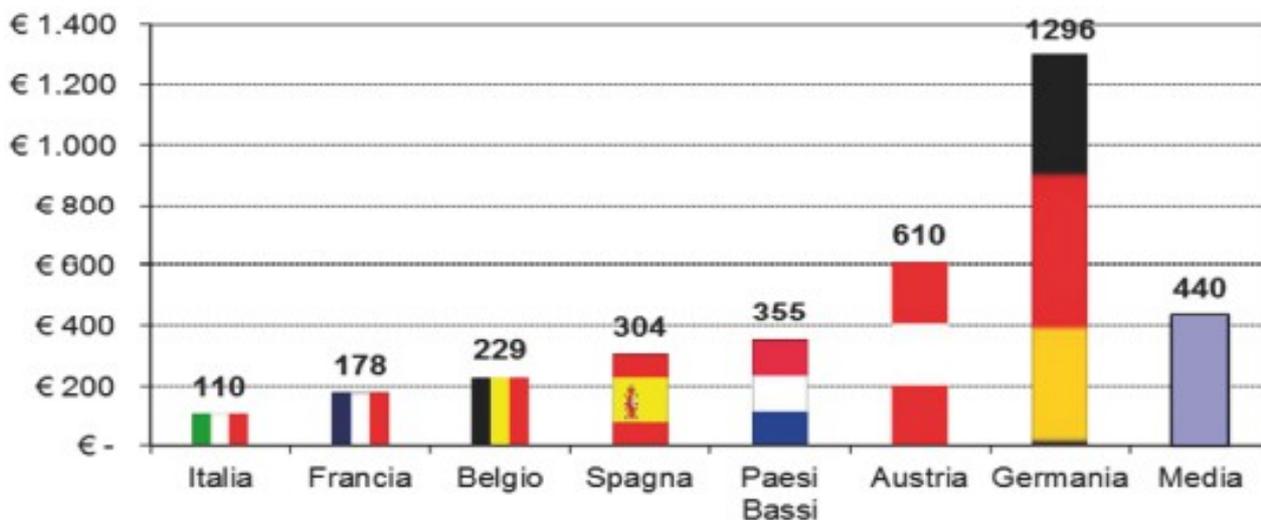
Tabella dei corrispettivi medi semplici e pesati per in €/t in alcune nazioni europee



Proposta

Si chiede di triplicare l'entità dei contributi CONAI operando una progressiva riduzione dei costi operativi e di struttura del sistema Conai ed un riallineamento del CAC (ora siamo al 25 % circa della media europea).

Confronto tra i CAC degli imballaggi in plastica nei vari paesi europei (Fonte Corepla)



Nel 2007 il CAC medio europeo risultava infatti pari a 126 €/t un livello circa quattro volte superiore a quello italiano pari a 34 €/t (si veda grafico successivo). In controtendenza rispetto agli altri paesi europei (dove la crescita dei quantitativi di imballaggi recuperati ha naturalmente determinato anche un aumento dei CAC) il costo medio del CAC italiano è inoltre diminuito dal 2010 in poi.

4) Estendere e riconoscere ai comuni i contributi per tutti i materiali plastici effettivamente riciclabili

Oggi il Conai intercetta i soli imballaggi per la raccolta della plastica. Questo vincolo ha escluso per anni dal riciclo piatti e bicchieri di plastica (ammessi solo dal maggio scorso) e continua ad escludere le posate di plastica così come vasi, giocattoli, grucce e decine di altre tipologie di materie plastiche che invece sono e sarebbero riciclabili e sono attualmente considerate "scarti".

Proposta

Estendere e riconoscere ai comuni i contributi per tutti i materiali plastici effettivamente riciclabili.

5) Eliminare qualsiasi voce di spesa del sistema CONAI destinato all'incenerimento

La gerarchia sui rifiuti privilegia il recupero della materia rispetto all'incenerimento. Oggi molte esperienze nazionali che operano nel recupero della materia dimostrano la fattibilità e la convenienza ambientale ed economica del riciclo rispetto all'incenerimento. Si ritiene indispensabile incentivare la filiera del recupero della materia e non finanziare l'incenerimento dei rifiuti.

Proposta

Eliminare qualsiasi voce di spesa del sistema CONAI destinato all'incenerimento, e destinare i contributi a sostegno di cicli chiusi di recupero della materia con particolare attenzione alle frazioni plastiche residue.

L'attuale accordo ANCI_CONAI si dimostra profondamente inadeguato nel rispondere all'insostenibilità economica di comuni e dei cittadini che vengono fortemente penalizzati dall'attuale sistema della gestione del ciclo degli imballaggi.

Enti locali, gestori dei servizi di raccolta differenziata e in ultima analisi le famiglie italiane, si trovano a pagare i costi ambientali ed economici di un'immissione massiccia di imballaggi spesso di bassa qualità che ne rendono difficile ed antieconomico il riciclo. In Italia ricopriamo due record europei: quello del contributo ambientale più basso che viene pagato dalle aziende utilizzatrici di packaging e quello dei contributi più bassi ricevuti dai comuni per fare la raccolta differenziata degli imballaggi.

L'associazione dei Comuni Virtuosi ritiene che l'Accordo ANCI-CONAI in scadenza vada radicalmente riscritto a partire dall'accoglimento di queste proposte sulle quali **chiede l'adesione dei comuni italiani** perché siano portate con forza al tavolo delle trattative.

Treatmento e recupero degli imballaggi in plastica nel 2011 e 2012

consuntivo 2011	RECUPERO TOTALE (ton)	consuntivo 2012	budget 2013
390.332 18,8%	RICICLO COREPLA incidenza % riciclo Corepla	417.410 20,1%	454.290 21,8%
355.000	RICICLO OPERATORI INDIPENDENTI	356.000	357.000
745.332 35,9%	TOTALE RICICLO incidenza % riciclo	773.410 37,3%	811.290 38,9%
437.000	RECUPERO ENERGETICO RSU	432.500	430.000
225.487	RECUPERO ENERGETICO COREPLA	248.270	270.885
662.487 31,9%	TOTALE RECUPERO ENERGETICO incidenza % recupero energetico	680.770 32,8%	700.885 33,6%
1.407.819 67,8%	RECUPERO TOTALE incidenza % recupero totale	1.454.180 70,1%	1.512.175 72,6%

Fonte <http://www.liuc.it/cmgenerale/ingegneria/cm/upload/Bertazzoli.pdf>

DOSSIER *Analisi dei risultati ottenuti dal sistema Conai e proposte di modifica dell'accordo*

Sommario

Il contesto normativo ed operativo europeo di riferimento.....	3
Le condizioni introdotte nell'ultimo accordo ANCI-CONAI.....	9
Il parziale riconoscimento dei maggiori oneri della RD ai Comuni da parte del Conai.....	15
Le iniziative del Conai per il recupero energetico degli imballaggi.....	22
Il reale stato di salute dell'industria del riciclo ed i conflitti di interesse in atto.....	23
Proposte di revisione dell'accordo Anci-Conai da sottoporre anche al Governo Nazionale.....	29
ALLEGATO: PROPOSTE PER AGEVOLARE LA RIDUZIONE DEGLI IMBALLI.....	31

*Sede legale: piazza G. Matteotti n°17 60030 Monsano (AN) Tel 073161931 Fax 0731619339
C.F. 91025950428 - P. IVA 02450370420*

<http://www.comunivirtuosi.org> - info@comunivirtuosi.org