

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ
ILLECITE AD ESSO CONNESSE

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL
MERCATO

7 NOVEMBRE 2007

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori, desidero ringraziare codesta Commissione per aver dato all'Autorità che presiedo l'opportunità di riferire sugli aspetti concorrenziali del sistema di gestione dei rifiuti d'imballaggio.

Desidero in premessa precisare che l'Autorità sta svolgendo un'indagine conoscitiva sul settore dei rifiuti da imballaggio: le considerazioni che verranno svolte di seguito costituiscono pertanto l'esito delle prime riflessioni sui materiali raccolti fino ad oggi.

Il sistema di gestione dei rifiuti da imballaggio è stato interessato dalla Direttiva comunitaria 94/62, che ha imposto il raggiungimento di obiettivi minimi di recupero o riciclaggio, a fini di prevenzione e riduzione dell'impatto ambientale e di garanzia del funzionamento del mercato interno. A tal fine, la Direttiva prevede in via prioritaria la limitazione della produzione di rifiuti di imballaggio e, in ogni caso, il reimpiego, il riciclaggio e altre forme di recupero. Lo smaltimento viene previsto come scelta residuale.

In particolare, per quanto riguarda il recupero e il riciclaggio, la Direttiva fissa agli Stati membri una serie di obiettivi quantitativi da raggiungere entro termini stabiliti, lasciando ai medesimi Stati libertà di adottare i modelli organizzativi ritenuti più consoni. In ogni caso, le misure adottate per il raggiungimento degli obiettivi, devono essere conformi ai principi che informano la politica della Comunità in materia di ambiente, tra cui quello per cui "chi inquina paga".

Occorre osservare in linea generale come caratteristica precipua degli imballaggi e, di conseguenza, dei loro rifiuti, sia l'essere fabbricati con materiali diversi ma tutti, seppur in misura diversa, suscettibili di apprezzamento economico e redditività all'interno di dinamiche di mercato. La raccolta di rifiuti finalizzata al riciclo dei materiali di produzione, del resto, ha costituito un'attività storicamente organizzata in maniera imprenditoriale. Si tratta quindi di settori nei quali può svilupparsi una industria importante, con un significativo passaggio dalla considerazione del rifiuto come problema a un suo trattamento come risorsa.

Il legislatore italiano si è conformato alla disciplina comunitaria in un primo momento con il Decreto legislativo 5 febbraio 1997. n. 22 (c.d. decreto Ronchi). Tale decreto è stato

successivamente abrogato e sostituito dal Decreto legislativo 3 aprile 2006. n. 152 (“Norme in materia ambientale”, c.d. Testo unico ambientale - TUA).

Il sistema previsto si fonda sul principio che il costo della raccolta differenziata, della valorizzazione e dell’eliminazione dei rifiuti di imballaggio è sostenuto dai produttori e dagli utilizzatori in proporzione alle quantità di imballaggi immessi sul mercato nazionale.

Il legislatore, all’art. 38 del decreto Ronchi, ha delineato un sistema fondato essenzialmente sul modello consortile e la cooperazione istituzionale con gli enti locali – in particolare i Comuni – per l’organizzazione della raccolta differenziata. La legge ha infatti previsto la costituzione di un Consorzio nazionale, il CONAI, avente tra le sue molteplici funzioni quella di definire (di concerto con le amministrazioni territoriali competenti) gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi di raccolta, ripartire tra i produttori e gli utilizzatori i costi della raccolta differenziata, del riciclaggio e del recupero dei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata in proporzione alle quantità, peso e tipologia di imballaggi da ciascuno immessi sul mercato, determinando a tal fine un apposito contributo ambientale con cui finanziare le attività poste in essere dai Comuni nell’ambito delle attività di organizzazione dei servizi di igiene urbana, soggette a regime di esclusiva.

In aggiunta all’attività di organizzazione generale del settore degli imballaggi riconosciute al CONAI, è stata prevista la possibilità di costituire consorzi tra produttori e utilizzatori degli imballaggi di un dato materiale: un solo consorzio per ogni tipologia di imballaggio. Tali consorzi provvedono al ritiro degli imballaggi derivanti dalla raccolta differenziata operata dai Comuni su superficie pubblica, nonché al riciclaggio ed al recupero mediante assegnazione ai riciclatori. Caratteristiche fondamentali di questo sistema è la centralizzazione delle decisioni in merito alle variabili economiche fondamentali: il contributo per la raccolta differenziata viene, infatti, definito dal CONAI sulla base di quanto indicato dai singoli consorzi di filiera; i corrispettivi ai Comuni sono individuati in base ad un accordo tra CONAI, consorzi di filiera e ANCI. Questo, in estrema sintesi il modello attuato.

Va detto che già il decreto Ronchi prevedeva come alternativa al sistema consortile, oltre al meccanismo della cauzione, la possibilità per ciascun produttore di organizzare autonomamente la raccolta (e successivo riciclo/recupero) dei propri rifiuti da imballaggio (c.d. autoproduzione): tale previsione della legge è però rimasta sulla carta, poiché ai produttori furono concessi solo sei mesi di tempo per realizzare il proprio sistema di gestione dei rifiuti. Trattandosi di un termine troppo breve, tutti gli operatori interessati trovarono di fatto assai più agevole aderire al rispettivo consorzio di filiera, mentre i nuovi operatori (entrati in attività dopo i fatidici sei mesi) semplicemente si trovarono senza alternative.

Su questo assetto particolarmente rigido è intervenuto il TUA, che ha esplicitamente consentito la possibilità di istituire più consorzi di filiera per ciascun tipo di imballaggio (v. art.223, comma 1 del dlgs.n.152/2006), ha incoraggiato l’ingresso nei consorzi esistenti di

“recuperatori e i riciclatori che non corrispondono alla categoria dei produttori, previo accordo con gli altri consorziati ed unitamente agli stessi” (v. art. 223), consentendo così un positivo confronto tra soggetti portatori di interessi diversi ed ha ribadito la possibilità di poter svolgere l'autoproduzione.

Sia la costituzione di nuovi consorzi, sia la possibilità di organizzare autonomamente da parte di ciascun produttore la gestione dei propri rifiuti sono subordinate ad un riconoscimento da parte di un'autorità di vigilanza, la cui istituzione era prevista dall'art.207, che è però stato soppresso da un successivo decreto correttivo (dlgs 8 novembre 2006, n.284). Di fatto oggi non c'è l'amministrazione competente a verificare la regolarità dei sistemi di autoproduzione e la costituzione di nuovi consorzi alternativi a quelli esistenti: tale situazione di grave incertezza normativa comporta un danno rilevante per le imprese che intendessero accedere a questi mercati, per i produttori che volessero provvedere direttamente al riciclaggio e quindi per l'industria nel suo complesso.

Ne deriva in ogni caso che la gestione dei rifiuti da imballaggio resta attualmente affidata al sistema CONAI – Consorzi di filiera, nonostante le aperture previste e ribadite dal TUA, non ancora operative.

Non si intende disconoscere i risultati raggiunti dal sistema attuale, in particolare per quel che riguarda la sua utilità nella fase iniziale di realizzazione di un moderno sistema di gestione dei rifiuti nel nostro Paese. Si vuole, però, riflettere su alcune criticità che, se superate, potrebbero rendere la regolazione del settore più adatta a favorire l'ulteriore sviluppo di questi mercati, con vantaggi generali non solo sul piano ambientale, ma anche economico, attese le grandi potenzialità ancora sopite.

In primo luogo, sembra opportuno segnalare il peculiare ruolo del CONAI che è composto dai produttori ed utilizzatori ed è chiamato a svolgere contestualmente attività di regolazione del settore per la tutela di interessi generali. Ciò è ancora più preoccupante se si pensa che, non operando la prevista Autorità di vigilanza di settore, il CONAI compie le proprie scelte senza quei necessari controlli pubblici che pure il legislatore aveva originariamente previsto. Tale controllo pubblico potrebbe essere adeguatamente svolto anche dal Ministero dell'ambiente o delle attività produttive.

Per altro verso, si può dubitare dell'opportunità di attribuire ad un sistema consortile – che resta pur sempre espressione di interessi privati – oneri organizzativi di rilievo tipicamente pubblico. Si pensi, in particolare, a quanto previsto dal TUA circa la possibilità che in casi di emergenza sia proprio il CONAI a farsi carico dell'organizzazione dei servizi di raccolta per così dire in surroga (v. art. 222 TUA).

D'altro canto, se è auspicabile massimizzare l'obiettivo del recupero dei rifiuti, il sistema attuale di copertura dei costi relativi non sembra adeguatamente funzionale. Infatti, il costo del riciclo grava sui produttori ed utilizzatori aderenti al CONAI, il quale non ha incentivi a superare gli obiettivi minimi stabiliti dalla normativa, nei fatti già raggiunti grazie alla raccolta effettuata solo su una parte del Paese. In altri termini, i Consorzi non

avranno alcun incentivo ad aumentare il contributo e quindi i costi dei propri aderenti, oltre a quanto strettamente necessario per raggiungere gli obiettivi. Una soluzione, al riguardo, potrebbe essere la previsione di obiettivi minimi per aree territoriali più ristrette, non cumulabili a livello nazionale.

Questione assai controversa è poi quella delle modalità di assegnazione dei materiali derivanti da raccolta su superficie pubblica ai soggetti recuperatori da parte dei competenti consorzi di filiera: la necessità di fare chiarezza su questo aspetto costituisce uno dei motivi per cui è stata avviata l'indagine conoscitiva. E' importante segnalare in questa sede che, nel corso dell'indagine, si è potuto riscontrare che alcuni consorzi hanno provveduto a rendere più competitive e trasparenti tali assegnazioni (es. il consorzio per le materie plastiche ha organizzato delle gare per tali assegnazioni): salva la necessità di ulteriori approfondimenti, si ritiene questo un segnale positivo per il settore.

Più in generale, ci si può domandare se i consorzi di filiera siano sempre necessari in relazione a ogni materiale da imballaggio: a questo proposito è utile distinguere tra quelle situazioni nelle quali vi è un incentivo specifico per i produttori a svolgere attività di recupero in quanto il materiale derivante dal rifiuto riciclato costituisce un input del proprio processo produttivo (c.d. filiera chiusa, perfettamente esemplificata dal materiale vetro) e quelle in cui tale incentivo è assente (c.d. filiera aperta, caso tipico è quello delle materie plastiche). In effetti, nel caso delle filiere chiuse parrebbe utile incentivare il ricorso a sistemi alternativi di autoproduzione/cauzione, più che la riunione dei vari soggetti in strutture consortili. In tali settori sarebbe possibile anche per i soggetti che effettuano la raccolta su superficie pubblica – ovvero i Comuni – valorizzare adeguatamente il materiale da riciclare sulla base dei costi specifici sostenuti, senza la necessaria intermediazione di un consorzio unico che stabilisca un corrispettivo centralizzato. L'esperienza ha dimostrato che per il vetro non è stato concluso l'accordo tra il consorzio di filiera e l'ANCI per dissensi insanabili sull'aspetto economico.

Criticità sono poi emerse con riferimento alla raccolta dei rifiuti.

Un primo problema attiene all'annosa questione della c.d. 'assimilazione' dei rifiuti provenienti da attività industriali/artigianali/commerciali ai rifiuti urbani. In assenza di una specifica regolamentazione dei criteri volti a stabilire la precisa nozione di rifiuto assimilato – regolamentazione che il decreto Ronchi aveva demandato a un apposito decreto ministeriale, poi mai approvato – le amministrazioni comunali hanno di fatto applicato una nozione molto ampia, anche al fine di aumentare l'area di imponibilità della tassa/tariffa per la gestione dei rifiuti urbani. Tale processo ha però eroso gli spazi operativi dell'industria degli operatori privati che, prima dell'entrata in vigore del decreto Ronchi, provvedevano alle attività di gestione di tale tipologia di rifiuti sulla base di rapporti bilaterali con i produttori di questi. Una rilevante massa di rifiuti/materiali riciclabili è stata così sottratta all'attività economica privata ed è confluita nella raccolta riconducibile al sistema consortile.

Tale questione meriterebbe un intervento normativo volto a chiarire i limiti della nozione di rifiuto assimilabile.

Accanto al fenomeno dell'estensione di fatto dell'ambito della privativa, si deve registrare che in alcune aree del Sud del Paese i servizi di raccolta e selezione dei rifiuti da imballaggi non vengono neppure organizzati, mentre in altre non sono comunque adeguatamente sviluppati. Questa situazione determina un grave ostacolo all'attività delle infrastrutture private di riciclaggio che pure esistono in quelle medesime zone: in sostanza, le imprese dei recuperatori presenti in quelle parti del territorio nazionale non riescono a trovare materiale da recuperare e ciò proprio per il fatto che la raccolta su superficie pubblica fallisce i suoi obiettivi.

E' opportuno riflettere sulle cause che determinano un'insufficiente attività di raccolta differenziata da parte dei Comuni.

Come accennato, attualmente la copertura del costo della raccolta differenziata è riconosciuta ai Comuni sotto forma di un corrispettivo concordato tra l'ANCI e i singoli consorzi di filiera, nell'ambito di un più generale accordo stipulato con il CONAI. Dal momento che il corrispettivo viene stabilito in sede di accordo nazionale, non è possibile tenere conto delle differenti condizioni economiche di svolgimento del servizio nelle diverse aree geografiche, quindi può darsi il caso che vi siano Comuni in cui il costo della raccolta differenziata ecceda il corrispettivo stabilito, e che perciò non avranno nessuno stimolo a svolgere la raccolta.

In conclusione, si ritiene che il sistema CONAI - Consorzi di filiera sia stato utile nella fase di avvio della gestione dei rifiuti di imballaggio, ma che oggi sia necessario un suo completamento.

Occorre un adeguamento della normativa allo scopo di definire un quadro di regole certe, che consenta alle imprese di determinare in piena consapevolezza le proprie strategie. In tal senso, va attivata un'istanza pubblica di regolazione e controllo al posto dell'Autorità di settore soppressa, come del resto accade in tutti gli altri Paesi europei; vanno favorite l'autoproduzione e la nascita di consorzi autonomi, ulteriori rispetto a quelle esistenti, mentre sarebbe opportuno escludere l'obbligatorietà di appartenenza nei settori dove ciò è possibile per le ragioni dette. Occorre definire normativamente la nozione di rifiuti assimilati a quelli urbani secondo criteri certi, che non limitino indebitamente la libera attività economica dei privati in settori dove tradizionalmente hanno operato efficacemente.

Infine, sarebbe opportuno consentire la possibilità per i Comuni di accedere direttamente alla domanda delle imprese di riciclo, in quei casi in cui il Consorzio non appaia strettamente necessario, in quanto un'attività economicamente sostenibile di riciclo sarebbe possibile in sua assenza. Un ruolo importante potrebbe essere svolto anche dalle cc. dd. "borse dei rifiuti" che già operano e che facilitano la messa in contatto tra chi offre rifiuti e chi li domanda per svolgere attività di riciclo.

Questa possibilità, consentendo ai Comuni di utilizzare il rifiuto come una risorsa, incentiverebbe anche la strumentale attività di raccolta differenziata. Si rileva incidentalmente come una più accorta valorizzazione dei rifiuti da imballaggio raccolti (*rectius*, delle materie prime secondarie derivanti da tale raccolta) potrebbe tradursi in un alleggerimento delle tasse/tariffe sui rifiuti applicate ai cittadini.