

COSTI DI GESTIONE DEI RIFIUTI, QUALE COPERTURA?

UN RECENTE STUDIO DEL LABORATORIO REF RICERCHE MOSTRA COME IL CONTRIBUTO CONAI NON COPRA I “MAGGIORI ONERI” DELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA DEI RIFIUTI DA IMBALLAGGI. ENTRO LA FINE DEL 2024, APPLICANDO LA RESPONSABILITÀ ESTESA DEL PRODUTTORE, TALE CONTRIBUTO DOVRÀ COPRIRE IL 100% DEI COSTI ED È DUNQUE DESTINATO AD AUMENTARE.

Nella transizione verso l'adozione di un paradigma economico di riferimento basato sull'economia circolare, appare imprescindibile che la responsabilità di chi produce un bene ricomprenda anche la fase post-consumo, ovvero quando il prodotto si trasforma in rifiuto. Un passo più che mai necessario per costruire una strategia di adattamento resiliente alla crisi climatico-ambientale, che diventa ogni giorno sempre più inderogabile.

Per la filiera degli imballaggi, questo significa passare dall'attuale schema di responsabilità “condivisa” a uno di responsabilità più propriamente “estesa”, adottando compiutamente un modello di Epr (dall'inglese “*extended producer responsibility*”), ove i produttori sono chiamati a farsi carico per intero dei costi di gestione dei rifiuti originati dai prodotti immessi sul mercato. Più propriamente, si tratta dei costi della raccolta differenziata dei propri rifiuti, dei costi del loro trasporto e del trattamento – necessari al raggiungimento dei *target* di riciclo – e degli ulteriori costi necessari a garantire la raccolta e la comunicazione dei dati, oltre a quelli volti a garantire una congrua informazione ai consumatori. La direttiva Ue 852/2018 infatti, recentemente recepita in Italia con il Dlgs 3 settembre 2020, n. 116 dispone che, entro la fine del 2024, ciascuno stato membro dovrà istituire regimi Epr per tutti gli imballaggi conformemente all'articolo 8 e al nuovo articolo 8 bis della direttiva 2008/98/CE. Tra le caratteristiche più rilevanti che i nuovi regimi Epr dovranno avere, si ha l'obbligo di copertura integrale (in deroga è concesso di arrivare ad almeno l'80%) dei “costi efficienti” di gestione dei rifiuti da imballaggio. A oggi, nel caso italiano, ai fini della determinazione della responsabilità finanziaria dei produttori di imballaggi rispetto alla gestione dei relativi rifiuti, rileva la nozione di “maggiori oneri” che il sistema Conai (il consorzio nazionale istituito nel 1997 per sostenere



FOTO: FOTOREPORTER - REGIONE ER

la raccolta differenziata e il riciclo degli imballaggi) è tenuto a versare ai comuni o ai soggetti da questi delegati a parziale copertura dei costi sostenuti per la raccolta differenziata dei rifiuti da imballaggio. Secondo i dati Ispra, i rifiuti di imballaggio rappresentano in media circa il 53% delle frazioni vetro, metalli, carta e cartone, legno e plastica da raccolta differenziata. Al netto delle frazioni merceologiche similari (Fms), la quota di rifiuti da imballaggio conferita al circuito Conai nel 2017 ammonta a circa 4 milioni di tonnellate: il 13,5% dei rifiuti urbani (e assimilati) raccolti in Italia e il 24,3% dei rifiuti (da imballaggio e non) raccolti in modo differenziato. Tenendo conto che la filiera degli imballaggi non è l'unica a essere sottoposta a regime Epr, ma che è di gran lunga quella più rilevante, si evince come tale istituto interessa una quota tutto sommato marginale dei rifiuti urbani raccolti nel paese. Un'evidenza che suggerisce l'opportunità di un ampliamento del presidio della responsabilità estesa del produttore anche ad altre filiere. Quanto ai “maggiori oneri”, il legislatore italiano non si è mai occupato di definire i criteri che ne consentano la determinazione, demandando

alla contrattazione tra Anci, in rappresentanza dei comuni italiani, e Conai, la loro quantificazione, nel rispetto di generici “criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza di gestione del servizio”. Tale quantificazione avviene come noto nell'ambito dell'accordo quadro Anci-Conai che dal 1997 a oggi, ogni 5 anni, regola le modalità di conferimento e i corrispettivi unitari che il sistema consortile è tenuto a versare ai comuni a fronte del conferimento in convenzione dei rifiuti di imballaggio da raccolta differenziata.

Ai fini della determinazione del grado di copertura dei contributi Conai dei maggiori oneri di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, è possibile delineare tre diversi scenari, in relazione alle diverse possibili interpretazioni del concetto di “maggiori oneri”:

- 1) *scenario di “costo pieno”*, dove i maggiori oneri sono intesi come l'ammontare dei costi della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio
- 2) *scenario di “costo integrale”*, dove i maggiori oneri vengono definiti come la differenza tra il costo della raccolta



differenziata degli imballaggi e quello “teorico” di una raccolta integralmente indifferenziata

3) *scenario di “costo addizionale”*, con i maggiori oneri pari alla differenza tra il costo della raccolta differenziata e quello della raccolta indifferenziata nello scenario attuale.

Nel 2017 i corrispettivi complessivamente trasferiti dai consorzi del sistema Conai ai comuni (o ai soggetti da questi delegati) per i rifiuti di imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati conferiti in convenzione ammontavano a circa 478 milioni di euro. Pur nella difficoltà dovuta alla scarsa disponibilità di dati, il costo diretto della raccolta differenziata degli stessi sostenuto dai Comuni può essere stimato in poco più di 891 milioni di euro. Se a tale dato si sommano i costi di trattamento e i costi di capitale, si giunge a una quantificazione dei costi totali di gestione dei rifiuti di imballaggio raccolti in maniera differenziata e conferiti al sistema Conai pari a circa 1 miliardo di euro.

Associando la corrispettiva valutazione economica a ciascuno degli scenari di maggiori oneri prima delineati, è possibile calcolare il grado di copertura del contributo Conai. Nel caso di “costo pieno”, il valore di riferimento è quello di 891 milioni di euro; un dato che porta a un grado di copertura del 54%.

Sottraendo a tale cifra un costo teorico di raccolta integralmente differenziata pari a circa 50 euro/t, (costo stimato da Utilitalia - Bain & Company nel 2019 all'interno dello studio “Analisi dei costi della raccolta differenziata in Italia”) moltiplicato per i 4 milioni di tonnellate conferite al Conai nel 2017, nello scenario di “costo integrale” i maggiori oneri ammontano a 692 milioni di euro. Un numero, questo, che si traduce in una copertura nella misura del 69%.

Considerando, invece, un costo attuale per la raccolta indifferenziata pari a 90 euro/ton, (dato Utilitalia - Bain & Company, 2019) la quantificazione dei maggiori oneri nello scenario di “costo

TAB. 1
CONTRIBUTO CONAI

Contributo Conai, copertura dei maggiori oneri e dei costi di gestione. Valori in milioni di euro, %, anno 2017.

Fonte: elaborazioni Laboratorio Ref ricerche su dati Ispra, Utilitalia e VIII Rapporto raccolta differenziata e riciclo (2018).

| Scenario | Maggiori oneri | % copertura contributo Conai |
|--|-------------------|------------------------------|
| “Costo pieno” costi della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio (ex art. 221, comma 11, Dlgs 152/2006) | 891 | 54% |
| “Costo integrale” differenza tra costo della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio e costo “teorico” di una raccolta integralmente indifferenziata (ex art. 224, comma 5, Dlgs 152/2006, incl. diseconomie) | 692 | 69% |
| “Costo addizionale” differenza tra costo della raccolta differenziata e costo della raccolta indifferenziata nello scenario attuale (ex art. 224, comma 5, Dlgs 152/2006, escl. diseconomie) | 533 | 90% |
| Direttiva 852/2018 | Costi di gestione | % copertura contributo Conai |
| Costo di gestione dei rifiuti da imballaggio: raccolta e trasporto, trattamento e costi di capitale | 1.000 | 48% |

addizionale” scende a 533 milioni di euro. Quest’ultima è la valorizzazione più vicina al concetto di *maggiori oneri* presa a riferimento nell’accordo Anci-Conai. Sotto quest’ipotesi, la copertura è decisamente più elevata, pari al 90%, allorché non risulta comunque completa.

Alla luce di tali valori, pur avendo considerato diverse ipotesi di scenari coerentemente con l’assenza di una definizione univoca delle variabili in gioco, emerge in maniera incontrovertibile come il contributo Conai non sia pienamente capiente. Anche volendo limitare la responsabilità finanziaria dei produttori ai soli costi aggiuntivi sostenuti dai Comuni in seguito all’avvio delle raccolte differenziate.

Il tema della mancata copertura si fa ancora più rilevante, volendo considerare il perimetro del 100% dei costi associati ai nuovi obblighi di Epr stabiliti in sede comunitaria. In questo caso, si tratta di riportare i 478 milioni di euro versati dal Conai nelle casse dei comuni italiani nel 2017 con il miliardo di euro che fornisce un’indicazione media dei costi gestionali. Così facendo, si ottiene un grado di copertura del 48%. Rispetto a tale scenario, pertanto, è necessario che il contributo Conai più che raddoppi per assolvere pienamente al proprio scopo.

La determinazione dei contributi finanziari che dovranno essere versati dai produttori di imballaggi in adempimento ai nuovi obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore, dovrà tener conto del concetto di “efficienza dei servizi di gestione rifiuti”. Tali contributi, come esplicitato dalla direttiva Ue 851/2018, non dovranno infatti superare

“i costi che sono necessari per fornire servizi di gestione dei rifiuti in modo efficiente in termini di costi”.

Quali siano questi costi per la filiera degli imballaggi in Italia, dove si hanno situazioni fortemente diversificate a livello territoriale, è un aspetto ancora tutto da definire. Qui, si inserisce il ruolo dell’autorità di regolazione per energia reti e ambiente (Arera), espressamente richiamato agli articoli 178-ter e 222 del Dlgs 152/2006, dopo le modifiche apportate dal Dlgs di recepimento delle direttive 851 e 852/2018 (Dlgs 3 settembre 2020, n. 116).

I criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato di gestione dei rifiuti per il periodo 2018-2021 sono stati approvati con delibera Arera 443/2019, che ha introdotto il nuovo metodo tariffario rifiuti (Mtr). Tuttavia, se da un lato, il nuovo Mtr rappresenta un decisivo passo in avanti sul piano della trasparenza – perché consentirà di avere elementi utili per capire meglio l’annosa questione dei costi della raccolta e di gestione – dall’altro non sono stati ancora definiti dall’autorità i criteri specifici per la determinazione della responsabilità finanziaria dei produttori di imballaggi, nell’ambito dell’attuale e della futura disciplina Epr.

Paolo Azzurro, Donato Berardi, Nicolò Valle

Ref Ricerche

Lo studio in versione integrale è disponibile gratuitamente (previa registrazione) sul sito del laboratorio Ref Ricerche all’indirizzo <https://laboratorioref.it/epr-imbballaggi-la-copertura-dei-costi/>