



22 dicembre 2006
CC/vm

IL RICICLO DEGLI IMBALLAGGI IN PLASTICA DI PROVENIENZA INDUSTRIALE E COMMERCIALE

Il 9 novembre 2006, in un convegno nell'ambito della mostra Ecomondo, a Rimini, ASSORIMAP ha presentato le risultanze di una ricerca sul tema "Il riciclo degli imballaggi in plastica di provenienza industriale e commerciale - funzionamento attuale e modelli alternativi".

La ricerca è stata svolta su mandato ASSORIMAP dal Centro Studi Edizioni Ambiente.

In queste pagine se ne riporta una sintesi.

Sommario

Lo studio sviluppa un'analisi delle problematiche legate al riciclo degli imballaggi in plastica, di provenienza industriale e commerciale, per individuare i criteri che possono guidare la trasformazione e lo sviluppo di questo settore e proporre due modelli di funzionamento alternativo, che potrebbero essere attuati nel breve/medio periodo. Il ragionamento si sviluppa secondo una struttura "ad albero", con un testo base che sintetizza gli argomenti chiave e rimanda a una serie di allegati di approfondimento. L'analisi del quadro attuale è scandita sui concetti seguenti.

- Gli imballaggi di provenienza industriale e commerciale sono stati prevalentemente considerati, in Italia e all'estero, un "non problema" in quanto si riteneva che essi potessero essere gestiti attraverso meccanismi generati spontaneamente dal mercato. Attualmente, la prospettiva della "gestione integrata" e l'evoluzione del mercato delle materie plastiche impongono una visione diversa.

- La plastica presenta un ciclo "a catena aperta", che cioè non si chiude tornando agli stessi produttori della materia vergine come invece avviene per gli altri principali materiali di imballaggio (dove la carta torna alle cartiere, il vetro alle industrie vetrarie e così via). La plastica non torna al settore di produzione primario (industria chimica) e l' "anello mancante" della catena è costituito da un comparto costituitosi negli anni più recenti: quello dei Riciclatori.

- Quello del riciclo della plastica è un "mercato mancante", cioè un mercato nel quale alcuni fattori determinanti non sono immediatamente traducibili in termini economici (in quanto sono vincolati ad aspetti ambientali e sociali "non monetizzabili"). Ciò significa che il mercato deve essere "amministrato" affinché gli agenti economici siano messi nella condizioni di sviluppare le attività richieste, cosa che avviene per gli imballaggi di origine domestica (Contributo ambientale, corrispettivi Anci/Conai, corrispettivi ai Centri di selezione). Il mercato del riciclo degli imballaggi industriali e commerciali non è attualmente amministrato e si caratterizza ulteriormente come "mercato subordinato".

- In un mercato mancante i costi di transazione non risultano governabili e i dati a consuntivo offrono scarsa affidabilità laddove si riferiscono ad attività non amministrate. Nel comparto del riciclo degli imballaggi plastici industriali e commerciali tutti



2.

gli elementi quantitativi (flussi, prezzi, quantità effettivamente recuperate e riciclate) sono particolarmente instabili e di difficile determinazione. In sostanza: in questo comparto le dinamiche di mercato non sono ancora abbastanza mature da garantire la "missione" per la quale l'intero sistema è stato concepito, quella cioè di rispondere a un interesse pubblico che può essere soddisfatto solo attraverso una gestione qualificata e trasparente dei rifiuti di imballaggio industriali e commerciali e del loro riciclo.

Quali sono i criteri di riferimento per dare una prospettiva di miglioramento a questo scenario?

Il punto chiave è promuovere l'integrazione tra gli operatori. Integrazione "verticale", tra i Riciclatori e gli operatori a monte nella filiera (Raccoglitori, Centri di selezione) e integrazione "orizzontale" in relazione da un lato alla raccolta e al riciclo degli urbani (per razionalizzare il sistema di interesse pubblico) e dall'altro alle attività di riciclo degli scarti pre e post consumo non imballaggi (per consolidare le economie specializzate dei Riciclatori).

L'integrazione favorisce la governabilità economica. Alla frammentarietà degli investimenti individuali, in competizione tra loro, si sostituisce la prevedibilità delle transazioni, che vengono pattuite tra i soggetti implicati. Ogni azione e ogni risultato dei Riciclatori dovrebbe essere accompagnato da una comunicazione adeguata, affinché risulti evidente la prospettiva di sostenibilità che orienta le attività di questo comparto. In campo ambientale la trasparenza è un requisito determinante, anche ai fini della credibilità che l'impresa assume nel territorio.

Per questo i Riciclatori devono assumere precise funzioni di garanzia. Garanzia di affidabilità, di efficienza, di sostenibilità. Quindi essenzialmente garanzia dei risultati. Per contribuire a una definizione certa degli obiettivi nazionali, promuovere la fiducia dei produttori/detentori di rifiuti, fornire tracciabilità dei flussi, scoraggiare l'illecito. Per svolgere un ruolo di garanzia occorre che le imprese di riciclo siano impegnate nella qualità ambientale, attraverso forme adeguate di certificazione.

Lo studio propone pertanto due modelli operativi, che possono costituire punto di riferimento per una prossima evoluzione del sistema.

La questione degli imballaggi di provenienza industriale e commerciale

In Italia e negli altri Paesi europei che hanno recepito la direttiva packaging (Direttiva 94/62/Ce) la gestione degli imballaggi industriali e commerciali ha costituito, per così dire, la "zona d'ombra" nel meccanismo di funzionamento dei diversi sistemi nazionali. In alcuni Paesi sono previsti obblighi e adempimenti precisi in merito, ma il problema – in termini di regolamentazione delle azioni concrete – appare sempre in secondo piano rispetto ai domestici. In altri Paesi la questione è stata semplicemente ignorata: non sono previste né Istituzioni Autorizzate né contributi e la responsabilità di gestione è demandata alle singole imprese, che devono contribuire agli obblighi nazionali di recupero e riciclo con mezzi propri, trovando le soluzioni adeguate caso per caso.

Si potrebbe pensare a una scarsa considerazione del problema da parte delle autorità nazionali e internazionali preposte. In realtà – quantomeno nella fase di avvio del sistema europeo, alla fine degli anni Novanta – questa disattenzione corrispondeva a semplici criteri di priorità. L'Europa e gli Stati membri ponevano la massima attenzione al problema degli imballaggi domestici perché questi imballaggi – frammentati in una miriade di piccoli flussi parcellizzati – dopo il loro utilizzo sono i più difficili da localizzare e gestire all'interno di tutte le altre tipologie di rifiuti. Diversamente, i rifiuti di imballaggio di provenienza industriale e commerciale presentano flussi più consistenti e meglio identificabili. I materiali, in gran parte dei casi, vengono diffe-



3.

renziati presso le imprese e si accumulano in quantitativi sufficienti a facilitarne la valorizzazione. In sostanza, per molte imprese (soprattutto di grandi dimensioni) la gestione dei rifiuti di imballaggio ha potuto essere affrontata senza gravi problemi all'interno delle ordinarie logiche di mercato, secondo standard e consuetudini ormai acquisiti da anni.

Per le imprese di piccole dimensioni e per i punti vendita commerciali è venuto in soccorso il principio di "assimilazione agli urbani", secondo il quale molti rifiuti speciali possono essere gestiti dalle medesime strutture che si occupano dei domestici, con vantaggi economici e funzionali.

In Italia i criteri di assimilazione sono regolati da norme di carattere generale, nel rispetto delle quali ogni autorità locale può decidere discrezionalmente cosa assimilare e cosa no.

Ma esistono formule diverse: in Francia, ad esempio, le aziende che producono meno di 1.100 litri settimanali di rifiuti di imballaggio possono servirsi delle strutture del Compliance Scheme nazionale (Ecoemballages) benché quest'ultimo sia dedicato esclusivamente ai domestici.

Come è noto, la Direttiva Packaging (Direttiva 94/62/Ce) si è limitata a fissare i principi e gli orientamenti generali in materia di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio. Come ogni altra direttiva, essa ha delegato ai Paesi membri la scelta delle soluzioni operative e regolamentari che sarebbero state adottate caso per caso, riservandosi di verificare a posteriori la conformità delle norme nazionali ai requisiti prescritti. All'atto del recepimento, il primo nodo da affrontare era quello di individuare con chiarezza, in ciascun contesto nazionale, i ruoli e le responsabilità di coloro che nel testo della direttiva vengono genericamente definiti "operatori economici", "operatori della filiera imballaggi" o "parti coinvolte". Un secondo problema riguardava l'identificazione dei materiali e degli imballaggi che dovevano essere oggetto delle politiche di prevenzione e di tutela dell'ambiente: la direttiva, pur distinguendo tra imballaggi primari, secondari e terziari, non prevede in modo esplicito quali imballaggi debbano essere gestiti dai vari Sistemi nazionali e si limita a indicare obiettivi generali di recupero e riciclo.

Su queste basi si sono avviati i vari Sistemi nazionali, esprimendo una gamma molto diversificata di soluzioni che, come si è detto, hanno preso in considerazione prevalentemente gli imballaggi domestici lasciando al mercato la gestione di quelli commerciali e industriali.

In Italia la Direttiva è stata recepita dal Dlgs 22/1997, che ha istituito il Conai e i Consorzi dei materiali e ha realizzato nel nostro paese una formula molto particolare, che costituisce un caso pressoché unico in Europa. Il sistema si riferisce alla totalità degli imballaggi, richiedendo il contributo ambientale sia sui domestici che sugli industriali e commerciali, e i Consorzi dei materiali sono tenuti a gestire (organizzando raccolta, riciclaggio e recupero) sia "i rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico" che "i rifiuti di imballaggi secondari e terziari su superfici private" (art. 40 Dlgs 22/1997).

Tuttavia, nei fatti, il sistema si allinea fin dalle prime battute al criterio di priorità prevalente nel resto d'Europa: la massima attenzione è rivolta alle raccolte differenziate dei domestici (con l'Accordo ANCI-Conai) e, benché si sviluppi per qualche anno il tentativo di istituire "Piattaforme" per la raccolta agevolata dei rifiuti industriali e commerciali, questo versante del sistema resta in secondo piano sia dal punto di vista organizzativo che da quello dell'investimento di risorse.

In particolare, per quel che riguarda le materie plastiche le Piattaforme vengono sostanzialmente abbandonate dal Consorzio di riferimento (Corepla), che dal 2004 ne riduce il numero e la portata (18.000 tonnellate raccolte nel 2004, 4.000 nel 2005) e si concentra esclusivamente sulla gestione degli imballaggi domestici, lasciando quella dei rifiuti di imballaggi industriali e commerciali all'iniziativa dei cosiddetti O-



4.

peratori Indipendenti (imprese del riciclo che si incaricano autonomamente di trasformare una quota di questi rifiuti in materie plastiche seconde).

Nel frattempo lo scenario europeo si trasforma.

La Direttiva Packaging, aggiornata attraverso la Direttiva 2004/12/Ce, innalza gli obiettivi di recupero e riciclo e afferma anche in quest'ambito il principio della responsabilità del produttore. Tutti i sistemi europei consolidati, anche quelli che avevano trascurato il problema, affrontano in modo più sistematico la questione degli imballaggi industriali e commerciali, favorendo strutture e Istituzioni dedicate a questo segmento. Nascono nuovi modelli funzionali – in qualche caso decisamente innovativi e caratterizzati da una grande varietà di soluzioni a misura delle diverse realtà – che riportano efficacemente in primo piano la questione. In questo quadro, viene emanato in Italia il Dlgs 152/2006, il cosiddetto Codice Ambientale, che recepisce i nuovi obiettivi della Direttiva Packaging e, per la plastica, li eleva ulteriormente dal 22,5 al 26%.

Il decreto prevede la "liberalizzazione" del sistema dei Consorzi – che possono essere più d'uno per ciascun materiale – mantenendo su di essi le responsabilità indicate dal Dlgs 22/1997, quelle cioè relative sia agli imballaggi domestici che a quelli industriali e commerciali.

Almeno per questo aspetto, e nella forte enfattizzazione della "gestione integrata" e delle autonomie locali, il Dlgs 152/2006 sembra allinearsi alle indicazioni europee che prevedono una sempre maggiore autonomia delle imprese nell'assunzione delle responsabilità di gestione. Anche agli occhi del Legislatore il sistema, dopo otto anni di avviamento, appare maturo per superare le iniziali rigidità e promuovere nuove soluzioni più flessibili, che possano adattarsi alla varietà di scenari e problemi che caratterizzano il quadro nazionale.

D'altro lato, per quel che riguarda la plastica, è ormai nei fatti che l'obiettivo nazionale può essere raggiunto attraverso il concorso, in misura all'incirca equivalente, di due soggetti: da un lato il Consorzio Corepla, interamente dedicato agli imballaggi domestici; dall'altro gli Operatori Indipendenti, che realizzano il riciclo di una quota ormai superiore al 50% del totale.

È il momento di individuare nuove formule perché questi soggetti trovino un'integrazione efficace per garantire il controllo dei flussi e la migliore efficienza del riciclo e del recupero nelle diverse realtà locali.

La plastica: un ciclo a "catena aperta"

Le materie plastiche sono qualcosa di più di "un materiale".

Esse sono il risultato di una ricchissima serie di combinazioni e trattamenti in grado di generare una molteplicità di materiali del tutto diversi tra loro. Queste lunghe catene di polimeri – che la tecnologia attuale consente di montare, smontare e ricomporre a seconda delle necessità – sono diventate l'espressione più concreta e palpabile dell' "invenzione della materia".

Questa "materia inventata" si evolve giorno dopo giorno e questa artificialità è lo strumento che consente di intervenire con correttivi e razionalizzazioni che rendono più gestibili gli impatti ambientali e si coordinano con le tecniche di raccolta, recupero e riciclo dei rifiuti prodotti.

Va anche rimarcato che le materie plastiche si sono diffuse con un'accelerazione impressionante, che negli ultimi 15 anni è arrivata fino a dominare il mercato degli imballaggi (soprattutto i settori degli alimentari e delle bevande) generando una economia importante, con ricadute industriali, tecnologiche e occupazionali. A cascata di questo fenomeno, è nato il settore del riciclo e del recupero dei rifiuti plastici, che sta assumendo dimensioni significative.



5.

Quello delle materie plastiche va quindi considerato un mercato instabile, caratterizzato da rapidi cambiamenti di strategia da parte degli operatori economici e da una accentuata variabilità dei prezzi nel rapporto mutevole tra domanda e offerta, con una volatilità dei prezzi e un'incertezza delle transazioni nel mercato della plastica vergine che si riflettono sull'economia del riciclo, enfatizzando l'instabilità già propria di un comparto che subisce gli svantaggi di una posizione vincolata, a valle della catena produttiva.

Da qualche decennio – da quando cioè si pone in modo più pressante il problema della carenza di materie prime, anche in riferimento alla necessità di limitare il prelievo di risorse naturali – si svolgono analisi sul ciclo di vita dei principali materiali utilizzati nei processi di produzione industriale. Lo scopo è individuare criteri per contenere gli impatti ambientali che derivano dalle fasi di prelievo, produzione e distribuzione, limitare i consumi energetici e valorizzare il più possibile ogni materiale prolungandone "la vita", cioè l'impiego utile prima del suo decadimento prestazionale. Il modello ottimale di riferimento è quello indicato come "dalla culla alla culla", vale a dire un processo nel quale il materiale, dopo un primo impiego per un uso specifico, può essere riciclato e reinserito nel ciclo di produzione.

Dal punto di vista dell'organizzazione della filiera industriale questo modello è definito "a catena chiusa", in quanto i materiali, giunti a fine vita, possono tornare alle imprese produttrici che li hanno generati, venendo così reimmessi nei medesimi cicli produttivi. È il caso ad esempio dei residui ferrosi che decadono dai processi di lavorazione dei metalli e che possono essere rimandati a fusione ottenendo nuovo materiale pronto per qualsiasi applicazione, senza alcun decadimento prestazionale. In questo caso il ciclo di vita è prolungato praticamente all'infinito.

Per quel che riguarda i materiali di imballaggio, il modello "a catena chiusa" si è realizzato spontaneamente per la carta, i metalli e il vetro, dove le industrie di produzione sono riuscite con pochi adattamenti ad attrezzarsi per ricevere i materiali a fine vita e rigenerarli nel proprio stesso ciclo di produzione.

Ciò non è avvenuto per la plastica. Questo materiale – più propriamente, questo repertorio di materie diverse e totalmente "artificiali" – per il suo riciclo richiede processi molto particolari, che risultano del tutto estranei alle caratteristiche industriali e impiantistiche del settore di produzione primario (industria chimica). Pertanto la plastica ha presentato, fino a pochi anni or sono, un ciclo "a catena aperta" dove tutti gli imballaggi immessi al consumo, giunti a fine vita, perdevano ogni possibilità di riutilizzo (incrementando così i loro potenziali impatti ambientali) e potevano solo essere destinati a smaltimento.

Tuttavia, negli anni più recenti lo scenario è mutato radicalmente, e anche per le plastiche il problema del recupero/riciclo ha assunto una evidenza di primo piano, per le ragioni economiche, normative e ambientali già richiamate.

Di fronte a un quadro che pone come necessità la produzione di plastiche riciclate il mercato si è attrezzato, spontaneamente, creando in breve tempo un comparto dedicato che è andato a sopperire all' "anello mancante" nella catena. Infatti, il comparto non è stato un'emanazione dei produttori (industria chimica) ma piuttosto un settore di operatori indipendenti – i Riciclatori – dotati di attrezzature e impianti specializzati.

Queste imprese costituiscono il ponte funzionale affinché le plastiche provenienti dalle raccolte differenziate possano essere sottoposte a riciclo meccanico ed essere reinserite nei cicli produttivi dei trasformatori. L'attività dei Riciclatori di materie plastiche è andata sviluppandosi parallelamente a un oggettivo incremento delle quantità disponibili e della domanda, ma ha creato autonomamente procedure industriali e tecnologie che rendono concretamente possibile l'obiettivo di riciclare gran parte dell'enorme repertorio di imballaggi plastici che l'attuale regime dei consumi propone con quantità e varietà sempre crescenti.



6.

I problemi della "catena aperta"

La collocazione particolare dei Riciclatori in una posizione, per così dire, "ai bordi" della filiera della plastica, apre alcuni problemi specifici che caratterizzano uno scenario specifico e tipico di questo materiale.

In particolare, la produzione di plastiche riciclate – prevista dalle normative in materia e auspicata a livello ambientale – quando si traduce nel mercato reale crea le condizioni per una potenziale concorrenza tra soggetti diversi a monte della stessa filiera. Infatti, se per gli altri materiali di imballaggio (carta, metalli, vetro) l'immissione al consumo di materie prime e materie seconde fa capo alle medesime imprese, nel caso della plastica le fonti si sdoppiano: le materie prime sono prodotte dall'industria chimica e le materie seconde dalle imprese del riciclo.

I diversi materiali quindi concorrono verso i medesimi destinatari (l'industria di trasformazione) in una dinamica di prezzi, opportunità e convenienze che, come si vedrà nei paragrafi successivi, configura un mercato ancora instabile e immaturo.

Queste condizioni di concorrenza – a differenza di quanto avviene in un "mercato libero ordinario" dove possono produrre effetti di competizione positiva – si esprimono all'interno di uno scenario dove il bilanciamento tra l'impiego di materie prime e materie seconde è regolato da fattori extraeconomici (vincoli normativi, responsabilità ambientali) e deve trovare una propria armonizzazione che trascende la competizione commerciale.

Affinché questa armonizzazione si realizzi occorrerebbero forme di concertazione e ripartizione dei ruoli all'interno del sistema nazionale di gestione degli imballaggi, in un processo decisionale condiviso. In altre parole, i Riciclatori – quantomeno per la "catena aperta" della plastica – dovrebbero partecipare alle politiche del settore pianificando la propria attività in relazione ai vincoli di legge (obiettivi nazionali), agli equilibri economici di questo settore (criteri di sussidiarietà) e alle convenienze ambientali (potenziale impiego di materie riciclate a condizioni di qualità definite).

Oggi in Italia i processi decisionali della filiera degli imballaggi in plastica non rispettano questo scenario. Se per gli imballaggi di origine domestica esistono forme di convenzione e affidamento tra Corepla e i Riciclatori (peraltro destinate ad essere sostituite da un sistema di attribuzione a base d'asta), per gli imballaggi industriali e commerciali le imprese del riciclo e il sistema dei Consorzi si muovono in modo ormai del tutto indipendente.

In altri termini: chi decide sul sistema del riciclo non è chi ricicla.

Un "Mercato mancante"

A partire dal V e VI Programma di azione comunitario, la legislazione europea e quelle nazionali convergono su un orientamento strategico prioritario: occorre che le questioni ambientali non siano regolate soltanto attraverso controlli e sanzioni ma siano fatte proprie dal sistema industriale e economico. Le imprese devono diventare protagoniste delle politiche di sostenibilità, secondo i principi della Responsabilità del Produttore e della Responsabilità condivisa. E per farlo devono rendere l'ambiente "compatibile col mercato", affinché esso possa essere gestito come un'opportunità economica nel rispetto delle regole della libera concorrenza.

Ma quali sono le caratteristiche del mercato dei rifiuti di imballaggi? Esso costituisce un'opportunità economica? È in grado di salvaguardare gli operatori e garantire la trasparenza delle transazioni economiche?

Quando si affrontano gli aspetti economici della "gestione dell'ambiente" ci si imbatte inevitabilmente in due questioni che non possono essere affrontate secondo le regole lineari del libero mercato.



La prima riguarda il bene comune. Il fatto che l'ambiente sia in buona salute corrisponde a un interesse collettivo, che non può essere salvaguardato attraverso la semplice contrapposizione di interessi individuali volti al profitto. Il mercato deve sottostare a regole che garantiscano il contenimento degli impatti. E poiché l'applicazione di queste regole costituisce un onere per le imprese "virtuose" che se ne fanno carico, essa diventa uno svantaggio competitivo, a meno che non siano previste altre agevolazioni (normative, procedurali, economiche), esterne alla logica di mercato, che valgano a compensazione.

La seconda riguarda i fattori non monetizzabili. Come si può indurre le imprese a tenere in conto, ad esempio, l'integrità dell'aria (che non ha un valore di mercato) oppure, nel nostro caso, la necessità di favorire il riciclo della plastica? Anche in questo caso il risultato può essere ottenuto con fattori di regolazione che devono "forzare" il mercato e creare compensazioni che si devono tradurre quantomeno in vantaggi competitivi.

Gli economisti definiscono "Mercati mancanti" quei mercati nei quali alcuni fattori che determinano l'equilibrio del mercato stesso non sono immediatamente traducibili in termini economici e quindi non possono essere oggetto di transazioni.

Questi mercati restano "mancanti" fino al momento in cui i fattori di compensazione (eventualmente imposti "dall'alto") non esprimono i loro effetti sulle transazioni economiche, facendo sì che tutti gli operatori implicati possano competere in condizioni di parità.

Il mercato dei rifiuti di imballaggio in plastica è un Mercato mancante.

Da un lato esso incorpora le condizioni preliminari di un Mercato mancante: è vincolato a un obbligo di gestione che va perseguito anche quando non fosse remunerativo, e impone il riciclo come fattore di valorizzazione dei materiali e riduzione degli impatti, anche quando il mercato non fosse pronto a remunerare adeguatamente la materia riciclata. Dall'altro manifesta le relazioni economiche tipiche di un Mercato mancante: gli operatori coinvolti segnalano difficoltà nel controllare e pianificare le transazioni economiche; nel settore degli industriali e commerciali questa difficoltà cresce ancora, agevolata dal fatto che gli scambi avvengono in un regime apparentemente svincolato dalle strategie che governano il settore dei domestici.

Come si fa a trasformare un Mercato mancante in un "mercato vero", dove i rapporti economici funzionano autonomamente senza bisogno di sussidi e compensazioni?

Prima di tutto bisogna introdurre gli eventuali sussidi e fattori di compensazione in modo che essi non compromettano la dinamica naturale dei rapporti economici. È quello che si chiama "mercato amministrato". In pratica bisogna fare in modo che gli incentivi lanciati sul mercato promuovano la nascita degli "agenti mancanti", cioè di operatori che, grazie a questi nuovi supporti, intraprendano spontaneamente le attività richieste per far fronte alle esigenze del bene comune e traducano gradualmente gli aspetti non monetizzabili in fattori economicamente riconoscibili.

Nel caso degli imballaggi, questo processo si è avviato con il prelievo del contributo, il finanziamento delle raccolte differenziate, la conseguente disponibilità di materiali selezionati e valorizzabili, il passaggio di questi materiali ai riciclatori a prezzi convenzionati, in modo che le materie seconde prodotte fossero di buona qualità e a prezzi competitivi così da convincere i trasformatori ad utilizzarle.

L'intento però, come si è detto, è quello di supportare l'avvio del processo perché questo nel tempo raggiunga la propria autonomia senza bisogno di altri incentivi.

Coloro che amministrano il mercato (nel nostro caso, il sistema dei Consorzi istituiti con legge dello Stato) devono quindi dosare con grande attenzione i supporti e favorire l'integrazione tra gli operatori perché le nuove attività trovino posto nel mercato, alimentandosi attraverso l'ordinaria dinamica di domanda e offerta. Questo implica che gli amministratori sono anche chiamati a individuare con chiarezza le soglie più delicate di questo meccanismo, cioè le fasi nelle quali i supporti possono



8.

cessare e gli operatori possono prendere il largo autonomamente senza compromettere il funzionamento del sistema.

Questo è il meccanismo generale ma nel caso del riciclo della plastica il quadro è influenzato da un fattore ulteriore che si aggiunge alle caratteristiche generali di Mercato mancante: il riciclo si colloca a valle della filiera, dentro un sistema a catena aperta.

Il che significa due cose: da un lato che esso subisce un limite forzato al proprio approvvigionamento (dipendente dalle quantità che si rendono disponibili dopo gli usi finali degli imballaggi), come avviene peraltro per tutte le attività di riciclo; dall'altro che i Riciclatori di plastica subiscono questo condizionamento in modo molto più netto degli altri riciclatori in quanto – essendo la plastica una catena aperta – le loro figure non coincidono con quelle dei produttori di materie prime e le loro economie sono circoscritte alle attività di riciclo.

In questo senso potremmo definire il mercato del riciclo della plastica anche come "Mercato subordinato", cioè un ambito che, se affidato alle sole regole del mercato, non dispone degli strumenti di visibilità per pianificare la propria economia.

Quel che è certo è che dopo una prima fase – nella quale una parte del sistema è stata fortemente amministrata (e conseguentemente regolata con principi rigidi e generalizzati) e un'altra parte è stata lasciata al mercato – a questo punto tutti gli interpreti della filiera sentono l'esigenza di nuove soluzioni capaci di rispondere alla varietà di esigenze e potenzialità espresse nel territorio. In particolare nel settore del riciclo degli industriali e commerciali – che rappresenta la parte sostanzialmente "non amministrata" – è maturata la necessità di progettare nuove formule di integrazione tra gli operatori, per dare peso e credibilità ad attività che oggi appaiono ai margini del mercato.

Emerge così l'esigenza di nuovi accordi con il sistema dei Consorzi per condividere la responsabilità del raggiungimento degli obiettivi nazionali, cui questi operatori contribuiscono per una quota rilevante.

I vincoli normativi e le responsabilità

L'analisi del quadro attuale non può prescindere da una valutazione sull'evoluzione delle norme che regolano il sistema di gestione degli imballaggi. Gli aspetti più significativi sono i seguenti.

Il Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ha archiviato definitivamente il "Decreto Ronchi" ed ha aperto una nuova era giuridica e gestionale nella quale vengono ridisegnati i principi generali della disciplina sui rifiuti e le modalità operative di tutti i soggetti implicati.

In realtà l'emanazione del decreto ha dato il via a una fase di transizione che si sta rivelando più lunga delle previsioni in quanto, negli avvicendamenti di governo, sta mettendo a confronto due diverse concezioni della gestione.

La prima, rappresentata dalla precedente legislatura, che propugnava una liberalizzazione spinta, anche a rischio di procedure di infrazione; la seconda, nell'attuale legislatura, che si fa interprete di un rigore ambientale che – quantomeno dalle prime battute espresse nelle proposte di modifica approvate dal governo lo scorso 12 ottobre – appare più asseverativo che attento al funzionamento del sistema.

L'intero sistema consortile per la gestione dei rifiuti viene "liberalizzato", dando facoltà ad altri soggetti – purché rispettino determinati requisiti – di istituire nuovi Consorzi di materiale in competizione con quelli esistenti "conformemente ai principi di libera concorrenza nelle attività di settore".

Il principio di liberalizzazione sembra corrispondere alla valutazione, da parte del Legislatore, che il sistema sia abbastanza maturo da aprirsi al mercato, ma nella sua



generalità coinvolge anche i Consorzi impegnati sui rifiuti pericolosi (Cobat e COOU) per i quali il criterio di mercato è meno giustificato data l'obbligatorietà di raccolta anche in condizioni antieconomiche. Pertanto il tema è in piena discussione. Se tuttavia l'apertura ad altri soggetti resta valida, quantomeno per le filiere dell'imballaggio, si aprirebbero nuovi spazi per soluzioni di gestione che interessano gli imballaggi industriali e commerciali in plastica.

Oltre all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti (già soppressa rispetto alla formulazione indicata nel Dlgs 152/2006), vengono istituite nuove Autorità d'Ambito che divengono, per ciascun ATO, le strutture di riferimento per le politiche locali, la gestione integrata e gli affidamenti al "Gestore unico". Le Autorità d'Ambito configurano una diversa disposizione dei ruoli delle amministrazioni: i Comuni perdono la privativa, ma in compenso partecipano a questa nuova struttura, attraverso la quale concertano i criteri della gestione integrata locale.

Quella della gestione integrata è una delle aree più incerte dell'attuale disciplina, di cui devono ancora essere definite competenze e discrezionalità.

Fino all'adozione dei nuovi criteri quali-quantitativi di competenza dello Stato, viene fissata una riduzione dell'assimilazione rispetto ai criteri previgenti (articolo 195, comma 2, lettera e) che determina una "migrazione" dagli urbani agli speciali valutabile nell'ordine del 30/35% del totale, e riduce di conseguenza il flusso attualmente "governato" dai Consorzi di Filiera. Nel caso dei rifiuti industriali e commerciali in plastica questa misura, se mantenuta, determinerebbe un significativo trasferimento dei flussi da Corepla agli Operatori indipendenti.

La nozione di "sottoprodotto" (articolo 183, comma 1, lettera n), combinata con quella di "Materia prima secondaria" (articoli 183, comma 1, lettera q e 181, commi 6 e 12) e di "Materia prima secondaria fin dall'origine" (articolo 181, commi 6 e 13), esclude molti materiali dal campo di applicazione della disciplina sui rifiuti rendendo più indefinita la tracciabilità di questi flussi e la determinazione del loro effettivo riciclo.

Resta però aperta la discussione sui vincoli che precludono il trasferimento di materiali di scarto commercializzabili tra imprese diverse e il tema potrebbe essere riaperto. Rispetto agli imballaggi industriali e commerciali la nozione di sottoprodotto potrebbe rendere "non rifiuti" molti dei materiali attualmente trattati, sottraendo una quota significativa dei quantitativi attualmente rendicontati negli obiettivi nazionali.

Gli accordi, e i contratti di programma, che il Ministero ambiente può stipulare con enti pubblici, imprese e associazioni di categoria, hanno un ampio repertorio di finalità. Si va dall'attuazione di specifici piani di settore alla sperimentazione di attività di riciclaggio e recupero, alla promozione dei sistemi di certificazione ambientale (EMAS). Gli accordi offrono grandi margini di discrezionalità e consentono forme di sperimentazione, a livello locale o nazionale, che possono prevedere deroghe rispetto alle ordinarie regole di gestione.

Ovviamente le imprese o le associazioni che si candidano come interlocutori devono esibire caratteristiche di qualità e affidabilità che giustificano le deroghe richieste.

Gli obiettivi di riciclo

L'aggiornamento della Direttiva Packaging ha fissato i nuovi obiettivi europei per il riciclo degli imballaggi e il Dlgs 152/2006 (Allegato E alla parte IV) li ha recepiti nel nostro ordinamento con l'unica variante di elevare gli obiettivi minimi per la plastica dal 22,5% (stabilito a livello europeo) al 26%.

Le nuove soglie riaccendono un problema in discussione da tempo: quale debba essere la differenza tra "conferito" e "effettivamente riciclato".



10.

Al proposito si è espressa la Decisione della Commissione 22 marzo 2005, art. 3 comma 4, in una forma sibillina: "Il peso dei rifiuti di imballaggio recuperati o riciclati si riferisce alla quantità (input) di rifiuti di imballaggio immessi in un processo efficace di recupero o riciclaggio. Se il prodotto (output) di un impianto di selezione dei rifiuti è sottoposto a processi efficaci di recupero o riciclaggio senza perdite significative, è ammesso considerare che tale prodotto equivalga al peso dei rifiuti di imballaggio recuperati o riciclati".

Così, il problema si sposta verso la definizione della qualità del processo: se il processo di riciclaggio è "efficace" vale il conferito, se non lo è la Decisione non fornisce indicazioni, ma si suppone debba essere valutato l'effettivamente riciclato.

Come è noto le attività di riciclo degli imballaggi in plastica presentano attualmente scarti medi variabili tra il 15 e il 20%, che non dipendono tanto dall'efficacia del processo di riciclo quanto dalla qualità e purezza del materiale conferito. Uno scarto del 15% riportato ai risultati documentati da Corepla per il 2005 (547.000 ton) implicherebbe una differenza di più di 80.000 tonnellate, che ridimensionerebbe in modo significativo (dal 26% al 22%) le quantità dichiarate.

Prospettive e criteri di riferimento

Per rendere il comparto del riciclo della plastica di provenienza industriale e commerciale un ambito economico meglio strutturato, occorre individuare i nodi che rallentano questo mercato e impediscono che gli operatori implicati possano collaborare utilmente, con vantaggio reciproco. I nodi che emergono sono di varia natura e legati al particolare mix di soggetti che concorrono a questo segmento della filiera.

Il problema dei Produttori/Detentori dei rifiuti di imballaggio è la variabilità dei costi di conferimento e l'affidabilità di destinazione dei rifiuti conferiti. Per questi soggetti diventa difficile razionalizzare i costi di gestione dei rifiuti e ancor più difficile valorizzarli ai fini della propria qualificazione ambientale.

Per i Raccoglitori monomateriale, il problema è quello di agire in un mercato esposto a forte concorrenza e variabilità dei prezzi. Operano nella fascia "alta" delle raccolte, sulla quale competono compratori diversi, dai Riciclatori stessi agli acquirenti del Far East, e la loro tendenza a sfruttare, momento per momento, le occasioni di vendita più remunerative contribuisce alla frammentazione del mercato. Spesso istituiscono con i Produttori/Detentori rapporti privilegiati la cui logica dipende da fattori che trascendono completamente il segmento imballaggi.

Per i Raccoglitori multimateriale, il problema è in parte analogo a quello dei soggetti precedenti, ma in misura minore in quanto le loro vendite/conferimenti sono rivolte quasi esclusivamente al sistema dei Centri di selezione.

Per i Centri di selezione, il problema di cui sono interpreti, per la quota di rifiuti di imballaggio di provenienza industriale e commerciale, sta nel fatto che decidono a propria discrezione la destinazione dei flussi in rapporto alla convenienza economica, senza alcuna rendicontazione. Fanno parzialmente eccezione le poche Piattaforme industriali e commerciali ancora convenzionate con Corepla (nel 2005 erano 44, per una gestione complessiva di circa 4.000 tonnellate di imballaggi) i cui flussi destinati al Consorzio risultano rendicontabili.

Infine, per i Riciclatori il problema risiede nella difficile regolazione dei rapporti e delle transazioni con i soggetti sopra elencati. L'instabilità dei prezzi e la difficile determinazione della qualità dei flussi in entrata rende problematica la loro pianificazione industriale e scoraggia gli investimenti per la qualificazione ambientale delle attività. In sostanza: un comparto che secondo il modello adottato dal sistema dovrebbe reggere e funzionare esclusivamente in base al mercato, mostra oggi una serie di difficoltà che mettono in discussione questo presupposto.



Il mercato non basta. O meglio: le dinamiche di mercato non sono ancora abbastanza mature da garantire, al di là delle convenienze aziendali dei singoli operatori, la missione per la quale il sistema è stato concepito, quella cioè di rispondere a un interesse pubblico, da realizzare attraverso una gestione qualificata e trasparente dei rifiuti di imballaggio industriali e commerciali e del loro riciclo.

Queste dinamiche che caratterizzano il comparto sono riconducibili ad un unico nodo principale: la mancanza di integrazione. Per conferire un avvio di regolazione a questo mercato è necessario che avvenga un processo di integrazione verticale tra i Riciclatori e gli operatori a monte nella filiera (i Raccoglitori e i Centri di selezione), potenziando in parallelo altre integrazioni orizzontali in relazione da un lato alla raccolta e al riciclo degli urbani (per razionalizzare il sistema di interesse pubblico) e dall'altro alle attività di riciclo degli scarti pre e post consumo non imballaggi (per consolidare le economie specializzate delle singole imprese).

A riprova, è noto che gli operatori che hanno già costruito integrazioni a monte o a valle nella filiera si trovano in una posizione visibilmente avvantaggiata.

Chi deve promuovere l'integrazione?

Ragionevolmente i Riciclatori, per due validi motivi: da un lato, in ragione della loro posizione di ultimi recettori dei rifiuti (mercato subordinato), sono i più interessati alla razionalizzazione dei flussi e al miglioramento della loro qualità in quanto elementi salienti della propria attività; dall'altro, sono i soli operatori in grado di verificare e garantire la qualità finale delle materie seconde prodotte dalla filiera industriali/commerciali, e quindi di impostare – con nozione di causa – le modalità di integrazione alla luce di questo obiettivo.

Impostare l'integrazione privilegiando la qualità della filiera implica anche un altro vantaggio di posizione: i Riciclatori possono legittimamente chiamare su questo obiettivo l'intervento sussidiario delle Istituzioni e dei Consorzi, nella finalità che il sistema imballaggi nel suo complesso risponda il meglio possibile agli scopi di interesse pubblico che si prefigge.

Governabilità economica

Un processo di integrazione tra gli operatori favorisce la trasparenza delle relazioni economiche. Alla frammentarietà degli investimenti individuali, in competizione tra loro, si sostituisce la prevedibilità delle transazioni, che vengono pattuite tra i soggetti implicati. In altri termini, l'integrazione favorisce la governabilità economica.

Gli effetti sono importanti e possono essere riassunti nel modo seguente.

L'accordo tra gli operatori implica la possibilità di regolarizzare i costi e i ricavi.

Sul versante dei costi, ciò si traduce in economie di scala, cioè in una strategia di investimenti coordinati anziché nella duplicazione concorrenziale dei medesimi investimenti. Programmando l'andamento dei flussi non c'è più la necessità che tutti facciano tutto, ma possono nascere competenze specializzate che valorizzano la propria nicchia. I Raccoglitori, i Centri di selezione e i Riciclatori individuano ciascuno il proprio segmento nella filiera e razionalizzano i costi di sistema. Invece, sul versante dei ricavi, la regolarizzazione si traduce nel contenimento delle fluttuazioni e nella programmabilità dello sviluppo. I margini di contribuzione non saranno vertiginosi ma saranno più certi. La curva di distribuzione dei profitti nella filiera potrà essere più regolare, con vantaggi distribuiti. La prevedibilità delle transazioni sottrae spazio alla speculazione occasionale, che nella situazione attuale è uno dei principali agenti di disordine nel sistema.

L'integrazione determina continuità nei rapporti e consente di "affezionare" e rendere stabili i referenti delle relazioni economiche. Questa stabilità, a sua volta, diviene fattore di competitività quando si confronta con la galassia degli altri concorrenti di-



saggregati che popolano il sistema. E si traduce in una barriera per fronteggiare una competizione internazionale sempre più aggressiva. A questo fine è importante che l'integrazione acquisita si manifesti in forme associative definite e credibili.

La governabilità economica della filiera, nella misura in cui rende più efficienti gli operatori implicati, si riflette vantaggiosamente sull'economia del Paese. Riduce la dipendenza dall'import di materie prime e apre prospettive di sviluppo e occupazione per un comparto specializzato, portatore di un know-how consolidato.

Sostenibilità

La valenza ambientale del comparto del riciclo è uno dei suoi punti di forza. Se il riciclo funziona esso può e deve essere supportato per ragioni che trascendono la logica di mercato. Per questo è importante che ogni azione e ogni risultato siano accompagnati da una adeguata comunicazione, nei confronti delle istituzioni e della collettività.

In campo ambientale la trasparenza è un requisito determinante: è utile dichiarare e pubblicare gli obiettivi raggiunti, affinché i termini del miglioramento conseguito siano misurabili, dando così una ragione in più alla collettività per sostenere gli sforzi richiesti dal proseguimento dell'attività in corso.

Riciclare le materie plastiche, quindi, dovrebbe essere immediatamente percepito come un fattore di salvaguardia dell'ambiente e di qualificazione del territorio. Un contributo al soddisfacimento di un interesse pubblico e uno strumento di consenso.

Funzioni di garanzia

Il riciclo è una particolare combinazione di libera impresa e di attività al servizio dei cittadini. Per l'uno e per l'altro aspetto è importante che il ruolo del riciclatore si traduca in una funzione di garanzia.

Garanzia di affidabilità, di efficienza, di sostenibilità. Quindi essenzialmente garanzia dei risultati. Nel sistema degli imballaggi ognuno deve fare la sua parte: se è vero che il prelievo economico deve avvenire presso il Produttore dell'imballaggio, a monte, è altrettanto vero che il prelievo di informazione sull'efficacia del sistema deve avvenire presso il Riciclatore, a valle.

Da questo punto di vista i Riciclatori sono figure-chiave: senza la loro validazione dei dati e dei risultati nessun sistema di gestione è in grado di dimostrare la propria efficienza.

L'assunzione di un ruolo di garanzia può produrre effetti a livelli diversi.

Innanzitutto qualificare i Riciclatori in quanto comparto. Occorre tener conto dell'attuale scetticismo nei confronti di questi operatori, che vengono ancora percepiti – soprattutto a livello delle istituzioni centrali – come figure che hanno goduto dei privilegi di un mercato assistito senza produrre, a riscontro, la trasparenza del mercato a loro affidato.

Inoltre, contribuire a una definizione certa degli obiettivi nazionali di riciclo. Si è già accennato al fatto che gli obiettivi nazionali di riciclo della plastica sono costituiti, per una quota che supera il 50% del totale, da proiezioni che riguardano le attività svolte dagli Operatori indipendenti. Al di là di ogni altra considerazione sulla validità di queste proiezioni, una serie di dati garantiti provenienti dai Riciclatori costituirebbe una novità importante (in grado di sedare le polemiche e la proliferazione di studi di settore) e un fattore di allineamento dell'Italia ai modelli di funzionamento dei principali sistemi europei.



E, anche, promuovere la fiducia dei Produttori/Detentori. In termini di affidabilità rispetto alle responsabilità di gestione dei rifiuti, ma anche ai fini della qualificazione ambientale dell'impresa, soprattutto quando si trattasse di un Produttore certificato. Il rapporto di fiducia favorisce la continuità del rapporto commerciale.

Ulteriormente, fornire la tracciabilità dei flussi. Infatti, la tracciabilità del rifiuto è il principale elemento di attenzione del sistema dei controlli. A questo scopo sono state predisposte le procedure delle cosiddette "scritture ambientali" (Registri, Formulari, MUD). La funzione di garanzia dei Riciclatori provocherebbe un aumento della responsabilizzazione: nel processo verrebbero coinvolti, salendo a ritroso nella filiera, anche i raccoglitori e detentori, il cui comportamento diventerebbe visibile grazie al sistema di rendicontazione adottato.

Infine, scoraggiare l'illecito. In una situazione di trasparenza delle transazioni e garanzia dei risultati i comportamenti illeciti divengono immediatamente riconoscibili per differenza, e più facilmente perseguibili.

Alla luce di tutti gli elementi considerati nei punti precedenti, si propongono due modelli operativi che possono costituire punto di riferimento per una evoluzione del funzionamento del sistema del riciclo degli imballaggi in plastica di provenienza industriale e commerciale.

Le proposte. Il primo modello: esperienze pilota di gestione integrata locale

L'ipotesi è che in uno o più ambiti territoriali definiti i Riciclatori presenti si facciano promotori e interpreti di una struttura che associa alcuni operatori significativi in ciascuna area, per realizzare esperienze pilota di gestione integrata dei rifiuti di imballaggi in plastica di provenienza industriale e commerciale.

Le operazioni preliminari

Dovrebbe essere individuato un territorio definito, nel quale sono già presenti impianti e operatori proporzionati alle dimensioni del "giacimento" disponibile. Per verificare questa condizione, è indispensabile realizzare (in accordo con le autorità locali e con l'Osservatorio Rifiuti provinciale) una mappa delle risorse presenti (totale dei rifiuti di imballaggi industriali/commerciali prodotti, loro dislocazione, loro densità, loro attingibilità) e dei soggetti attivi in relazione al Riciclo (Detentori, Raccoglitori, Centri di selezione).

La formula organizzativa ottimale potrebbe essere un Consorzio non profit: una struttura societaria abbastanza agile con organi di amministrazione adeguatamente rappresentativi. Al Consorzio parteciperebbero Riciclatori, Raccoglitori e Centri di selezione che compongono l'aggregato operativo che interpreta l'esperienza pilota. Possono aderire anche i Detentori presenti nell'area e, in qualità di stakeholder, i rappresentanti delle amministrazioni, delle associazioni di categoria o di altri enti e istituzioni.

Di fatto, il Consorzio consentirebbe ai Riciclatori di risalire a ritroso la filiera come se "incorporassero" le attività di raccolta e selezione. Esso si presenterebbe alle imprese/Detentori come una mini-filiera integrata, che garantisca la tracciabilità e l'esito dei flussi dalla raccolta fino al completamento del riciclo.

La concertazione tra gli aderenti al Consorzio mira a bilanciare la distribuzione degli investimenti tra le diverse tipologie di operatori e a concordare i margini di contribuzione attribuiti a ciascuna componente di questa "Filiera pilota". Pertanto gli operatori territoriali che compongono la struttura operativa e decisionale del Consorzio (Riciclatori, raccoglitori, Centri di selezione) concordano le modalità e le entità degli



scambi economici tra loro, che vengono regolati in base a un criterio di equilibrio interno e non corrispondono a quelli praticati all'esterno.

Di fatto, per tutti gli aderenti, il Consorzio dovrebbe rappresentare un "corpo unico" con economie di scala, paragonabile a quello conseguente a una compartecipazione societaria.

Il Consorzio dovrebbe operare in accordo con le istituzioni locali (Autorità d'Ambito, Provincia, Regione) sulla base di un Accordo di programma o altra forma di convenzione, in connessione con Piani regionali o Piani di settore.

Il Consorzio stipulerebbe convenzioni con le Confederazioni di categoria (Confindustria, CNA, Confcommercio ecc.), allo scopo di concordare i costi/prezzi di ritiro dei rifiuti plastici presso i Detentori dell'area, secondo un tariffario che varia in rapporto alle tipologie e alle quantità, e che viene pubblicato e aggiornato periodicamente nel sito internet del Consorzio stesso. Analogamente vengono convenzionate e rese pubbliche le tariffe di noleggio dell'attrezzatura di raccolta differenziata presso il Detentore (compattatori, ecc.). Le imprese del Consorzio si impegnerebbero, nel rispetto delle tariffe e dei requisiti pubblicati, a garantire il ritiro di tutti i materiali in deposito presso i Detentori.

I punti forti del primo modello

Il Consorzio può ottimizzare costi, efficienza, prestazioni, qualità e risultati per gli imballaggi industriali e commerciali in plastica e contribuisce alla migliore organizzazione della gestione integrata locale. A questo fine individua formule di integrazione e complemento con le attività "adiacenti" ai Riciclatori (riciclo di rifiuti di imballaggio domestici e di scarti industriali pre e post consumo non imballaggi) e con le altre attività espresse dai consorziati (raccolte e selezioni non riferite ai rifiuti plastici). Queste formule estendono la razionalizzazione della gestione ad un'area più ampia di quella dei rifiuti di imballaggi plastici, candidando il Consorzio a divenire uno dei protagonisti più qualificati della gestione locale.

Tutte le transazioni tra gli aderenti al Consorzio e soggetti esterni, in relazione a scambi o servizi che avvengono nel segmento di filiera tra la raccolta e il riciclo, sono regolate sulla base di tariffari pubblici, aggiornati periodicamente con adeguato preavviso.

Di fatto il Consorzio può mirare a costruire un circuito di clienti fidelizzati e ad essere garante della trasparenza e della stabilità dei prezzi praticati da tutti i suoi aderenti.

Tutte le attività del Consorzio sono all'insegna della trasparenza nei confronti delle imprese conferenti, delle amministrazioni locali e della collettività dell'area. Vengono effettuate rendicontazioni annuali delle attività, che contengono gli elementi essenziali delle Dichiarazioni ambientali pubblicate dagli associati registrati EMAS.

Attraverso queste rendicontazioni i consorziati documentano le destinazioni di tutti i flussi finali, le quantità avviate a recupero e smaltimento, quelle avviate a riciclo e quelle effettivamente riciclate al netto degli scarti. I Riciclatori diventano così garanti del riciclo, testimoni e interpreti della qualità ambientale delle attività svolte (sul modello dei "Guarantor" di altre esperienze europee) e con questo si investono appieno della responsabilità del proprio ruolo nella filiera.

Costruire esperienze pilota di questo tipo comporta benefici per la collettività e costi per le imprese che le promuovono. Per queste ultime si possono prevedere anche vantaggi economici, derivanti dalle economie di scala e dalla razionalizzazione della filiera.

È ragionevole ritenere che queste esperienze "virtuose" possano essere supportate economicamente, secondo un criterio di sussidiarietà che è logico applicare agli



sforzi tesi a bonificare i vizi del quadro attuale in una prospettiva di strutturazione del mercato e di effettiva ecoefficienza del sistema. Andrebbero quindi seriamente valutate le disponibilità in tal senso del sistema Conai/Corepla e dei fondi di sperimentazione attualmente a portafoglio del Ministero dell'Ambiente.

Le proposte. Il secondo modello: un'organizzazione a dimensione nazionale

L'ipotesi è che in prospettiva – e prevedibilmente dopo l'avvio di alcune esperienze pilota secondo il modello descritto in precedenza – i Riciclatori si facciano promotori e interpreti di un'organizzazione a dimensione nazionale, in grado di gestire in tutto il territorio i rifiuti di imballaggio di provenienza industriale e commerciale, capace di produrre rendicontazioni complete e garanzie in rapporto ai risultati raggiunti.

Le operazioni preliminari

La soluzione formalmente più autorevole e definita è quella di costituire un Consorzio nazionale di Filiera per la gestione dei rifiuti di imballaggi industriali e commerciali in plastica.

Nel rispetto dei termini previsti dal Dlgs 152/2006 un nuovo Consorzio per la filiera della plastica è oggi virtualmente possibile e dovrebbe garantire la propria attività su tutto il territorio nazionale con un'adequata rappresentatività.

Al momento della redazione di questo studio (novembre 2006) non ci sono indicazioni sul fatto che questa previsione debba essere smentita e nella prima bozza di revisione approvata al Consiglio dei ministri lo scorso 12 ottobre il tema non viene toccato. Ma quand'anche la revisione del Dlgs 152/2006 cancellasse la "liberalizzazione" attualmente prevista e si ritornasse all'assetto precedente, vi sarebbero comunque le condizioni di legittimità per considerare questa soluzione: infatti, nella attuale ripartizione dei flussi di rifiuti di imballaggi in plastica, che come si è detto sono ormai indipendenti, più del 50% è già gestito da Riciclatori esterni a Corepla.

Pertanto gli operatori che avviassero il Consorzio nazionale non farebbero che dare una veste istituzionale ad una situazione di fatto.

Il problema è un altro: ad oggi resta vero che il comparto industriali e commerciali ha una struttura di organizzazione, controlli e rendicontazione non paragonabile a quella dei Consorzi di filiera esistenti e non esistono censimenti affidabili.

Si tratterebbe allora di costruire un assetto di credenziali simili a quelle indicate nel modello precedente, tali che sia possibile coinvolgere i produttori di materia prima pertinenti, istituire un Contributo ambientale sulla plastica specifico (prevedibilmente minore di quello relativo agli urbani), razionalizzare e amministrare un sistema di raccolte a livello nazionale e infine garantire e rendicontare i risultati attraverso le procedure dei Piani specifici di prevenzione.

In alternativa alla creazione di un Consorzio nazionale di Filiera potrebbero essere valutate altre soluzioni.

Ad esempio la costruzione di un "sistema parallelo" per gli industriali e commerciali, che svolge le medesime funzioni di un Consorzio di Filiera ma afferisce, per quanto riguarda il contributo al sistema Conai/Corepla, e quest'ultimo – tramite convenzioni interne – ripartisce le risorse prelevate dai produttori (sulla base di un contributo che presumibilmente dovrebbe cambiare entità) in modo che una quota vada al "sottosistema" domestici e un'altra al "sottosistema" industriali/commerciali. O ancora la costruzione di un Consorzio nazionale non di Filiera, che si ponga semplicemente come garante delle attività dei propri associati (in termini di gestione, requisiti, rendicontazione e garanzie) e come interlocutore del sistema Conai/Corepla, per



16.

concertare di volta in volta (in funzione degli obiettivi di riciclo e delle "sussidiarietà" imposte dalla dinamica di mercato) le forme di supporto economico che Conai/Corepla andrà ad assegnare a questo comparto.

Quale che sia la forma adottata, l'organizzazione nazionale promossa dai Riciclatori dovrebbe obbligatoriamente prevedere l'adesione di Raccoglitori e Centri di selezione affinché la regolamentazione delle transazioni all'interno di questo aggregato di imprese trovi forme definite e procedure stabili, per facilitare così quella che si è definita come la transizione da un mercato "mancante" e "subordinato" verso un mercato funzionale ed efficiente.

Anche in questo caso l'organizzazione nazionale consentirebbe ai Riciclatori di risalire a ritroso la filiera come se "incorporassero" le attività di raccolta e selezione.

Essa si presenterebbe alle imprese/Detentori come una sotto-filiera nazionale integrata, che garantisca la tracciabilità e l'esito dei flussi dalla raccolta fino al completamento del riciclo e, ovviamente, garantisca ai propri associati la totalità dei flussi che acquisisce, per destinarli a selezione e riciclo negli impianti degli associati stessi, in un quadro di costi stabilizzati e prevedibili. Gli associati, anche in questo caso, manterrebbero una totale autonomia rispetto all'ampiezza delle attività svolte da ciascuno, e impegnandosi reciprocamente solo in rapporto ai costi/prezzi praticati ai Detentori, alla condivisione dei dati, ai controlli e alle attività di rendicontazione.

I punti forti del secondo modello

L'azione della nuova organizzazione (sia essa o no un Consorzio nazionale) combinata con quella di Conai/Corepla potrebbe produrre effetti di grande portata a livello nazionale.

Essa potrebbe realizzare una gestione integrata più ampia e strategica di quella attualmente prevista dalle norme in materia (riferite alla gestione integrata dei soli urbani) e far convergere in un'unica economia di scala le due filiere dei domestici e degli industriali.

I Riciclatori sarebbero i medesimi per le due filiere, con funzioni di Garanti per i quantitativi avviati a riciclo ed effettivamente riciclati.

Queste caratteristiche, comunque indispensabili per la creazione di un mercato stabile degli industriali e commerciali, sarebbero istituzionalmente garantite dall'organizzazione nazionale, senza prescindere dalla promozione di un EMAS di comparto per le aziende di riciclo associate.

(Estratto dalla relazione sulla ricerca " il riciclo degli imballaggi in plastica di provenienza industriale e commerciale" svolta dal Centro Studi Edizioni Ambiente, per conto dell'Associazione ASSORIMAP).