

La riforma della gestione dei rifiuti urbani

L'attuale sistema di gestione dei rifiuti urbani presenta numerose criticità connesse all'elevata quota di smaltimento in discarica, alla modesta percentuale di riciclaggio, alla criminalità ed al crescente livello di morosità. Il principale problema del sistema attuale è l'assenza di una relazione economica tra i costi e il corretto comportamento dei cittadini e degli operatori economici. Gli operatori non hanno una motivazione economica per ridurre le componenti potenzialmente generatrici di rifiuti né per favorire il riciclo o il riutilizzo. Viene proposta una riforma basata su tre principi

■ T. Fanelli, M. Clarich, L. De Paoli, A. Ortis, G. Silvestrini, F. Testa

L'analisi della situazione

L'attuale sistema di gestione dei rifiuti urbani non funziona:

- l'Italia continua a smaltire in discarica quasi metà dei suoi rifiuti urbani (44% pari a circa 13 milioni di tonnellate/anno);
- nessun territorio italiano è ormai disposto ad accogliere nuove discariche e la situazione è critica in alcune grandi città;
- la raccolta differenziata non raggiunge il 40%;
- l'infiltrazione della criminalità è diffusa;
- il livello di morosità è elevato e crescente in molte aree del Paese.

Di fatto il settore induce non solo gravi oneri ambientali ma anche importanti costi economici connessi all'inefficienza complessiva del ciclo dei rifiuti

e soprattutto dalle mancate opportunità di sviluppo di una filiera industriale del riciclo. Il confronto con la Germania, che è uno dei Paesi europei più avanzati nel settore, evidenzia efficacemente la distanza che separa i due sistemi di gestione dei rifiuti (tabella 1).

Trascorsi ormai 15 anni dal decreto "Ronchi" occorre chiedersi se l'attuale modello di gestione dei rifiuti urbani consenta di sperare, sia pure in tempi dilatati rispetto a quelli attesi, di raggiungere obiettivi ambiziosi in termini ambientali ed industriali o se sia necessaria una radicale riforma del settore.

A favore della prima tesi vi sono il (sia pur lento) progredire della percentuale di raccolta differenziata (tabella 2), i buoni risultati conseguiti dai consorzi e alcune positive esperienze di gestione a livello comunale o provinciale.

In realtà la situazione della raccolta differenziata è profondamente diversa tra le Regioni italiane (figura 1) e, all'interno delle singole regioni, tra le differenti realtà locali.

Da una analisi dei dati sulla raccolta differenziata emerge che l'incremento percentuale è massimo al Sud (15,1% in 5 anni a fronte del 12,4% della media

■ Tullio Fanelli, Marcello Clarich, Luigi De Paoli, Alessandro Ortis, Gianni Silvestrini, Federico Testa

Gruppo di esperti Progetto "Idee per lo Sviluppo Sostenibile"



	Discarica %	Incenerimento %	Riciclaggio %	Compostaggio %
Italia	44	19	24	13
Germania	1	37	45	17

TABELLA 1 Ripartizione percentuale della destinazione finale dei rifiuti urbani, anno 2011
Fonte: ISPRA

nazionale) e minimo al Nord (10,2% in 5 anni); ciò chiaramente dipende dal ben diverso livello di raccolta differenziata già raggiunto (ancora circa doppio al Nord rispetto al Sud) ed è indicativo dell'andamento asintotico della relazione tra l'incremento della raccolta e la percentuale raggiunta.

In sostanza dagli andamenti degli ultimi anni è ragionevole desumere che occorrerebbero almeno 15 anni per raggiungere un livello medio di raccolta differenziata vicino al 70% su base nazionale.

Se quindi si analizza realisticamente la situazione dell'intero Paese, e non solo le poche "isole felici", è evidente che senza una sua grande riforma di fatto nessuno degli obiettivi in termini di riduzione della produzione dei rifiuti, riuso, recupero e riciclaggio appare conseguibile in tempi compatibili con la salvaguardia del territorio.

Soprattutto appare irrealizzabile quel contributo del settore dei rifiuti allo sviluppo del Paese che è invece indispensabile se si punta ad un'Italia con un'industria più verde e più efficiente.

Le motivazioni del malfunzionamento

Il principale problema del sistema attuale di gestione dei rifiuti urbani è che è largamente assente una relazione economica tra i costi e il corretto comportamento dei cittadini e degli operatori economici. I cittadini pagano il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti sulla base di parametri che esulano dal loro effettivo comportamento e quindi spesso considerano iniquo il tributo; dove i controlli e le sanzioni sono meno efficaci la morosità raggiunge livelli elevatissimi con negative conseguenze per coloro che pagano o per i bilanci delle amministrazioni. Gli operatori, ovvero i produttori e i distributori di

	Nord %	Centro %	Sud %	Italia %
2007	42,4	20,8	11,6	27,5
2008	45,5	22,9	14,7	30,6
2009	48,0	24,9	19,1	33,6
2010	49,1	27,1	21,2	35,3
2011	51,1	30,2	23,9	37,7
2012	52,6	32,9	26,7	39,9

TABELLA 2 Andamento della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani in Italia per macroarea geografica, anni 2007-2012
Fonte: ISPRA

beni e servizi, non hanno una motivazione economica, con l'importante eccezione degli imballaggi gestiti dai consorzi, per ridurre le componenti potenzialmente generatrici di rifiuti né, soprattutto, per favorire il riciclo o il riutilizzo; in realtà, salvo alcuni obblighi normativi di settore, la principale motivazione per gli operatori è solo il "marketing ambientale", ovvero la maggiore attrazione commerciale dei prodotti compatibili con l'ambiente. La principale eccezione è costituita dal Consorzio nazionale imballaggi (CONAI) che, come è noto, è un sistema composto da 6 consorzi di filiera (acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro) che gestiscono il recupero e il riciclo degli imballaggi usati.

Il sistema si basa sul prelievo di un Contributo ambientale all'atto della cosiddetta "prima cessione", ovvero al momento del trasferimento nel territorio nazionale dell'imballaggio dal produttore al primo utilizzatore; i soggetti tenuti al versamento del contributo sono quindi i produttori/importatori di imballaggi vuoti e gli importatori di merci imballate. I ricavi da contributo ambientale del Sistema CONAI-Consorzi nel 2012 sono stati pari a 367,6 milioni di €, ai quali si sono sommati oltre 150 milioni di ricavi da vendite del materiale per riciclo; ciò ha consentito di erogare ai Comuni per il ritiro degli imballaggi conferiti al servizio pubblico corrispettivi pari a 321,1 milioni di € e di provvedere a tutti gli altri costi di logistica e funzionamento.

Il Contributo ambientale, sebbene di importo modesto rispetto al valore della produzione, è in ogni caso anche un esempio di incentivo economico alla riduzione del peso degli imballaggi.

La proposta

La riforma proposta dovrebbe basarsi su due principi. A) *Il primo principio dovrebbe essere la rimozione delle evidenti iniquità presenti nell'attuale tributo (TARES) o in altre future forme di prelievo fiscale*

connesso alla dimensione delle abitazioni (TARI), attraverso un sistema che attribuisca i costi di gestione dei rifiuti ai soggetti che immettono sul mercato prodotti potenzialmente generatori di rifiuti.

Per applicare tale principio occorre passare da sistemi che appaiono una semplice tassa sulla superficie abitata, ad uno nuovo strumento di imputazione dei costi che risulti strettamente connesso con la produzione e la natura dei rifiuti.

Di fatto si tratterebbe di rafforzare, articolare ed estendere il modello di contribuzione a carico di produttori e importatori già applicato dal sistema CONAI.

Applicando un adeguato Contributo ambientale a carico dei produttori/importatori delle merci si potrebbe non solo generare il flusso di cassa necessario ai Comuni per coprire i costi di raccolta e smaltimento ma anche, come si dirà più avanti, per incentivare la raccolta differenziata e il riciclaggio.

Tale Contributo ambientale dovrebbe essere diverso da quello applicato dal CONAI, non solo perché dovrebbe coinvolgere anche i produttori/importatori di beni e servizi e non solo di imballaggi ma anche perché dovrebbe differenziarsi sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

Infatti un Contributo ambientale calcolato solo in base al peso della frazione merceologica è idoneo solo per la raccolta dei rifiuti "facili"

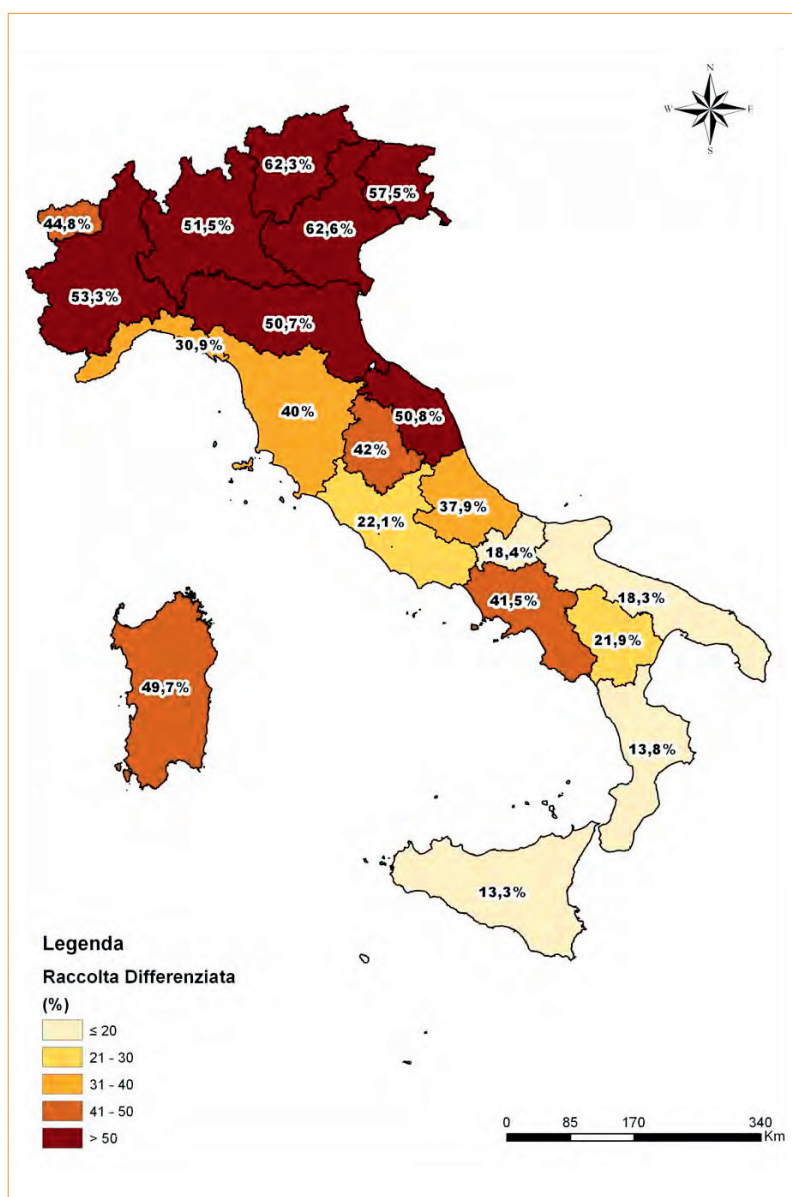


FIGURA 1 Percentuali di raccolta differenziata dei rifiuti urbani per Regione, anno 2012
Fonte: ISPRA

	Quantità di rifiuti urbani	Percentuale del totale	Quantità di raccolta differenziata	Percentuale di raccolta differenziata per frazione merceologica
	1000 t	%	1000 t	%
Organico	10.307	34,4	4.808	46,6
Carta e cartone	6.831	22,8	3.039	44,5
Vetro	2.277	7,6	1.638	71,9
Plastica	3.476	11,6	850	24,5
Metallo	1.288	4,3	245	19,0
Legno	1.139	3,8	608	53,4
RAEE	719	2,4	221	30,7
Tessili	1.528	5,1	100	6,5
Altro	2.397	8,0	457	19,1
TOTALE	29.962	100,0	11.965	39,9

TABELLA 3 Composizione merceologica media dei rifiuti urbani e della raccolta differenziata, anno 2012
Fonte: elaborazioni su stime ISPRA

(grandi quantitativi concentrati in un unico sito, tipici del settore industriale e terziario) ma è iniquo e inadatto agli obiettivi di raccolta dei rifiuti urbani. È iniquo perché non tiene conto delle difficoltà di recupero (maggiore potenziale dispersione dei piccoli oggetti rispetto ai grandi manufatti) e dei problemi di riciclaggio (materiali composti o rivestiti possono ostacolare fino a rendere impossibile il riciclaggio).

	Percentuale di recupero complessivo su immesso al consumo	Percentuale di raccolta differenziata per frazione merceologica
	%	%
Carta e cartone	87,2	44,5
Vetro	71,2	71,9
Plastica	71,0	24,5
Legno	52,5	53,4
Acciaio	75,7	19,0
Alluminio	64,5	19,0

TABELLA 4 Confronto tra percentuali di recupero complessivo su immesso al consumo dei consorzi del CONAI e percentuale di recupero attraverso la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anno 2012
Fonte: bilancio CONAI ed elaborazioni su stime ISPRA

D'altra parte il fatto che gli attuali Contributi ambientali applicati dal CONAI siano inadatti ai rifiuti urbani è reso evidente dalle basse percentuali di raccolta differenziata conseguita anche nei settori in cui operano i consorzi (salvo il vetro) rispetto a quelle di recupero dei consorzi che da una parte si riferiscono solo agli imballaggi e dall'altra comprendono anche il settore industriale (tabelle 3 e 4). Va notato, inoltre, che solo il 60% della raccolta differenziata è poi destinata al riciclaggio (7,2 milioni di t sul totale di circa 12 milioni di t), e la massima parte del materiale riciclato, circa l'80%, è costituito da organico, carta e cartone e vetro (tabella 5). Tale bassa percentuale di rifiuti recuperati avviati al riciclaggio è indice anche di una qualità mediamente modesta di tali materiali (per impurità e disomogeneità) che ostacola o impedisce una attività di riciclaggio economicamente sostenibile.

Per commisurare il nuovo Contributo al potenziale danno ambientale (e conseguentemente ai costi per evitarlo) occorrerebbe quindi applicare a ciascun prodotto immesso al consumo un importo basato su tre fattori:

- il primo proporzionale al peso;
- il secondo funzione della recuperabilità ovvero della potenziale dispersione dei rifiuti (100 og-

	%
Organico	34
Carta e cartone	28
Vetro	17
Plastica	7
Metallo	4
Legno	7
Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche	2
Tessili	1
Altro	0
Totale	100

TABELLA 5 Stime ISPRA della ripartizione percentuale del quantitativo di rifiuti urbani avviato a riciclaggio, anno 2011

getti da 10 grammi debbono contribuire più di un oggetto da 1 chilo);

- il terzo funzione della riciclabilità (minimo per un prodotto composto di un solo materiale riciclabile, massimo per un prodotto composto da molti materiali difficilmente separabili e difficilmente riciclabili).

Il sistema di calcolo potrebbe essere messo a punto da ISPRA ed ENEA sulla base di metodi non discriminatori facilmente applicabili dagli stessi produttori/importatori e altrettanto facilmente verificabili attraverso controlli a campione. Il criterio della semplicità applicativa dovrebbe in ogni caso prevalere su quello della completezza o della precisione dei metodi, al fine di minimizzare la complessità e le incertezze operative ed i costi connessi.

Nel nuovo modello il Contributo ambientale a carico dei produttori/importatori verrebbe in tutto o in parte traslato sui prezzi dei beni e servizi; il pagamento dei costi di gestione dei rifiuti urbani da parte dei cittadini avverrebbe quindi all'atto dell'acquisto dei prodotti e sarebbe connesso e modulato con la natura e il quantitativo dei rifiuti che originano dai prodotti acquistati.

Tale nuovo modello consentirebbe di cogliere insieme vari obiettivi:

- i produttori dei beni sarebbero stimolati a ridurre quantitativamente ed a migliorare qualitativamen-

te le componenti dei prodotti che generano rifiuti;

- i costi di gestione del sistema dei rifiuti urbani sarebbero equamente pagati dai cittadini in proporzione alla quantità ed alla qualità della propria produzione di rifiuti;
- la TARES o altre forme eventuali di tassazione (TARI) verrebbero eliminate;
- nessuno potrebbe sottrarsi dal pagamento (essendo connesso all'acquisto dei beni) e quindi verrebbe rimossa anche l'iniquità connessa al problema della morosità.

L'importo complessivo del Contributo ambientale dovrebbe essere tale da coprire interamente i costi delle amministrazioni comunali per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, circa 7 miliardi di €/anno, ed eventualmente (perché si tratta di un gettito fiscale improprio in quanto non funzionale al settore dei rifiuti e destinato meramente al bilancio dello Stato) anche le entrate aggiuntive per lo Stato derivanti dall'applicazione della TARES, circa un miliardo di €/anno; inoltre il gettito del Contributo dovrebbe consentire di approvvigionare le risorse, pari a circa 2 miliardi di €/anno, necessarie per premiare la raccolta differenziata, al netto dei maggiori ricavi connessi alla vendita dei materiali riciclabili recuperati. Nel complesso si tratterebbe quindi di una manovra da circa 10 miliardi di €/anno che avrebbe i seguenti effetti macroeconomici:

- un impatto complessivo sull'inflazione valutabile nello 0,8-1% in 2-3 anni a causa del trasferimento sui prezzi del Contributo ambientale; l'effetto sui consumi dovrebbe tuttavia essere modesto grazie al contestuale incremento del reddito disponibile connesso alla eliminazione della TARES (o della TARI);
- nessun impatto sulla pressione fiscale, posta la sostanziale compensazione tra Contributo ambientale e TARES (o TARI), ma una maggiore equità fiscale grazie all'eliminazione della morosità;
- nessun effetto sulla concorrenza o sulla competitività dell'industria italiana dato che il Contributo sarebbe a carico sia dei produttori che degli importatori e, naturalmente, le esportazioni sarebbero esentate come già previsto per i contributi CONAI.

Va evidenziato che la riforma non solo non determinerebbe un innalzamento del prelievo fiscale ma indurrebbe nel tempo una maggiore efficienza che si tradurrebbe in minori costi per i cittadini e le imprese.

Inoltre la riforma non inciderebbe né sull'equilibrio finanziario dei Comuni (che anzi, si vedrebbero sollevati dagli oneri e dalle incertezze relative alla riscossione delle imposte), né sull'attuale sistema dei consorzi (CONAI), se non in termini di rafforzamento.

Il nuovo modello sarebbe infine del tutto compatibile (ed anzi più aderente) agli indirizzi comunitari, ad iniziare da quello del "chi inquina paga".

B) Il secondo principio della riforma dovrebbe essere l'introduzione di meccanismi economici che incentivino la partecipazione attiva dei cittadini e delle comunità locali alla riduzione della produzione dei rifiuti ed alla massimizzazione della raccolta differenziata.

Al nuovo modello di imputazione dei costi dovrebbe dunque essere accoppiato un sistema premiante che restituisca una parte degli oneri sostenuti ai cittadini che collaborano attivamente per incrementare la raccolta differenziata e la sua qualità.

In sostanza si passerebbe da una situazione nella quale i cittadini pagano per conferire i rifiuti ad una situazione nella quale i cittadini vengono pagati per fare la raccolta differenziata e per il corretto conferimento dei rifiuti.

Le risorse economiche per premiare la raccolta differenziata deriverebbero, come detto, in parte da una quota, pari a circa 2 miliardi di €/anno, dei Contributi versati dai produttori-importatori (in sostanza una parziale restituzione di quanto pagato al momento dell'acquisto dei prodotti) ed in parte più modesta (circa 500 milioni) dal valore stesso del rifiuto conferito.

Il premio potrà essere gestito con moneta elettronica associata a sacchetti differenziati per frazione merceologica la cui tracciabilità sia garantita attraverso codici a barre o altro sistema adeguato che consenta controlli a campione.

La dimensione del premio, eventualmente articolata per tipologia merceologica, dovrà essere quella

minima per giustificare l'attenzione dei cittadini; ad es. un valore pari a 100 €/tonnellata vorrebbe dire un analogo importo annuale per una famiglia di 4 persone e un costo complessivo dell'ordine di 2,5 miliardi di €/anno se si arrivasse all'80% di raccolta differenziata dei rifiuti urbani su tutto il territorio nazionale. Un premio della dimensione indicata consentirebbe anche l'attivazione di servizi, gestiti dai comuni o aperti all'iniziativa privata, per il ritiro domiciliare dei rifiuti urbani a favore dei soggetti che non vogliono o, soprattutto, non possono (anziani, persone non autosufficienti ecc.) autonomamente conferire il rifiuto differenziato ai punti di raccolta comunali; infatti, ipotizzando un servizio di ritiro settimanale sarebbero mediamente sufficienti 50 famiglie al giorno per garantire un reddito annuo di circa 20.000 €.

L'applicazione del nuovo modello dovrebbe essere preceduta da alcune iniziative quali:

- la standardizzazione dei rifiuti sul territorio nazionale attraverso appositi simboli da apporre su imballaggi e prodotti (oggi per molti rifiuti non è chiara la tipologia oppure cambia da comune a comune);
- la disciplina dei punti di raccolta della differenziata e del servizio porta a porta, di norma comunali ma che potrebbero essere aperti all'iniziativa privata in quanto si tratta di rifiuti cui si è attribuito valore e quindi a minor rischio di dispersione;
- la realizzazione da parte dei Comuni di un adeguato numero di punti di raccolta attrezzati per la gestione della differenziata.

Inoltre sarebbero necessarie anche alcune iniziative di "accompagnamento" della riforma in termini di informazione, da rendere eventualmente anche attraverso il sistema scolastico, e di supporto ai consumatori attraverso, ad esempio, la realizzazione di un apposito "sportello" con il coinvolgimento delle associazioni dei consumatori.

La piena attuazione del nuovo modello di gestione dei rifiuti urbani consentirebbe di:

- accelerare il raggiungimento di una elevata percentuale di raccolta differenziata;
- ridurre di conseguenza la necessità di aprire nuove discariche;



- ridurre i fenomeni criminosi associati alla gestione dei rifiuti urbani;
- creare occasioni per lo sviluppo di filiere industriali, di norma ad elevata intensità tecnologica.

Soprattutto, la riforma renderebbe il sistema di gestione dei rifiuti urbani sempre più efficiente non solo dal punto di vista ambientale ma anche economico; infatti i costi delle amministrazioni tenderebbero a ridursi grazie ai minori conferimenti in discarica ed ai maggiori ricavi connessi alle vendite di materiali recuperati, ed anche i Contributi ambientali diminuirebbero progressivamente in relazione ai miglioramenti in termini quantitativi e qualitativi dei prodotti che generano rifiuti.

Naturalmente la riforma, sebbene finalizzata a massimizzare il riciclaggio, inciderebbe non solo sulla riduzione delle quantità da conferire in discarica ma anche sull'aumento di quelle da destinare al compostaggio e alla termovalorizzazione; va notato, tuttavia, che la migliore caratterizzazione dei rifiuti potrebbe fortemente contribuire a superare l'innaturale "territorialità" nella gestione degli impianti di

chiusura del ciclo dei rifiuti, ed in particolare dei termovalorizzatori: se i rifiuti fossero ben caratterizzati potrebbero essere "normalmente" commercializzati (di fatto come dei combustibili) consentendo il pieno utilizzo dei termovalorizzatori esistenti e riducendo di molto la necessità di realizzare ulteriori impianti.

L'auspicabile piena applicazione di questi nuovi principi alla gestione dei rifiuti urbani potrà infine essere gradualmente estesa anche ai rifiuti speciali che, originando da settori produttivi molto diversi (industria, servizi, agricoltura ecc.), presentano in molti casi esigenze gestionali specifiche. Dal punto di vista normativo il percorso che appare più efficiente è quello di una legge delega che affidi la disciplina di dettaglio della riforma ad uno o più decreti legislativi.

Si tratterebbe di iniziative che potrebbero essere completate, sia dal punto di vista normativo che attuativo, in un tempo inferiore ai 24 mesi.

In conclusione è una riforma che farebbe bene al Paese, ed è una riforma che si può fare.