



Memoria CONAI

**Audizione annuale ARERA in tema di:
servizi pubblici ed emergenza COVID-19, con particolare
riferimento alle possibili azioni regolatorie per
fronteggiare gli effetti dell'emergenza e rimettere in
moto i processi**

Milano, 23.07.2020

Memoria CONAI Audizione annuale ARERA

Con la presente memoria, CONAI intende portare all'attenzione dell'Autorità l'esperienza maturata dal Consorzio e dai Consorzi di Filiera durante l'emergenza sanitaria da Covid 19 in merito alla gestione dei rifiuti di imballaggio e rinnovare la disponibilità ad un continuo e proficuo confronto con l'Authority, come avvenuto in questo primo anno di attività.

CONAI, il consorzio nazionale imballaggi, rappresenta il sistema EPR di riferimento per la gestione dei rifiuti di imballaggio in Italia, con circa 800 mila imprese produttrici e utilizzatrici di imballaggi aderenti. E' un sistema che opera attraverso 6 Consorzi di Filiera, uno per ogni materiale di imballaggio - Ricrea, Cial, Comieco, Rilegno, Corepla, Coreve – ed è anche l'unico dei sistemi EPR esistenti nella gestione dei rifiuti urbani già mappato puntualmente all'interno del nuovo metodo tariffario definito da ARERA tra le voci di ricavo, ai sensi dei corrispettivi definiti all'interno dell'Accordo Quadro ANCI-CONAI.

La regolazione nel settore dei rifiuti urbani ha rappresentato di per sé un elemento di forte innovazione, in un comparto caratterizzato da molti elementi di complessità quali l'elevato numero di attori, la frammentata governance multilivello e la disomogeneità nei livelli di efficienza, efficacia, ed economicità dei servizi, anche a fronte di una eterogenea disponibilità impiantistica a livello locale.

A tali fattori si è poi sommata l'evoluzione, ancora in corso, della normativa di riferimento, con il recepimento in divenire del Pacchetto di direttive per l'economia circolare, che pone l'attenzione su prevenzione, riutilizzo e riciclo, ribadendo, quindi, come una corretta gestione dei rifiuti urbani debba avere come fine ultimo il riciclo dei materiali presenti nei rifiuti e, pertanto, non basta conseguire un obiettivo minimo di raccolta differenziata, ma deve esserci un sistema di raccolta differenziata di qualità per il riciclo. Concetto da tempo caro a CONAI e Consorzi di Filiera chiamati a raggiungere obiettivi nazionali di riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio prodotti sul territorio nazionale, per conto dei propri consorziati, nel rispetto del principio della responsabilità estesa del produttore. Modello che è anch'esso in fase di evoluzione alla luce delle indicazioni specifiche previste al riguardo nelle nuove direttive con riferimento ai criteri minimi a cui dovranno conformarsi tutti i sistemi EPR nazionali come CONAI.

In aggiunta, quindi, al mutevole assetto legislativo e regolatorio, si è inserita l'emergenza sanitaria da Covid-19.

Per CONAI la priorità è stata quella di proseguire la nostra mission e avviare comunque a riciclo i materiali di imballaggio presenti nei rifiuti urbani su tutto il territorio nazionale, garantendo sempre e comunque il ritiro dei rifiuti di imballaggio ai Comuni/gestori convenzionati. Il che, nella situazione

di emergenza che abbiamo vissuto, ha significato, in primis, scongiurare la saturazione delle filiere di valorizzazione dei rifiuti di imballaggio messe a dura prova dalle chiusure/rallentamenti degli scambi commerciali e dei settori produttivi di sbocco delle materie prime seconde. Il tutto in un contesto di mercato delle materie prime seconde che aveva vissuto già nella seconda parte del 2019 alcuni segnali di rallentamento e cali importanti nei listini dei materiali a riciclo, portando molti Comuni/gestori a richiedere di entrare nelle convenzioni ANCI-CONAI. Fenomeno che ha riguardato in particolare la filiera degli imballaggi in carta, in cui si è fatto ricorso ad una finestra di entrata nelle convenzioni straordinaria, che ha portato a fine anno ad un incremento delle quantità direttamente gestite a riciclo dal consorzio Comieco di oltre il 27%. Ciò conferma la rilevanza del ruolo sussidiario che il sistema CONAI svolge ormai da più di 20 anni a vantaggio delle filiere di valorizzazione dei rifiuti urbani e degli operatori che ne fanno parte, garantendo sempre e comunque, da un lato, il riconoscimento dei corrispettivi per le raccolte ai Comuni/gestori convenzionati, dall'altro dei costi per le attività di trattamento dei materiali. Ruolo certamente peculiare e che è stato oggetto anche di appositi confronti proprio con l'Autorità in fase di definizione del metodo tariffario.

Analogamente, in fase di emergenza sanitaria, il sistema CONAI ha infatti continuato a dare ossigeno ai Comuni, garantendo il ritiro dei rifiuti di imballaggio da raccolta urbana e, nel caso della carta e del legno anche delle relative frazioni similari ove previsto, e riconoscendone i relativi corrispettivi che sono stati erogati agli stessi Comuni, laddove direttamente convenzionati, o ai loro delegati, ossia i gestori¹. Parimenti, il sistema ha proseguito nel riconoscere i costi delle successive operazioni di trattamento e riciclo a fronte di quantità gestite da raccolta urbana crescenti per un travaso dei consumi finali fuori casa e un cambio nella composizione e nella qualità delle raccolte domestiche.

Con riferimento all'evoluzione della raccolta gestita, siamo in grado oggi di fornire una fotografia aggiornata dell'andamento dei conferimenti dei rifiuti di imballaggio ai Consorzi di Filiera di questi primi 4 mesi del 2020 a confronto con i primi 4 mesi dello scorso anno. Complessivamente abbiamo assistito ad un incremento di oltre il 7%, con picchi sopra i dieci punti percentuali per i rifiuti di imballaggio in acciaio e carta e di 5-6 punti percentuali per i rifiuti di imballaggio in vetro e plastica.

¹ Si rammenta che allo stato attuale sono circa il 6% i Comuni direttamente convenzionati, mentre nel restante 94% dei casi si tratta di delegati ai quali vengono erogati direttamente dai Consorzi di Filiera di riferimento i relativi corrispettivi in funzione di quanto stabilito all'interno degli Allegati Tecnici dell'Accordo Quadro Anci-Conai.

Materiali di imballaggio conferiti	gen-apr 2019	gen-apr 2020	Delta %
Acciaio	46.661	55.019	17,9%
Alluminio	5.824	5.846	0,4%
Carta	396.831	439.444	10,7%
Legno*	32.158	34.908	8,6%
Plastica	432.044	457.546	5,9%
Vetro	609.378	639.259	4,9%
Totale IMB	1.522.896	1.632.022	7,2%

* dati I trim.

Fonte: CONAI-ConSORZI di Filiera

Alla luce di tali conferimenti, i Consorzi di Filiera hanno proseguito come sempre al riconoscimento dei relativi corrispettivi sulla base dei predefiniti valori economici, con la sola aggravante connessa al fatto che non è stato possibile, durante la fase acuta della crisi, effettuare le analisi merceologiche per definire la qualità puntuale dei conferimenti. Al proposito, ad esempio, l'esperienza del Consorzio COREPLA che a partire dall'11 marzo, su richiesta esplicita di ANCI nonché alla luce delle misure di prevenzione e precauzione adottate dal Governo, ha sospeso tutte le analisi merceologiche disciplinate dall'Allegato Tecnico. Le analisi sono riprese a decorrere dal mese di maggio, pertanto nei mesi di marzo ed aprile le poche analisi svolte sono state integrate con i dati qualitativi storici degli ultimi tre/sei mesi (l'80% circa della R.D. in ingresso nei due mesi in questione è stata caratterizzata con questa modalità). È stato definito un protocollo tecnico per la gestione del regime transitorio che prevede, oltre alla descrizione della modalità di utilizzo delle medie maturate nei mesi precedenti sopra citata, una specifica sezione dedicata alla possibilità di sottoporre al Comitato di Verifica ANCI – CONAI le modalità di ripartizione tra le parti degli effetti economici di eventuali scostamenti tra parametri (imballaggi e frazioni estranee) rilevati in ingresso ed in uscita dai centri di selezione che siano superiori al +/- 5% su base trimestrale nella fase di lockdown. Pertanto, salvo specifiche questioni tecniche per i due mesi di interruzione delle analisi merceologiche, da questo punto di vista, nulla è cambiato per le entrate dei Comuni/gestori convenzionati.

Per quanto riguarda poi le operazioni di trattamento e valorizzazione a valle della raccolta, CONAI ha da subito rilevato il rischio di saturazione della filiera connesso al conseguente rallentamento di alcune attività industriali o il blocco totale di molte altre; rischio in particolare legato alla progressiva saturazione degli stoccaggi sia di impianti di riciclo sia dei termovalorizzatori, cui si sommano gli squilibri territoriali nella capacità impiantistica, mai sanati. Da qui le richieste di intervento urgente rivolte al

Governo e al Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare per l’adozione di provvedimenti per scongiurare questo scenario. Richieste sostenute anche da altri operatori del comparto e alle quali ha fatto seguito la Circolare del MATTM che ha lasciato alle Regioni indicazioni su come intervenire con proprie deliberazioni in particolare con riferimento al tema del deposito temporaneo e dello stoccaggio.

La fase di trattamento e preparazione per il riciclo è infatti la più delicata, in quanto riferita ad attori che si sono trovati a dover fare da cuscinetto tra una raccolta differenziata in prosecuzione e una domanda di materiale a valle tendenzialmente in calo se non nulla, a seconda dei materiali e delle filiere di applicazione delle materie prime seconde. Motivo per cui il tema autorizzativo riferito alla possibilità di prevedere un’extra capacità di stoccaggio su tali impianti è diventato centrale.

In generale gli impianti sono rimasti tutti operativi a pieno regime, a differenza, ad esempio, di quanto è successo nel resto d’Europa e ferme restando le criticità connesse con la movimentazione dei materiali e le necessarie precauzioni da introdurre nell’operatività per limitare il rischio di contagio tra gli operatori, pertanto con impianti che si sono trovati a operare in gran parte dei casi con turni lavorativi ridotti e con meno personale a disposizione. Molti impianti per ovviare a tali problematiche si sono adoperati per aumentare il numero dei turni di lavoro diminuendo la durata degli stessi, riducendo di fatto il numero di unità per turno e avere quindi meno contatti tra gli operatori del settore. Il rovescio della medaglia di questa gestione è stato un peggioramento dell’aspetto qualitativo sui prodotti selezionati registrato in particolare dalla filiera degli imballaggi in plastica che ha infatti riscontrato un conseguente raddoppio del numero di contestazioni effettuate dai clienti/riciclatori nel bimestre marzo-aprile, per poi riabbassarsi ai valori medi nel bimestre successivo. Nei mesi di maggio e di giugno, a seguito di un parziale ripristino delle condizioni operative standard legate anche alle minori restrizioni in vigore e congiuntamente alla riattivazione delle attività di analisi e controllo, si è infatti riscontrato un netto miglioramento degli standard qualitativi e un aumento dei quantitativi di prodotti selezionati avviati a riciclo.

L’altro anello della filiera è legato proprio al riciclo. Qui la situazione è risultata essere altrettanto eterogenea da filiera a filiera in quanto dipesa dall’effettiva domanda di materiale da riciclo e dall’operatività o meno dei settori applicativi a valle nella fase acuta.

Rispetto alla filiera dei rottami d’alluminio e acciaio, si evidenzia come l’emissione dei vari DPCM, e fattori esogeni legati al contagio, abbiano comportato inizialmente la chiusura di alcuni impianti di riciclo, rendendo necessari interventi di riallocazione del rottame sui pochi impianti aperti, con un aggravio dei costi di logistica. Analoga situazione per la filiera di riciclo del materiale legnoso, con pannellifici non tutti operativi e il venir meno dello sbocco del comparto del legno e dell’arredo.

Il riciclo degli imballaggi in carta e cartone è proseguito con le cartiere tutte operative e funzionanti, consentendo così l'avvio a riciclo dei maceri, ferma restando la preoccupazione a fronte di un flusso in ingresso in calo per il venir meno dei rifiuti cellulosici da attività produttive e BtoB.

Quanto alla plastica riciclata, vi è una quota significativa di export, flusso rimasto però per un lasso temporale di fatto quasi sospeso, per effetto delle difficoltà dovute ai ritardi nella logistica internazionale. Poi c'è la plastica riciclata destinata all'industria italiana, che ha visto in una prima fase molto attiva la parte di applicazioni alimentari, ma contestualmente fermi i comparti del giocattolo e dell'arredo urbano, tra le principali destinatarie dei materiali riciclati. Tutta la filiera collegata a utilizzatori finali operanti nell'alimentare che utilizzano materie prime seconde ha infatti avuto necessità di approvvigionamenti. Nella situazione contingente è stata forte la domanda per alcune merceologie (ad es. acqua in bottiglia, detersivi, frutta e verdura in vaschetta, tessuto non tessuto, ecc.) e si è temuto anzi un eccesso di domanda non soddisfabile dal materiale disponibile. A fronte di ciò diversi riciclatori si sono trovati nella condizione di discreti ordini e approvvigionamento insufficiente per la confluenza di logistica rallentata (in particolare modo con clienti esteri) e selezione meno efficiente (per i problemi di spazio e operatività dei centri di selezione). Di tutt'altro segno i mercati non connessi ai comparti alimentare e sanitario e sottoposti a lockdown (dove confluisce il 75% dell'avviato a riciclo da COREPLA). Questi già subivano una condizione di domanda debole prima della crisi; il blocco dei comparti utilizzatori (su tutti automobilistico e costruzioni) ha di fatto azzerato la domanda. A peggiorare ulteriormente lo scenario, la concorrenza ravvicinata dei polimeri vergini (i cui prezzi fanno registrare dei minimi storici), in comparti in cui, a differenza di alcune applicazioni del PET, la scelta del riciclato non è una scelta strategica di posizionamento, ma un mero compromesso economico.

Sulla filiera dei rottami di vetro, le vetrerie sono rimaste tutte operative nonostante il rischio palesatosi all'inizio del lockdown di possibili interruzioni della loro attività per effetto del venir meno di importanti sbocchi commerciali dei settori utilizzatori (export di vino in primis), visto il propagarsi a livello internazionale dell'epidemia da Covid-19.

Le maggiori criticità si sono poi registrate nella gestione degli scarti dei rifiuti di imballaggio in plastica, che contemplano sia le frazioni non riciclabili, sia le frazioni estranee conferite con la raccolta differenziata ed i cui costi di gestione, per la sola seconda componente, sono poi riaddebitati ai Comuni/gestori. La criticità è scaturita dal combinato disposto tra la riduzione degli sbocchi esteri, le chiusure ed i rallentamenti doganali, e di quelli nazionali per via del blocco del settore edile (per i destini a cementifici). Di conseguenza è stato necessario ricorrere a nuovi fornitori,

per lo più italiani e gestori di discariche, con costi decisamente più elevati (in media +20%). A partire dalla seconda metà di aprile, la chiusura di diversi settori industriali dettati dal lockdown ha fatto sì che in Italia venissero prodotti meno rifiuti industriali e di conseguenza si è registrata una buona disponibilità ad accogliere gli scarti da parte di impianti pubblici o gestiti da multiutility, tuttavia non sufficienti ad arginare la necessità di utilizzare discariche soprattutto nelle Regioni italiane che dal punto di vista degli impianti sono sotto dimensionate. I costi della gestione della frazione estranea sono poi riaddebitati dal Consorzio ai convenzionati che conferiscono flussi monomateriale, pertanto i convenzionati avranno un conseguente incremento dei costi di gestione della frazione estranea proporzionale a tale aumento tariffario. A partire dai primi di maggio, grazie alla riapertura delle attività industriali e di tutto quanto collegato al settore edile, è stato possibile tornare ai canali di gestione ordinaria del consorzio, arrivando ad una parziale normalizzazione dei costi.

In conclusione, questa emergenza ha introdotto fattori di contesto straordinari di cui si dovrà tenere conto nella fase di prima applicazione del metodo tariffario. Inoltre, ha messo a nudo i punti di forza e i punti di debolezza del comparto, con particolare riferimento al tema impiantistico, che è venuto a galla in tutta la sua reale importanza e la sua strategicità per consentire che le raccolte differenziate possano effettivamente trasformarsi in risorse materiali e risorse energetiche per il nostro Paese e rendere concreta e possibile l'economia circolare. Il tema della dotazione impiantistica diventa centrale ed è un ambito in cui CONAI si auspica un coinvolgimento da parte della stessa ARERA chiamata ad intervenire sia per definire i "prezzi di accesso" a questi anelli fondamentali della rete impiantistica, sia per promuovere gli investimenti necessari a potenziarla, ove necessario.

Come CONAI ci auspichiamo una intensificazione delle interlocuzioni con ARERA su questi temi, in particolare alla luce del recepimento delle direttive per l'economia circolare e ci rendiamo sin d'ora disponibili anche a illustrare quanto si è fatto e si sta facendo nell'ambito del rinnovo dell'Accordo Quadro ANCI-CONAI e dei relativi Allegati Tecnici. Siamo infatti giunti alla conclusione della parte generale dell'Accordo e di due allegati tecnici, per gli imballaggi in acciaio e carta e cartone.

Non possiamo infine che ribadire quanto già manifestato nelle precedenti occasioni di consultazione e confronto promosse dall'Autorità rispetto alla condivisione degli obiettivi che hanno portato alla definizione del nuovo metodo tariffario, in particolare come strumento che a tendere possa concretamente incentivare le gestioni più efficaci ed efficienti.