

RICICLO DELLA CARTA: OTTIMIZZAZIONE DELLE RISORSE E SVILUPPO SOSTENIBILE

1. PREMESSA

Come sottolineano ormai molti importanti centri decisionali a cominciare dalla Commissione Europea, l'industria manifatturiera richiede e merita una attenzione dedicata, in considerazione dell'importante ruolo che svolge a livello sociale ed economico ed anche di presidio in grado di assorbire le aspirazioni professionali ed umane delle nuove generazioni. Il manifatturiero ha una grande storia ed anche un futuro importante ancora da sviluppare.

Ma proprio il settore manifatturiero, in Italia, è "appesantito da una serie di zavorre" ormai insopportabili: la mancanza di vere liberalizzazioni, l'eccessiva pressione fiscale, il fardello di una burocrazia inefficace e l'assenza di chiare indicazioni di politica industriale. Sotto questo profilo la situazione del settore cartario è sintomatica: i costi energetici sono i più alti in Europa e laddove siamo in grado di essere dei buoni produttori (vedi rifiuti) manca una visione strategica.

Infatti, per le materie prime utilizzate dal settore derivanti dalle raccolte differenziate e per gli scarti di produzione sarebbe necessario avere una precisa politica a livello di Paese, che valorizzi le capacità di riciclaggio installate sul territorio e promuova l'utilizzo dei rifiuti per migliorare gli standard ambientali e la diversificazione nell'approvvigionamento energetico.

Politiche che in altre aree vengono attuate in maniera risoluta: l'industria cartaria cinese si è sviluppata negli ultimi 10 anni con un ritmo notevole in quanto ha goduto e gode di notevoli aiuti di Stato. Come rilevato in un recente studio americano della EPI (Economic Policy Institute) intitolato 'No Paper Tiger: Subsidies to China's Paper Industry from 2002-2009' tali aiuti ammonterebbero ad oltre 33 miliardi di dollari.

2. L'INDUSTRIA DELLA CARTA IN ITALIA

La recente profonda crisi internazionale ha colpito gravemente il settore cartario già da tempo interessato a livello globale da una domanda estremamente debole soprattutto in alcuni comparti (quali quello grafico), di forti pressioni concorrenziali esercitate soprattutto da parte di paesi emergenti in rapida crescita (quali Cina ed Indonesia) e dai pesanti oneri imposti al settore da costi di produzione, soprattutto quelli energetici, che pesano sui bilanci delle imprese per oltre il 20% superiori a quelli a carico dei partners europei.

I bruschi cali della già insoddisfacente domanda conseguenti alla crisi hanno provocato, specie nel corso del biennio 2008-2009, un'accelerazione del processo di riorganizzazione in atto da tempo nel settore che ha determinato fermate/chiusure di una ventina di impianti, per una perdita complessiva di capacità produttive di oltre 1,7 milioni di tonnellate tra fine 2007 (10,1 milioni di tonnellate) e fine 2009 (8,4 milioni di tonnellate). Nello stesso periodo l'occupazione diretta del settore si riduceva di circa 2 mila unità (quasi il 9% delle 22.700 unità del 2007), con un conseguente massiccio ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni.

Nel 2010, cogliendo gli impulsi provenienti dal clima economico generale, la produzione di carte e cartoni si è collocata vicina ai 9 milioni di tonnellate, con un miglioramento del 6,9%, rispetto al 2009. La distanza dal picco del 2007 (oltre 10,1 milioni di tonnellate) resta pertanto ancora importante (più di 1,1 milioni di tonnellate). Per trovare livelli analoghi occorre risalire all'inizio degli anni 2000.

Il fatturato, sceso dagli oltre 7,6 miliardi di Euro del 2007 ai poco più di 6 miliardi nel 2009, si è collocato nel 2010 poco oltre i 6,8 miliardi di Euro, con un recupero del 14% sull'anno prima. Anche in questo caso si tratta di valori ancora molto distanti dai massimi rilevati prima della crisi, che, occorre ricordare, erano stati raggiunti con grande difficoltà dopo i ridimensionamenti che il settore aveva sperimentato anche tra il 2001 ed il 2003-2004.

Riguardo alla Cassa Integrazione, secondo i dati resi disponibili da Inps, nel 2009 il ricorso alla CIG da parte delle imprese appartenenti alla classe di attività carta, stampa e editoria, che include anche le cartiere, è più che triplicato rispetto al 2008 (16,5 milioni di ore contro 5,5 milioni di un anno prima). La prosecuzione del processo di riorganizzazione anche nel 2010 ha condotto ad un ulteriore aumento del ricorso alla CIG che nel complesso ha superato i 27,3 milioni di ore (+65% rispetto al monte ore 2009). Nonostante il leggero ridimensionamento visibile nei primi 5 mesi di quest'anno (-16% circa rispetto allo stesso periodo 2010), il monte ore resta ancora elevatissimo (quasi 10 milioni di ore in 5 mesi contro gli 1,6 milioni del gennaio-maggio 2008 e i 4,7 milioni di ore dei 5 mesi 2009).

Non bisogna inoltre dimenticare che **il settore cartario è il principale anello della più ampia filiera della carta** composta, oltre che dalle cartiere, dai produttori di macchine grafiche, dagli editori di libri, dagli editori di periodici specializzati, dai distributori di macchine sistemi e prodotti per il settore grafico, dagli stampatori di giornali, dalle industrie grafiche, cartotecniche e trasformatrici e dagli editori di quotidiani, periodici e agenzie di stampa.

Si tratta di un elemento importante della realtà nazionale, con:

- *un'occupazione diretta prossima ai 230 mila addetti nel 2010, che si conferma pari al 5% dell'occupazione manifatturiera complessiva, quota stabile nel corso dell'ultimo quinquennio, ed un'occupazione "indotta" nei settori a valle quantificabile in 560 mila unità, di assoluto rilievo che porta quella complessiva a circa 800 mila unità;*

- *rapporti di export/fatturato e di import penetration relativamente ridotti in valore (rispettivamente 23,7% e 17% nel 2010) a causa del modesto grado di apertura internazionale della filiera soprattutto nei suoi segmenti a valle, ma che indicano una buona tenuta di competitività internazionale anche in un contesto di crescente concorrenza;*
- *un saldo positivo crescente della bilancia commerciale, passato da 1,4 a 2,9 miliardi di Euro tra il 2000 e il 2010, ottenuto attraverso una stabilizzazione delle importazioni ed una crescita dell'export di filiera.*

La profonda crisi internazionale ha comportato purtroppo la parziale perdita di alcuni punti di forza ed i riflessi in termini economici ed occupazionali sono stati pesanti:

- *tra il 2007 ed il 2009 il fatturato della filiera si è ridotto di oltre 7,4 miliardi di euro passando dai 42,5 miliardi del 2007 a 35 miliardi nel 2009 per recuperare solo parzialmente nel 2010 a circa 36,3 miliardi;*
- *nello stesso periodo (2007-2010) si è registrata una perdita occupazionale di circa 22 mila unità occupate direttamente dalle imprese (da più di 251 mila unità del 2007 a circa 230 mila nel 2010), valore che si triplica considerando anche tutto l'indotto.*

3. L'UTILIZZO DI FIBRE SECONDARIE

La Comunicazione della Commissione del 2 febbraio 2011 riguardante le commodities e le materie prime evidenzia come esse siano fondamentali per l'economia europea e per l'industria in particolare. La stessa Comunicazione sottolinea l'incremento dei prezzi che le stesse hanno subito nel 2008 e, dopo la grande crisi, dal 2009 ad oggi.

A questa situazione non sono sfuggite le materie prime dell'industria cartaria derivanti dal legno (citata espressamente dalla Commissione) quali la cellulosa e la carta da macero. La carta è il prodotto più riciclato in Europa e l'Italia è il terzo paese per volumi di carta riciclata.

Peraltro, i prezzi dell'energia, altra materia prima fondamentale per le industrie di processo (quale è quella cartaria) non sono diminuiti: anzi. Quello del gas è continuato a crescere, come continuano a crescere i prezzi degli altri prodotti ausiliari nell'industria cartaria come amidi, caolini e prodotti chimici in genere.

La carta da macero in particolare. Per quanto riguarda la carta da macero l'Europa è diventato un "forte produttore" grazie alle politiche ambientali e, suo malgrado, un forte esportatore. La situazione è identica per l'Italia che negli ultimi dieci anni ha incrementato nel Centro Nord le raccolte differenziate. Il sistema Paese con il fondamentale contributo dell'industria ha fortemente investito nella raccolta della carta e nella predisposizione della filiera del riciclo. Ma proprio l'industria cartaria rischia di essere penalizzata per questa sua capacità di gestione proattiva.

Infatti i concorrenti extraeuropei si avvantaggiano di disponibilità di capitali non soggette alle normative europee su antitrust e aiuti di stato. L'intervento di tali soggetti che di fatto godono di una sorta d'immunità rispetto alle regole poste a tutela del mercato e della libera e corretta concorrenza, da un lato annullano (o quanto meno compromettono gravemente) la ratio perseguita dal legislatore comunitario, dall'altro sviscerano gli impegni e le efficienze create dagli operatori europei nel rispetto delle regole.

Nel 2010 gli impegni e le efficienze dell'industria cartaria italiana hanno significato il riciclaggio di circa 5,2 milioni di tonnellate di carta da macero; altre 1,5 milioni di tonnellate sono state esportate in Europa ma soprattutto in Asia e in Cina.

Con riferimento all'industria cartaria cinese si evidenzia che essa si è sviluppata negli ultimi 10 anni con un ritmo notevole in quanto ha goduto e gode di notevoli aiuti di Stato. Come rilevato in un recente studio americano della EPI (Economic Policy Institute) intitolato *'No Paper Tiger: Subsidies to China's Paper Industry from 2002-2009'* tali aiuti ammonterebbero ad oltre 33 miliardi di dollari.

Un tale investimento statale mal si sposa con il fatto che la Cina è quasi totalmente priva sia di risorse naturali per la produzione di carta sia di un adeguato sistema di raccolta differenziata di macero.

E detti concorrenti accedono a questi veri e propri giacimenti di materie prime (secondo) senza avere, peraltro, gli stessi vincoli ambientali.

A questo proposito andrebbero resi attuabili i principi secondo i quali, per evitare "dumping ambientale", le aziende extraeuropee devono operare secondo condizioni di riciclo complessivamente equivalenti a quelli della pertinente legislazione europea, con particolare attenzione agli standard ambientali

Il principio viene ripetutamente affermato in più parti della normativa comunitaria e viene ripreso anche nella citata Comunicazione della Commissione.

Con riferimento alla normativa comunitaria, va citato il Regolamento n. 1013/2006 che regola le spedizioni di rifiuti destinati al recupero (art. 12) e che prevede obiezioni da parte dei destinatari nel caso in cui il rifiuto non sia trattato in linea con gli standard ambientali europei e gli obblighi previsti nella legislazione europea.

Ancora: l'ultima Direttiva Imballaggi e Rifiuti da Imballaggio (n.12/2004) prevede all'articolo 4.1 che "I rifiuti di imballaggio esportati al di fuori della Comunità sono contabilizzati come rifiuti recuperati o riciclati soltanto in presenza di prove attendibili che il recupero e/o riciclaggio ha avuto luogo in condizioni complessivamente equivalenti a quelle stabilite dalla pertinente legislazione comunitaria."

Applicare questi principi consentirebbe una parità di condizioni tra le industrie europee e quelle extraeuropee, rallentando l'export di materie prime seconde (carta da macero) e arginando la situazione di scarsità per l'industria cartaria europea ed italiana.

In questo modo, si raggiungerebbe l'obiettivo di assicurare il raggiungimento degli obiettivi ambientali, senza prescindere dagli aspetti industriali e sociali.

A questo proposito, anche il recente Dlgs n. 205/2010 (che ha recepito tempestivamente l'ultima Direttiva Comunitaria in materia di rifiuti la n. 98/2008) introduce un principio di prossimità per le frazioni di rifiuti oggetto di raccolta differenziata (quale è la carta): per queste è, infatti, ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale al fine di favorire il più possibile il loro recupero privilegiando la prossimità agli impianti di recupero (art. 7, nuovo art. 181).

Secondo lo stesso Dlgs anche l'export di rifiuti in altri Stati può essere limitato per motivi ambientali tramite decreto ministeriale (art. 9, nuovo art. 182 bis, comma 2).

I motivi ambientali. Le cartiere italiane ed europee sono soggette alla Migliori Tecniche Disponibili previste dalla Direttiva IPPC. Inoltre, l'industria europea e quella cartaria in particolare, unica nel panorama mondiale, è soggetta alla direttiva comunitaria 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità istituisce un meccanismo vincolante di limiti alle emissioni di gas serra. Detto meccanismo ha carattere unicamente europeo e non può essere adottato tal quale dalle aziende extra-europee.

Va, inoltre, considerato che nell'arco dell'ultimo decennio (1999 – 2009), grazie alla filiera del riciclo della carta, si stima che i costi-benefici ambientali abbiano registrato un saldo positivo netto di oltre 3 miliardi, con un risparmio di emissione in atmosfera di 30,5 milioni di tonnellate di CO₂ (pari ad una riduzione del 5% dell'inquinamento totale), e il mancato avvio in discarica di 23,3 milioni di tonnellate di rifiuti, evitando la creazione di 195 nuove discariche, oltre ad altri benefici di carattere ambientale, economico e sociale. In Italia il tasso di riciclo degli imballaggi cellulotici supera l'80%.

Una rilevante esportazione di macero determinerebbe che i benefici ambientali derivanti dalla raccolta differenziata e dall'avvio a riciclo ottenuti sul territorio nazionale potrebbero essere annullati dal trasporto di tale materiale su lunghe distanze.

A tal riguardo si ricorda che il riciclo su base locale (come quello creato dal sistema Anci-Conai e sostenuto dalla Filiera) è ritenuto dagli esperti in materia non solo il sistema economicamente più vantaggioso ma, soprattutto, quello con i maggiori e più diretti riflessi ambientali sul territorio (cfr. 'Riciclo dei Rifiuti' di L. Rigamonti e M. Grosso, Ed. Dario Flaccovio, 2009).

In tale ottica, ad esempio, in Francia si sta discutendo del '*recyclage de proximité*' (riciclaggio di prossimità e cioè vicino al territorio che produce i rifiuti) in modo da assicurare il raggiungimento degli obiettivi ambientali, senza prescindere dagli aspetti industriali.

3.1 Il sistema Conai - Consorzi -

Come noto il Decreto Legislativo n. 152 del 2006, anche denominato Testo Unico in materia Ambientale (TUA), ha quale scopo di fornire la disciplina unitaria e di dettare le 'norme uniche' da applicarsi nel settore ambientale.

La Parte IV, Titolo II, contiene le norme disciplinanti la 'Gestione degli Imballaggi'.

L'art. 217 denominato 'Ambito di Applicazione' al primo comma stabilisce che *'Il presente titolo disciplina la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sia per prevenirne e ridurre l'impatto sull'ambiente ed assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente, sia per garantire il funzionamento del mercato, nonché per evitare discriminazioni nei confronti dei prodotti importati, prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi e distorsioni della concorrenza e garantire il massimo rendimento possibile degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, in conformità alla direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994, come integrata e modificata dalla direttiva 2004/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, di cui la parte quarta del presente decreto costituisce recepimento nell'ordinamento interno. I sistemi di gestione devono essere aperti alla partecipazione degli operatori economici interessati.*

Mentre il 2° comma sancisce che *'La disciplina di cui al comma 1 riguarda la gestione di tutti gli imballaggi immessi sul mercato nazionale e di tutti i rifiuti di imballaggio derivanti dal loro impiego, utilizzati o prodotti da industrie, esercizi commerciali, uffici, negozi, servizi, nuclei domestici, a qualsiasi titolo, qualunque siano i materiali che li compongono. **Gli operatori delle rispettive filiere degli imballaggi nel loro complesso garantiscono, secondo i principi della "responsabilità condivisa", che l'impatto ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sia ridotto al minimo possibile per tutto il ciclo di vita.'***

I criteri per perseguire tali obiettivi, anche alla luce del disposto di cui alla Direttiva n. 98/2010/CE, possono riassumersi, per quel che qui rileva, in:

- a) prevenzione;
- b) preparazione per il riutilizzo;
- c) riciclaggio;
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e
- e) smaltimento.

Il tutto nel rispetto del principio «chi inquina paga» nonché della cooperazione di tutti gli operatori della filiera secondo i principi della «responsabilità condivisa» (art. 219 TUA).

Per il raggiungimento di tali obiettivi, l'art. 222 TUA lascia ai produttori di imballaggio la scelta tra le seguenti opzioni:

- a) organizzare autonomamente la gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale;
- b) aderire ad uno dei consorzi di cui all'articolo 223 TUA;
- c) attestare sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante idonea documentazione che dimostri l'autosufficienza del sistema.

Nel solco previsto dall'art. 223 TUA, il Comieco è stato trasformato in uno dei sei consorzi di filiera (organizzazione economica e produttiva che svolge la propria attività, dall'inizio del ciclo di lavorazione al prodotto finito di imballaggio, nonché svolge attività di recupero e riciclo a fine vita dell'imballaggio stesso) per il recupero degli imballaggi e, più in particolare, degli imballaggi a base cellulosica. Come Consorzio di Filiera ex art. 223 Comieco rientra nel sistema CONAI.

Dalle norme sopra riportate ma soprattutto dalla *ratio legislatoris* è evidente che l'opera del Comieco è istituzionalmente finalizzata al raggiungimento del principio di tutela ambientale enunciato nell'art. 2 del TUA. Il Comieco, dunque, assolve ad una funzione di *pubblico interesse*.

3.2 Comieco – il Consorzio Nazionale Recupero e Riciclo degli Imballaggi a base Cellulosica.

Il Comieco è un consorzio che pre-esisteva al Decreto Ronchi e che riuniva operatori del recupero attivi nel settore della carta, industrie cartarie e cartotecniche, e si occupava della promozione e della organizzazione della raccolta e del recupero di tutta la carta da macero e non solo di quella rappresentata dagli imballaggi cellulosici.

Con l'adozione del Decreto Ronchi prima e la costituzione del CONAI dopo, Comieco fu riorganizzato per rispondere ai requisiti previsti dalla legge e fu riconosciuto dal Ministero dell'Ambiente come uno dei sei consorzi di filiera affidatari del recupero degli imballaggi (ex art. 223 TUA).

L'art. 1 dello Statuto Sociale di Comieco individua l'oggetto sociale nel *'razionalizzare, organizzare, garantire e promuovere, per quanto riguarda gli imballaggi a base cellulosica, la ripresa degli imballaggi usati, la raccolta dei rifiuti di imballaggi secondari e terziari su superfici private, ed il ritiro, su indicazione del Consorzio Nazionale Imballaggi (ndr Conai) istituito sulla base del decreto legislativo 22/1997 (ndr. abrogato dal TUA), dei rifiuti di imballaggi conferiti al servizio pubblico, nonché il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti da imballaggio secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità'*.

In tale ottica il Comieco oggi è il **coordinatore** dei soggetti appartenenti alla filiera per il recupero e riciclo degli imballaggi a base cellulosica, dai produttori ai consumatori, dai Comuni ai riciclatori e, conseguentemente è chiamato a trovare il giusto equilibrio tra tutte le forze coinvolte **assicurando in ogni caso il raggiungimento degli obiettivi di natura ambientale assegnati dal Legislatore Italiano e Comunitario.**

3.3. l'attività di Comieco dalla sua costituzione ad oggi.

Dal 1999 al 2010 il Consorzio ha avviato al riciclo oltre 27 milioni di tonnellate di materiale e **la quantità di raccolta differenziata comunale di carta e cartone è passata da poco più di 1 milione di tonnellate annue ad oltre 3 milioni nel 2010.**

I risultati raggiunti da Comieco in questi anni possono così riassumersi:

- a) 52,2 kg/anno la raccolta pro capite;
- b) 222 discariche evitate grazie al riciclo di carta e cartone dal 1999 al 2010;
- c) 9,9 milioni di tonnellate d'imballaggi avviati a riciclo;
- d) 791 milioni di euro sono i corrispettivi erogati dal Comieco ai Comuni dal 1999 al 2010;
- e) 92,7 milioni di euro sono i corrispettivi erogati dal Comieco ai Comuni nel solo 2010;
- f) l'80% dei Comuni Italiani aderisce al sistema Comieco;
- g) il 90% della popolazione italiana è servita dal sistema Comieco;

- h) 34,4 milioni di tonnellate di CO2 evitate in 12 anni di servizio del Comieco;
- i) 3,5 miliardi di euro sono i benefici netti apportati al Paese.

L'importanza di tali risultati è ancor più evidente se si considera che all'interno del sistema 'raccolta differenziata' complessivamente considerata, la quota inerente la carta ed il cartone ha registrato un incremento annuo costante del 30%.

Nel settore in esame, gli obiettivi di riciclo fissati dalla normativa europea sono stati conseguiti prima del termine previsto: nel 2007 la percentuale di materiale complessivamente avviato a riciclo è stata del 69.6%, contro l'obbligo di raggiungere il 60% entro il 2008 (cfr. 15° Rapporto Comieco – Luglio 2010 – All. 2).

Nel 2010, invece, la percentuale di imballaggi avviati a riciclo è stata del 87,1%.

È evidente dunque che il Comieco, grazie all'attività posta in essere da tutti gli operatori della Filiera ha conseguito con successo gli scopi allo stesso attribuito con il Decreto Ronchi, prima, e con il D.Lgs. 152/2006, poi, di 'prevenirne e ridurre l'impatto sull'ambiente ed assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente' (art. 217 TUA) attraverso il sistema Conai-Consorti per il riciclaggio degli imballaggi.

3.4. l'introduzione del sistema aste.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito: '**AGCM**'), con provvedimento n. 20932 del 24 marzo 2010 ha avviato nei confronti di Comieco un'istruttoria (proc. n. 1730) per accertare l'esistenza di violazioni dell'art. 101 co. 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (di seguito: '**TFUE**').

L'istruttoria si basa sull'indagine conoscitiva in materia di rifiuti di imballaggio (IC26 — *Mercato dei rifiuti di imballaggio*, conclusasi con provv. n. 18585 del 3 luglio 2008), relativa al ruolo dei consorzi c.d. di filiera. Tali consorzi sono stati istituiti (cfr. art. 223 D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, c.d. Testo Unico Ambientale, di seguito: '**TUA**') al fine di razionalizzare e organizzare la ripresa degli imballaggi usati sul territorio nazionale, e la loro attività è coordinata dal *Consorzio Nazionale Imballaggi* — CONAI (art. 224 TUA).

In particolare, relativamente alle modalità di assegnazione dei rifiuti da imballaggi, nell'IC26 si sostiene che:

- a) il Consorzio Nazionale Recupero e Riciclo degli Imballaggi a base Cellulosica — COMIECO (di seguito: '**Comieco**'), preposto all'assegnazione, alle cartiere consorziate, dei rifiuti cartacei ottenuti dalla raccolta differenziata su suolo pubblico, non opererebbe secondo modalità trasparenti e competitive (§§ 248 ss. IC26);
- b) la determinazione, per l'intero territorio nazionale, di un unico 'corrispettivo di mandato' (coincidente con il costo netto dei rifiuti cartacei) sulla base delle quotazioni del macero presso la Camera di Commercio di Milano, altererebbe la concorrenza tra i diversi operatori del settore (§ 250 IC26).

In data 28 ottobre 2010 Comieco ha trasmesso, ai sensi dell'art. 14^{ter} L. 10 ottobre 1990 n. 287, i propri impegni, finalizzati a far venir meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria.

Comieco ha proposto di proseguire l'attività di allocazione dei rifiuti cartacei secondo modalità 'amministrate' solo relativamente alla cd. quota d'obbligo, ossia alla quota minima di riciclo su base annua che la normativa comunitaria stabilisce quale obiettivo ambientale (60%).

Per la quota restante, Comieco provvederà ad allocare i rifiuti sulla base di un meccanismo di asta competitiva, nella quale il corrispettivo di mandato coinciderà con il prezzo determinato all'esito della gara.

Come già detto, il Comieco è uno dei Consorzi di filiera del sistema CONAI.

L'Accordo Anci/Conai 2009-2013 fissa e disciplina le regole e le modalità operative del Comieco sia nei confronti dei Consorziati (Comuni) sia nei confronti degli Aderenti (Riciclatori). Comieco è obbligato a ritirare e riciclare tutto il materiale raccolto dai Comuni che decidono di convenzionarsi al sistema consortile (cfr. art. 2.1. Accordo Anci/Conai 2009-2013).

In tal modo si perseguono due obiettivi:

a) da un lato, si assicura il ritiro di tutti i rifiuti;

b) dall'altro si garantisce il pagamento del corrispettivo stabilito dalle convenzioni con i Comuni e previsto dall'art. 3 dell'Accordo quadro.

Orbene, è evidente che il sistema di assegnazione del materiale raccolto a mezzo di Aste introdotto sulla scorta degli impegni assunti verso l'AGCM è potenzialmente in grado di **mettere in serio pericolo la logica stessa del sistema di tutela ambientale**, assoggettando a logiche di mercato un sistema che deve sì non essere antieconomico, ma non può piegarsi interamente alla concorrenzialità tra imprese.

Se infatti Comieco dovesse assoggettare la propria attività a logiche di mercato, a discapito della tutela dell'ambiente, vanificherebbe il compito assegnatole dal legislatore, peraltro in ottemperanza a precise e concordanti indicazioni comunitarie.

Inoltre, la palese abnormità della richiesta di apertura al mercato rispetto alla reale situazione del mercato stesso è data dal fatto che Comieco non agisce in regime di monopolio. Anzi. La quota di carta e cartone gestita da Comieco vale il 34,7% della raccolta apparente di macero sul mercato nazionale. A ciò deve aggiungersi che il 25,6% della raccolta apparente sul nostro territorio è destinato all'export.

Non solo. L'obiettivo di tutela dell'ambiente potrebbe risultare svilito anche da un'altra circostanza: si pensi all'inquinamento in atmosfera mediante emissioni di CO₂ prodotto dal trasporto su lunghe distanze del materiale acquistato. Tale problema è, quantomeno, contenuto dal fatto che nell'ambito delle convenzioni tra Comieco e Comuni vige il principio dell'assegnazione del materiale al riciclatore nel raggio di 30km dal luogo di trattamento (piattaforme).

Ne discende che l'incremento anche parziale dello spazio riservato alle logiche di mercato potrebbe vanificare lo scopo primario della creazione dei consorzi, e cioè la tutela dell'ambiente attraverso un circuito virtuoso di incentivazione al riciclo.

Ciò avrebbe come conseguenza:

- a. una ridotta attenzione al riciclo nelle aree meno organizzate, dove il riciclo stesso è perciò più oneroso;
- b. il rischio che in periodo di crisi economica il *surplus* rispetto alla quota d'obbligo non venga ricondotto al riciclo;
- c. l'emersione di meccanismi speculativi o comunque la vanificazione del sistema di riciclo a base locale — preferibile, dal punto di vista ambientale e più vantaggioso da quello economico.

3.5. Proposte di sistemi correttivi.

Inutile e superfluo dire che un nuovo ripensamento sul sistema introdotto nell'ottobre 2010 potrebbe risultare la migliore soluzione.

Tuttavia, poiché tale ipotesi appare di ardua realizzazione, si propone d'istituire un sistema incentivante, anche sotto un profilo meramente economico, per gli operatori della Filiera che si distinguono per il loro impegno ambientale.

In merito alla possibilità di creare un sistema incentivante per i Riciclatori si evidenzia che la Direttiva Comunitaria n. 2008/98/CE (in seguito anche solo: Direttiva), nel *considerando n. 42* recita: ***Gli strumenti economici possono svolgere un ruolo cruciale nella realizzazione degli obiettivi di prevenzione e gestione dei rifiuti. Spesso i rifiuti hanno un valore in quanto risorse e un maggiore ricorso agli strumenti economici può consentire di massimizzare i benefici ambientali. Il ricorso a tali strumenti dovrebbe quindi essere incoraggiato al livello appropriato sottolineando al tempo stesso che i singoli Stati membri possono decidere circa il loro impiego.***

Come evidenziato, grazie al riciclo di imballaggi si è ottenuto un risparmio di emissione in atmosfera di 34,5 milioni di tonnellate di CO₂ (pari ad una riduzione del 6% dell'inquinamento totale). Allora perché non creare un'incentivazione per i riciclatori utilizzando il sistema di assegnazione delle quote di CO₂ (EU-ETS) in conformità a quanto previsto dalla Direttiva 87/2003 (che rientra nel Programma europeo relativo ai cambiamenti climatici adottato a seguito del Protocollo di Kyoto), ovvero mediante assegnazione di crediti di emissione CERs e/o crediti ERUs? Un tale innovativo sistema premiante, a base economica, da destinarsi agli operatori che maggiormente si distinguono nel perseguimento della tutela ambientale anche mediante investimenti diretti a tale scopo, avrebbe anche il vantaggio di **non comportare nuovi capitoli di spesa per lo Stato.**

Qualora, invece, tale proposta dovesse risultare di difficile realizzazione a causa di limiti e vincoli legislativi non solo di natura nazionale ma anche a carattere comunitario, si potrebbe procedere alla valorizzazione dei meriti ambientali della Filiera attraverso l'assegnazione dei c.d. TEE (c.d. certificati bianchi) basandosi sui parametri sopra elencati. Il sistema Conai/Consorti, in effetti, svolge una vera e propria funzione di servizio universale per il raggiungimento del più alto fine ambientale, alla quale si rivolgono tutti quei Comuni che, per varie ragioni, non sono in grado di (o comunque non intendono) gestire e/o provvedere direttamente all'avvio a riciclo del materiale raccolto.

Misure necessarie :

- **attuazione del principio di prossimità nel riciclaggio, tenuto conto che i vantaggi ambientali diminuiscono all'aumentare degli spostamenti;**
- **attuazione del principio delle pari condizioni ambientali per i Paesi extra UE (ad esempio in Cina le cartiere usano carbone per produrre energia).**

4. RECUPERO ENERGETICO DEGLI SCARTI DEL RICICLO DELLA CARTA.

La carta è il prodotto più riciclato in Europa e l'Italia è il terzo paese per volumi di carta riciclata. L'incremento del riciclo comporta comunque un incremento del volume di residui della produzione, così come l'incremento dell'efficacia depurativa comporta un aumento nella produzione di fanghi di risulta.

In entrambi i casi la maggiore produzione di rifiuti è ampiamente compensata da più significativi miglioramenti ambientali per effetto del maggior riciclo e depurazione.

Lo scarto del riciclo, ad esempio, rappresenta meno di un decimo del rifiuto che viene evitato alla collettività per mezzo della raccolta differenziata della carta. Si calcola infatti che in assenza del riciclo della carta nel nostro Paese si riempirebbero ogni anno 20 discariche di medie dimensioni.

Lo smaltimento di questi scarti grava in maniera sempre più significativa sulle imprese cartarie e rappresenta al momento attuale il più importante limite all'ulteriore sviluppo del riciclo della carta in Italia. La effettiva possibilità di realizzare impianti di questo tipo sarebbe condizione per effettuare nuovi investimenti industriali per il riciclaggio della carta. Gli scarti dell'industria cartaria hanno infatti un adeguato contenuto energetico, assenza di tossicità e un elevato contenuto di biomassa. Il loro recupero energetico tramite termovalorizzazione è una tecnologia consolidata e adottata da diversi anni in tutta Europa in quanto si integra perfettamente con l'attività cartaria.

400.000 tonnellate di rifiuti con biomassa derivanti dal riciclaggio della carta, corrispondenti a 99.000 tep e a 725.000 barili di petrolio (lo 0,05% del fabbisogno nazionale), sono pronti per essere una fonte aggiuntiva di energia.

Se si considera un consumo domestico medio di elettricità di 1200 kWh per cittadino,

lo scarto del riciclo potrebbe quindi sostituire una centrale da 100 MW elettrici in grado di servire 460.000 utenti (una popolazione pari agli abitanti di Cuneo, Frosinone, Lucca, Mantova, Salerno e Treviso messe insieme). Il processo cartario richiede infatti energia elettrica e calore che possono essere prodotti dalla termovalorizzazione evitando il ricorso a fonti fossili, riducendo la movimentazione di rifiuti, il ricorso in discarica e producendo anche benefici occupazionali.

Ad oggi un solo impianto in Italia è in funzione per il recupero energetico di questi scarti mentre il conferimento in discarica è un'opzione non virtuosa e sempre meno disponibile.

In merito va considerato che l'art. 19 del Dlgs n. 205 citato modifica l'art.199 del Dlgs n. 152/2006 stabilendo quanto segue a carico della pianificazione regionale:

g) il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti;

(...)

m) le iniziative volte a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dai rifiuti di materiale ed energia, ivi incluso il recupero e lo smaltimento dei rifiuti che ne derivino

Misure necessarie:

- **considerare questi Rifiuti nell'ambito della prossima Conferenza dell'Energia;**
- **promuovere gli investimenti in nuove strutture di termovalorizzazione in grado di accogliere gli scarti dell'industria cartaria e semplificazione delle procedure per l'utilizzo degli scarti in impianti già esistenti utilizzando la nozione di sottoprodotto;**
- **applicazione da parte delle Regioni del recente DLgs n. 205/2010 in materia di rifiuti prevedendo in sede di pianificazione la realizzazione di impianti di recupero energetico per i rifiuti industriali, in particolare di quelli derivanti dal riciclaggio e/o per l'utilizzo di impianti industriali già esistenti;**
- **superare i limiti territoriali e regionali imposti agli scarti dell'industria cartaria laddove ci sia efficienza ed economicità.**

5. CARTA DA MACERO: ALTRE MISURE DI LIBERALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE

La carta da macero è una materia prima indispensabile per l'industria cartaria.

Il suo status è sempre stato guidato da due driver: l'esigenza dell'industria manifatturiera di gestire una "materia prima" (da qui il sistema MPS prima e poi quello più recente dell'EOW di matrice comunitario) e quello della normativa sui rifiuti che li disciplina, almeno in Italia, senza troppo distinguere in funzione della reale pericolosità sull'ambiente.

Di fatto una cartiera che utilizza carta da macero classificata come rifiuto deve avere un'autorizzazione per i rifiuti che si aggiunge a quella AIA ai sensi della Direttiva IPPC.

In altri Paesi, come in Germania (non a caso grande Paese manifatturiero e riciclatore) le cartiere (o le acciaierie) vengono autorizzate in ossequio alle vigenti normative ambientali ed esse utilizzano la carta da macero, senza distinguere se essa sia un rifiuto o una MPS. Ciò che conta sono le condizioni sostanziali, quelle che determinano la "marcia" dell'impianto.

In Italia, invece, utilizzare direttamente la carta proveniente dalla campana significa iniziare un nuovo procedimento autorizzatorio per trattare rifiuti che, pur non mutando la natura dell'impianto, lo assoggetta ad un procedimento lungo e defaticante alla stregua di una discarica o di un inceneritore.

Ciò per quanto riguarda gli impianti industriali, ma se andiamo a vedere la situazione dell'approvvigionamento dei materiali raccolti esistono altri vincoli che ostano ad un sistema più agile che migliori l'efficienza e la catena del valore a favore dell'industria.

Qui, ovviamente non si sta considerando la raccolta differenziata stradale, ma quella presso la grande distribuzione commerciale e le attività produttive.

Il sistema della privativa sulla raccolta della carta proveniente da centri commerciali e altre attività, si pone come un evidente limite che se rimosso potrebbe incentivare l'efficienza dei sistemi e l'avvio di partnership più strette tra industria e commercio per la raccolta e la valorizzazione dei materiali.

Misure necessarie:

- **emanazione del decreto in materia di assimilazione dei rifiuti che individua dei chiari criteri in materia e determini le condizioni che consentano a centri commerciali e altre attività produttive di rivolgersi a operatori privati;**
- **applicazione dell'art. 195, comma 2 lett R) che prevede un decreto di semplificazione per particolari categorie di rifiuti restituiti dagli utenti a produttori e ai distributori (ad esempio imballaggi).**