

L'INEDUCAZIONE DEI COMUNI NEL FARE I PROPRI INTERESSI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI DI IMBALLAGGI: PRIME OSSERVAZIONI.

(prima parte)

pubblicata il 30 settembre 2013 in *Gazzetta enti locali on line*, Maggioli

di Alberto PIEROBON

pierobon@pierobon.eu

Apprendiamo di una utile iniziativa da parte dell'associazione nazionale dei comuni virtuosi, concretatosi in un documento propositivo, datato 28 giugno 2013, intitolato "Accordo ANCI – CONAI. Analisi dei risultati ottenuti dal sistema CONAI e proposte di modifica dell'accordo", redatto col supporto di ESPER (un *team* di esperti del settore), inoltrato e diffuso poi a vari soggetti (anche parlamentari) e pure in vari circuiti del WEB (dove il documento è rinvenibile).

In buona sostanza – con riserva di analizzare, prossimamente e dettagliatamente, tutti i passaggi – il rapporto dell'associazione nazionale comuni virtuosi, tra altro, evidenzia e pone sul tavolo di discussione, vari e interessanti, aspetti della disciplina di cui trattasi.

Si tratta, a nostro avviso, di una utile occasione per un - ripetiamo, ancorché sommario - approfondimento¹, da svolgersi nell'interesse dei Comuni (ma più ancora degli utenti-cittadini²).

Pervero, già parte della dottrina (minoritaria, tra la quale ci annoveriamo) si è soffermata (da lustri) su siffatte molte problematiche, evidenziando altre prospettazioni dell'interesse pubblico (e dei Comuni) nella gestione dei loro rifiuti da imballaggio³.

Ragion per cui è prezioso domandarsi (e cercare di darsi una risposta) sul perché queste tematiche siano state finora sostanzialmente neglette e/o mai affrontate dai Comuni e, soprattutto, dai loro rappresentanti presso le associazioni categoriali e pure da altri soggetti ancora (per esempio dalle cosiddette "ex municipalizzate", degli enti consortili, di bacino, di programmazione, etc.)⁴.

1 Per dirla con A.N. WITEHEAD un contrasto tra idee non è un dramma, quanto piuttosto una opportunità "Ma il dramma si ha allorché i sostenitori di una prospettiva (...), sicuri di avere in mano verità assolute "e" razionali, forti dell'appoggio del potere, riducono al silenzio chi la pensa diversamente, con il risultato di cancellare le altre tradizioni di pensiero e spegnere così il pensiero stesso" così D. ANTISERI, *L'attualità del pensiero francescano*, Soveria Mannelli, 2008, pag.22. Ovviamente qui non ricorre questa situazione, anzi.

2 Sempre di persone stiamo parlando e, si badi, anche per le potenzialità racchiuse in una diversa e più ampia progettazione dei servizi pubblici e della comunità tutta: "le persone non sono entità a una sola dimensione, ma esseri sorprendentemente multidimensionali" così M.YUNUS, *Un mondo senza povertà*, Milano, 2008, pag. 33.

3 Sia permesso rinviare ai seguenti, tra altri, nostri contributi rilevanti *in parte qua*: Raccolta differenziata di rifiuti di imballaggi plastici. L'accordo quadro Anci-Conai 2009-2013. L'allegato Corepla, Azienditalia, aprile 2010, *dossier*; Imballaggi di bevande, sistemi di deposito cauzionale e libera circolazione delle merci: la comunicazione della Commissione UE (2009/C 107/01), *Gazzetta enti locali on line*; L'avvio della raccolta differenziata nel sistema integrato di gestione dei rifiuti, Azienditalia, settembre 2009; La raccolta differenziata: parliamone fuori dalle baggianate o dalle semplificazioni, *Gazzetta enti locali on line*; Avvio della raccolta differenziata nel sistema integrato di gestione dei rifiuti, *Gazzetta enti locali on line*; Segnalazioni sul sistema integrato di gestione dei rifiuti e la raccolta differenziata in Alto Adige (con G. ANGELUCCI), Azienditalia, 2011; E' possibile parlare della raccolta differenziata e del sistema integrato di gestione dei rifiuti fuori da logiche superficiali? *Gazzetta enti locali on line*.

4 Non mancano però interessanti ricostruzioni storico-sociali del *packaging* e del sistema distributivo, nonché della modernizzazione dei modelli di consumo, in proposito si veda (a cura di C. MONTALBETTI – E. SORI), *Quel che resta di un bene. Breve storia della raccolta differenziata e del riciclaggio di carta e cartone*, Bologna, 2011, pag. 93 ss. E' opportuno far presente notare che il termine *packaging* assume "un carattere multidisciplinare" e che "è importante distinguere tra i termini *package*, *packaging* e *packing*" M.BORONI GRAZIOLI, *Imballaggio di trasporto sostenibile. Vantaggio competitivo della logistica*, Milano, 2012, pag.5.

Proviamo, di seguito, a brevemente sintetizzare la complessa tematica, chiosando quanto sembra emergere dalla disciplina costi investigata.

Anzitutto, i costi del riciclaggio dei rifiuti da imballaggio, nell'attuale sistema (normativo) vengono ripartiti in modo non equo, gravando soprattutto sui consumatori, piuttosto che sui produttori (non solo nei meccanismi che sono stati stabiliti, ma pure per effetto di una disciplina e di una *governance*⁵ da rivedere *in toto*).

Ricordiamo che il principio di “responsabilità estesa del produttore” sul ciclo del prodotto trovava già applicazione per i rifiuti di imballaggi (anche per gli utilizzatori degli imballaggi vedi l’art.221 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152 ss.mm.ii.) ed ora (con la direttiva quadro sui rifiuti 2008/98) si applica ai rifiuti. Talchè sembra trattarsi “anche di una ‘retrocessione’ dell’applicazione del principio ‘chi inquina paga’ dalla fase della produzione del prodotto da cui avrà origine anche il rifiuto”⁶.

Le tariffe praticate dai soggetti gestori dei Comuni vengono perlopiù costruite su (più o meno fondate) virtuosità concentrate sulla fase della raccolta, invece che avere a concreto e obiettivo riferimento l'effettivo riciclaggio del materiale (cioè, come si suol dire, alla “fine della giostra”). Molti sono gli espedienti (se non taroccamenti) che si possono utilizzare per meglio condire questa “salsa” e/o per cosmeticizzare i dati e le loro rappresentazioni economiche-finanziarie⁷.

Il costo degli imballaggi incide – lo calcola bene lo studio dell’associazione dei comuni virtuosi – dal 10 al 25% sul prezzo di vendita degli alimenti (ovvero di ciò che viene imballato), mentre il tributo imposto dal CONAI - meglio noto nel suo acronimo “CAC” (contributo ambientale CONAI)⁸ – incide su quel prezzo solo dallo 0,011 al 0,66%⁹, donde, appunto (quantomeno in prima battuta) la

5 Con riferimento all’ambito europeo “Il concetto di *governance* designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza” (La *governance* europea: un libro bianco, 2001), così R.BIN, Lo stato di diritto, Bologna, 2004, pag.72.

6 P. DELL’ANNO, Disciplina della gestione dei rifiuti, in Trattato di diritto dell’ambiente (diretto da P. DELL’ANNO – E. PICOZZA, Vol. II°, Discipline ambientali di settore, Padova, 2013, pag. 181. Sempre dello stesso Autore si veda “Ambiente (diritto amministrativo)”, nel volume I°, “Principi generali”, del cit. Trattato, pag. 302.

7 Nell’analisi economica si considerano “i costi e i benefici per tutti i soggetti interessati dalla realizzazione dell’azione, e quindi dovranno essere comprese nell’analisi le variazioni della qualità ambientale, oltre ad aspetti redistributivi o sociali, come ad esempio il livello occupazionale, l’accesso ai servizi pubblici, ecc.”, invece “alla luce della teoria della sostenibilità, la questione economica viene ricondotta, in ordine di priorità, alla scala, poi alla distribuzione e infine all’allocazione” così F. LA CAMERA, Misurare il valore dell’ambiente. Con le procedure per la valutazione ambientale in Italia, Milano, 2009, pag. 245 e pag.259.

8 Sul quale si veda il nostro “Il contributo ambientale Conai (CAC) per la gestione dei rifiuti di imballaggio, Tributi locali & regionali, n.4-5, 2012, pagg.33-42.

9 Ove si consideri in valore assoluto il CAC le cose diventano altresì molto, ma molto, interessanti. Per esempio, con riguardo agli imballaggi in plastica dai dati ufficiali 2012 evincibili nei vari siti (CONAI, COREPLA, ISPRA, etc.) abbiamo che, per un immesso al consumo di imballaggi in plastica pari a 2.052.000 tonn/anno, il CAC (al netto di un “aggio”, che viene trattenuto dal CONAI sembra per le proprie spese di funzionamento, pari al 3,6%: un altro elemento di conoscenza che andrebbe meglio esaminato per esprimere un giudizio sul sistema e i suoi attori) ammontava a € 224.333.000 (il CONAI, sempre nel 2012, ha incassato ben € 496.800.000).

La *performance* di raccolta per gli imballaggi plastici da raccolta differenziata si aggirava nel 2012 su 693.000 tonn. (il 34% dell’immesso al consumo), di cui 11.157 tonn. da raccolta effettuata presso le superfici private (altro capitolo da aprire...).

Le quantità totali di rifiuti da imballaggio plastico avviato a riciclo sono state di 406.171 tonn. per la sola attività del COREPLA, compreso l’uso per agente riducente in acciaieria. Ovvero del 59% della raccolta e del 20% dell’immesso

critica su di una non equa distribuzione/articolazione dei costi tra i diversi soggetti coinvolti, un loro diverso coinvolgimento, incentivazione, etc.

I corrispettivi dei consorzi di filiera CONAI finanziano (e coprono) solo una parte dei costi della raccolta differenziata, quindi di un servizio, non certo per “comprare” i rifiuti dai Comuni. Quindi il CONAI diventa (gratuitamente) il proprietario dei rifiuti di imballaggio conferiti dal sistema comunale al sistema CONAI medesimo (è un aspetto sul quale torneremo in un prossimo intervento).

Peraltro, come ben evidenzia la relazione dell'associazione comuni virtuosi, i corrispettivi in parola constano di una somma che si pone ben al di sotto di quella riconosciuta, a tal titolo, negli altri Paesi UE.

Donde ci si chiede: perchè mai questi corrispettivi non vengono, invece, riconosciuti in capo ai Comuni secondo obiettivi criteri di efficienza? Oppure, ancora, distinguendo i vari costi dei servizi? E, si aggiunga, secondo una diversa ripartizione dei costi tra le imprese e gli individui (anche ove considerati in comunità)¹⁰? E così via.....

Ma, soprattutto, ci chiediamo - come meglio vedremo oltre - perché non si possa rimettere in discussione tutto il sistema di gestione degli imballaggi e attribuire (pensiamoci tutti noi sul come, ma iniziamo a pensare e confrontarci da subito e fuori dall'attuale paradigma) tutto il CAC ai Comuni sulla base dei rifiuti da imballaggio che essi (non solo raccolgono, ma che) effettivamente poi avvieranno a recupero.

Verrebbe così, implicitamente, incentivato fortemente l'intercettazione di siffatti rifiuti, la loro raccolta, il loro minor smaltimento, il loro massimo recupero (magari coinvolgendo i produttori/detentori con forme dirette di remunerazione, come avveniva un tempo, sempre su base locale e diretta).

al consumo.

Le quantità di rifiuti da imballaggio avviate al recupero energetico sono state di 253.874 tonn. (pari al 37% della raccolta e al 12% dell'immesso al consumo).

Le quantità avviate in discarica sono state il 2% di quelle raccolte, ovvero 13.860 tonn. con un contributo ambientale per kg. avviato a riciclo di 0,552 €/kg.!

Va detto che gli obiettivi di recupero (stabiliti dall'allegato “E” al D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152 nel 26% in peso del materiale immesso al consumo) previsti per il COREPLA sono stati raggiunti (si badi) considerando anche il riciclo indipendente (cioè quello effettuato dagli operatori che agiscono fuori del sistema pubblico di raccolta), conteggiando anche il rifiuto indifferenziato avviato a recupero energetico.

Il CAC è attualmente di €/tonn. 110,00 e sembra possa arrivare a €/tonn. 162,00 (in passato ha raggiunto anche €/tonn. 192,00!). Di sicuro dal 1° gennaio 2014 il CAC salirà a 140 €/tonn. poichè, secondo quanto ha comunicato il COREPLA (il 3 ottobre 2013), ciò sarebbe determinato dal calo degli imballaggi in plastica peggiorativo dei conti economici del Consorzio stesso (c'è da chiedersi se, con la riduzione quantitativa e “prestazionale” – sic!- o delle attività di COREPLA quest'ultimo si, per così dire... “intestardisca” a tenere la medesima situazione economica: in realtà, come è facile intuire, le cose non stanno così: ci riserviamo l'approfondimento in un apposito *focus*).

10 Ci piace qui ricordare (perché gravida di effetti/elementi concreti assieme a quelli concettuali) la grande frattura tra le teorie individualistiche della società e quelle collettivistiche. Queste ultime sembrano - mitologicamente - fare diventare cose (*res*) concetti collettivi quali “Stato”, “società”, “umanità”, “partiti”, “classi”, “popolo”, etc.. Per le prime, quelle individualistiche, si veda, per esempio N. BOBBIO il quale ha avuto occasione di affermare: “Quale migliore definizione di democrazia se non quella secondo cui in essa gli individui, tutti gli individui, hanno una parte di sovranità? (..) Mi è accaduto spesso di dire che sarebbe più corretto parlare, quando ci riferiamo a una democrazia di sovranità dei cittadini che di sovranità popolare. “Popolo” è un concetto ambiguo, di cui si sono servite anche tutte le dittature moderne (...). Concezione individualistica e concezione organica della società sono irrimediabilmente in contrasto” e L.STURZO “io sostengo che la società in concreto è la coesistenza degli individui cooperanti coscientemente per un fine comune, e che né la società né le istituzioni o i suoi organi sono un *quid tertium*, una ipostasi vivente, una realtà distinta dalla realtà degli individui associati ed operanti ad un fine comune (...), Chi agisce e patisce sono gli individui associati”. In proposito si veda D. ANTISERI, op.cit., pagg. 11-14.

Se poi si volesse affinare ulteriormente il riconoscimento (o lo spostamento) in capo ai Comuni del CAC, per esempio discriminandolo sulla base di soglie dove il riciclaggio del materiale – posto che “il confezionamento è sorprendentemente energivoro”¹¹ - viene ad essere ulteriormente premiato (altro che le quote del Protocollo di Kyoto per la diminuzione del CO₂!¹²: piuttosto pensiamo ad un sistema che direttamente premi coloro che riciclano in modo corretto, disinquinando e/o diminuendo l’inquinamento nella catena gestionale!¹³).

Va detto che già il mercato (assai finanziarizzato¹⁴) di taluni materiali (per esempio dei rifiuti di imballaggi in plastica¹⁵) spinge per il loro riciclaggio e/o per l’acquisto all’estero¹⁶ (stante il *deficit* tra *input* e *output* del sistema produttivo e di trasformazione, considerando il materiale riciclato entro lo *input*¹⁷). Per cui la domanda che ci poniamo è: quanto costa e con che efficacia opera il sistema COREPLA in questo quadro di fabbisogno industriale? Come va valutata l’attività del medesimo sistema (al di là delle competenze attribuite), posto che potrebbe sembrare (e ci auguriamo di essere in errore) che piuttosto avviare siffatti materiali al riciclaggio, essi vengano avviati alla combustione.

11 L. R. BROWN, Piano B 3.0. Mobilitarsi per salvare la civiltà, Milano, 2009, pag. 59 ove aggiunge che il confezionamento è “responsabile per il 7% dell’energia impiegata nella produzione alimentare. Non è infrequente che l’energia utilizzata nel confezionamento superi quella che lo stesso cibo contiene”.

12 Si veda, da ultimo, il nostro “Il protocollo di Kyoto: sue applicazioni e distorsioni”, pubblicato (in due parti) in Gazzetta enti locali *on line*. Sugli effetti ambientali del riciclo si veda altresì (a cura di D.BIANCHI), Il riciclo ecoefficiente..cit., pag.21 *et passim*, in particolare (a pag.33) “nel settore del riciclo si realizzano risparmi energetici per 2,4 milioni di tep e si evitano emissioni climateranti per 9,3 milioni di tonnellate di CO₂”. Va detto che “il 2012 è trascorso con un sostanziale fallimento delle operazioni multilaterali sottoscritte con il Protocollo di Kyoto del 1997 (...). Probabilmente bisognerà mutare strategie” A. DE ROBBIO, Ecosistemi possibili tra città nel deserto e tecnologie tra le nuvole, in (a cura di W. MORGESE), La sottile linea verde. Eccessi svolte e prospettive della questione ambientale, Bari, 2013, pag.31.

13 In tal senso sembrano andare anche gli accordi volontari tra il MATTM in materia di “Promozione di progetti comuni finalizzati all’analisi, riduzione e neutralizzazione dell’impatto sul clima del settore...”, ove nel “programma di lavoro” leggiamo che “La misurazione della *carbon footprint* di un prodotto richiede in particolare l’individuazione e la quantificazione dei consumi di materia e di energia nelle fasi selezionate del ciclo di vita dello stesso. Nell’ambito del processo di *carbon footprinting* sono comprese tutte le misure di riduzione delle emissioni nel ciclo di vita, compatibili con la competitività del prodotto”.

14 Si rinvia al nostro Il mercato finanziarizzato del riciclo del PET da imballaggi di bevande usate, Ufficio Tecnico, Santarcangelo di Romagna, n.6/2012, pagg. 33-38.

15 “Negli ultimi anni la produzione mondiale di plastica è aumentata vertiginosamente. Se nel 1950 era di 1,5 milioni di tonnellate, circa 60 anni più tardi è salita a 245 milioni di tonnellate, in linea con il prodotto interno lordo. L’incremento della produzione determina l’aumento dei rifiuti di plastica, a meno che non intervengano iniziative in grado di invertire la tendenza, come i miglioramenti nella progettazione dei prodotti e le misure di gestione dei rifiuti. Attualmente la metà di tutti i rifiuti di plastica nell’UE finisce nelle discariche, nonostante l’UE intenda eliminarle progressivamente entro il 2020 (...). Solo il 21% circa dei rifiuti di plastica è attualmente riciclato (...). Se i tassi di riciclaggio raggiungeranno il 70% entro il 2020, si potrebbero creare nell’UE altri 162.000 posti di lavoro” L’Ambiente per gli Europei. Rivista a cura della Direzione Generale Ambiente della Commissione Europea, giugno 2013, n.50, pag. 4.

16 Tralasciamo, in questa sede, la disamina della problematica dell’esportazione (o delle spedizioni transfrontaliere) di rifiuti di imballaggio, soprattutto verso il *far east*.

17 Il che pone delle riflessioni sul mercato di riferimento delle materie prime: perché ha un senso e una utilità pensare ad altri modelli gestionali rispetto l’attuale? Nel mercato nazionale assistiamo ad un deficit di materie prime secondarie (materiale riciclato) rispetto alle richieste degli operatori, ecco che il riciclo diventa interessante in Italia, al di là delle (naturalmente primarie) scelte ambientali.

Qualche malizioso potrebbe aggiungere: ciò avviene per consentire ai produttori di materia prima vergine (com'è noto ombelicale al circuito petrolifero, il quale segue una traiettoria di prezzi sganciata da elementi "fisici") di continuare a collocare sul mercato (cioè di vendere) ingenti quantità di materiale vergine agli operatori (trasformatori) italiani, anziché consentire a questi ultimi di procurarsi il materiale da un mercato secondario (cioè del riciclaggio e/o del recupero di materia).

Questo è un altro tema delicato che va analizzato in modo obiettivo e fuori dai *gossip* e/o dalle appartenenze e/o dalle ideologie.

In ogni caso rimane da sfondo la problematica della "sostituzione" che riguarda sia un materiale che un procedimento, che potrebbero consentire (incentivare) "la capacità di produrre materiali artificiali, derivati chimici, fibre, nuovi alimenti, ecc. (...) Realisticamente parlando la grande varietà di prodotti artificiali presenti in tutti i campi, contribuisce ad ampliare le alternative economiche a disposizione, quindi ad aumentare l'appropriatezza dell'utilizzo e a ridurre la pressione sulla domanda di molte risorse naturali; inoltre, coerentemente con le tendenze tecnologiche generali, contribuisce a ridurre l'influenza delle materie prime originarie sul valore finale dei prodotti; infine, grazie alle loro prestazioni in continuo miglioramento, vengono semplificati i procedimenti e gli stadi di lavorazione, il che comporta una riduzione dei costi complessivi"¹⁸.

Più in generale "si tratta di trasformare beni a utilità negativa (i rifiuti) in beni a utilità positiva, capaci di rientrare nel circuito del mercato. A volte i sottoprodotti del processo produttivo e gli scarti del consumo mantengono un'utilità positiva, entrano spontaneamente nel mercato. Ciò avviene quando il costo del riciclaggio è minore, tenuto conto della qualità, e del costo della materia prima"¹⁹.

Inoltre, anche all'interno del recupero di materia occorre distinguere il materiale effettivamente riciclato (cioè destinato ai medesimi materiali di provenienza: ad esempio: rifiuti di bottiglie a bottiglie) da quello per così dire "generalizzato" (cioè dai rifiuti di bottiglie trasformare in altro²⁰), proprio per consentire al nostro sistema industriale di trasformazione di fare *feed-back* anche nel processo progettuale e di produzione, in senso ambientale ed economicamente sostenibile²¹.

Si dovrebbero poi meglio calcolare e rappresentare da parte di COREPLA i flussi dei rifiuti di imballaggio in plastica da esso "governati", provvedendo a (esemplificativamente) quantomeno:

- depurare dai "propri" dati quelli riferiti ai sistemi indipendenti (vedasi oltre);

18 G. BARBIROLI, *Dinamica tecnologica, costo delle risorse e sviluppo sostenibile*, sta in (a cura di A. QUADRIO CURZIO- R. ZOBOLI), *Ambiente e dinamica globale. Scienza, economia e tecnologia a confronto*, Bologna, 1995, pagg. 152-153.

19 Così R. MADOTTO, *L'ecocapitalismo. L'ambiente come grande business*, Roma, 1993, pag.63 ove prosegue citando N. GEORGESCU-ROEGEN, *Energia e miti economici*, Torino 1982 (pagg. 37-40): "Se il primo è minore del secondo tutto il rifiuto sarà assorbito, se è maggiore occorrerà trovare degli strumenti per favorirlo, tenendo conto che il criterio corretto di giudizio sociale dovrebbe essere valore del materiale recuperato danno ambientale sopportato se il rifiuto è scaricato (o del costo di trattamento) del valore della materia prima vergine".

20 Anche se nel programma specifico di prevenzione del COREPLA (2013-2015) intitolato "Intercompetizione tra materiali di imballaggio" si afferma che nel comparto delle bevande non si evidenziano ulteriori margini di sostituzione.

21 Si veda, come ricostruzione delle norme tecniche applicabili al recupero di materia degli imballaggi plastici, anche il nostro "Il riciclo delle materie plastiche (proposta di un percorso tecnico)", Ufficio Tecnico, n.6/2011, pagg. 32-37.

- valutare (come detto) l'effettivo recupero: ad esempio, siamo sicuri che il mero conferimento all'inceneritore, senza considerare le soglie di efficienza energetica, sia di per sé soddisfacente agli effetti della qualificazione di recupero²², ovvero dell'operazione "R1" dell'allegato "C", alla parte IV[^], del codice ambientale²³? Certo che l'emanazione del decreto 14 febbraio 2013, n.22 sui combustibili solidi secondari (CSS) ha indubbiamente "aiutato" il COREPLA²⁴. Sull'indice di riciclo nel programma specifico di prevenzione 2013-2015, a pag. 24, si ammette "un deficit di catena che caratterizza l'attività del consorzio";
- valutare anche le cosiddette "perdite" da gestione dei rifiuti, quali: scarti²⁵, frazioni allontanate, frazioni non recuperabili per qualità, per contaminazione e altro²⁶;
- distinguere in modo più analitico, non solo le destinazioni dei vari flussi, ma altresì i flussi da circuito urbano, da quelli che non lo sono (assimilati) e pure dai flussi secondari e terziari, in modo tale da evitare una sorta di "migrazioni" o sovrapposizioni, o "compensazioni" di dati o altro...²⁷

Riguardo ai dati gestionali riferiti al "riciclo indipendente" (sul punto vedasi, ancora, oltre) la metodologia di calcolo assunta (dal 2004) è della serie storica sulla base dei dati MUD (con ritardo di almeno 14/18 mesi) sulla base di questa serie si elabora la curva previsionale andamento per anni successivi (cfr. pagg. 27-28 cit. relazione). Si viene ad affermare (sulla base delle prefate "previsioni") che il peso degli operatori indipendenti sul riciclo totale è andato

22 "molte attività stanno in effetti in una zona grigia intermedia: come detto, in inglese si usa il termine *downcycling* per indicare queste forme di recupero indiretto. Ad esempio, ricavare combustibili da rifiuti può essere visto come un recupero (perché si ottiene dell'energia e si sostituiscono materie prime vergini come il carbone) ma anche come una forma di smaltimento, perché in effetti si generano fumi e scorie" così A. MASSARUTTO, I rifiuti. Come e perché sono diventati un problema, Bologna,2009, pag. 36.

23 Nella relazione sulla gestione COREPLA 2012 a pag. 30 si afferma che tanto viene ad essere rispettato. Ma il dubbio rimane quando si legge che l'avvio è diretto solo ad impianti di termovalorizzazione efficienti secondo il calcolo della formula R1 e che quindi soddisferebbe il requisito, mentre altri flussi di scarti vengono utilizzati per la produzione di un combustibile alternativo (e qui necessiterebbe capire se questi materiali vengano, o meno, poi conferiti in impianti di valorizzazione, piuttosto che di smaltimento energetico).

24 Vedasi gli effetti in pag. 47 della relazione gestionale 2012.

25 Vedasi anche pag. 35 della relazione gestionale COREPLA 2012.

26 Per esempio a pag. 31 della relazione gestionale COREPLA 2012 troviamo una tabella con valori in tonn. di sottoprodotti avviati direttamente a recupero (?); di materiale proveniente da superfici private ; di scarti da lavorazione e da selezione.

27 Vero è che nel programma specifico di prevenzione COREPLA 2013-2015, a pag. 19, si afferma che la distinzione tra il circuito domestico e quello commercio e industria non è completamente sovrapponibile a quella tra rifiuti urbani e speciali: "Infatti la prima descrive il canale di destinazione degli imballaggi immessi al consumo, mentre la seconda descrive la provenienza dell'imballaggio divenuto rifiuto post-consumo".

Lo spostamento (in senso riduttivo) dei limiti di frazione estranea si riferisce alla sola raccolta: per cui, paradossalmente, potrebbe accadere che queste frazioni estranee (o non lavorabili) "migrino" altrove (non potendo essere abbandonate sul territorio), ovvero che aumentino come conferimento diretto negli impianti (CC di selezione rispetto ai CSS, ma non dimenticando che molti impianti svolgono un doppio ruolo e che quindi possono "pasticciare" tra i vari flussi) vedasi pag. 18 cit. relazione. Al contempo tanto ha comportato un aumento (scelta indotta) per i flussi del monomateriale rispetto al multi materiale (cfr. pag. 21 relazione cit.), con riflessi sui corrispettivi ANCI/CONAI da riconoscere al sistema...

Si veda anche il conferimento degli imballaggi in plastica residui dal processo di selezione della raccolta differenziata come combustibile alternativo (pag. 30 cit. relazione). Si badi che il calcolo dei prodotti riciclati avviene in ingresso agli impianti (pag. 24 relazione cit.) col che si trascurano (secondo nostra esperienza) gli effettivi scarti e le perdite intermedie di processo.

diminuendo....Anche nel programma specifico di prevenzione COREPLA 2013-2015 (a pag. 28) viene affermato che il “rilevamento viene effettuato a partire dallo studio delle dichiarazioni MUD compilate ogni anno dalle aziende riciclatrici e formula una previsione per gli anni successivi basata su metodi statistici che tengono conto del generale andamento dell’economia del paese e dei principali indicatori di sviluppo economico” (sulla fallacia di su questa fonte informativa, sulla quale si è intrattenuto l’ISPRA, vedasi oltre).

Il mercato del riciclaggio necessita (è sotto gli occhi di tutti) di essere diversamente (e più coraggiosamente) disciplinato. Non si può infiorare la realtà, costruendo castelli normativi che si sgretolano nei mille dedali gestionali quando finalmente si guarda al materiale e alla sua qualità, alla sua sottoposizione ai “trattamenti” (il tutto, soprattutto, grazie alla “scuola dei fatti”)²⁸.

Quindi la natura e la funzione del CAC deve essere rivista, cosiccome gli oggetti (materiali) da assoggettare al CAC, i criteri per un riconoscimento (a cascata) di corrispettivi, se non del CAC medesimo, etc..

Per esempio, serve (con una impellenza che non può venire trascurata oltremodo) porre una più chiara qualificazione dei rifiuti da imballaggio²⁹, dei loro meccanismi e della loro *governance*; stabilire in modo chiaro e verificabile da tutti (anche nella semplicità comunicativa verso gli utenti-cittadini) i diversi livelli di obiettivi, delle tipologie, la natura merceologica, la distinzione tra le varie raccolte, etc.³⁰.

28 Sia permesso rinviare al volume collettaneo (a cura di A. PIEROBON), Manuale di diritto e gestione dell’ambiente, Santarcangelo di Romagna, 2012.

29 Per una ricostruzione problematica sia concesso rinviare al nostro: Imballaggi (e loro rifiuti).Categorie, definizioni, discipline e razionalità del sistema, Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente, Roma, n. 1/2011, pagg. 22-32. Si veda altresì “Contributo ambientale CONAI: formule agevolate per gli imballaggi riutilizzabili in particolari circuiti”, *Guidambiente on line*.

30 Interessante è quanto avevamo segnalato in un paio di nostri interventi in questa Rivista (sull’avvento dell’art. 26 del decreto legge 24 gennaio 2012, n.1 e, successivamente, sulla sua conversione, con modifiche, in Legge 24 marzo 2012, n.27), laddove gli interventi del Governo Monti appena insediatisi (allora, perverso, più grintoso e meno “parlamentarizzato” nel suo procedere) si erano attenzionati anche sul mercato e sulla concorrenza dei rifiuti da imballaggi espungendo/modificando l’art.221 (obblighi dei produttori e degli utilizzatori) del D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152 ss.mm. ii. relativamente ai Consorzi autonomi (ovvero alternativi, secondo la ivi stabilita procedura: in proposito si veda il nostro “Consorzi autonomi e regime obbligatorio CONAI: TAR Lazio, Sez. 2^a bis, del 2 febbraio 2012, n.001136/2012” in *Gazzetta enti locali on line*) la limitazione dello svolgimento del servizio sull’intero territorio nazionale, la condizione di svolgere il servizio autonomo sui “propri” imballaggi, e pure le sanzioni e le penalizzazioni eventualmente irrogabili che venivano in quella sede mitigate (e quindi non diventavano, come sono ancora all’attuale, lo spauracchio – se non una vera e propria dissuasione - per le eventuali iniziative imprenditoriali). Si tenga presente che il Consorzio autonomo non applica (“a cascata”) il CAC, dovendo per così dire “arrangiarsi” con un proprio piano economico finanziario. In altri termini, paradossalmente, ove venisse meno il sistema consortile obbligatorio (di cui all’art. 223 del cit. D.Lgs. 152/2006, in disparte il sistema di restituzione degli imballaggi di cui all’art. 221, comma 1, lett. “c” sempre del cit. D.Lgs.) il CAC non sarebbe applicato ai cittadini-utenti dovendosi il servizio “autosostenere” nel mercato. Se ciò avviene (con costi rilevantemente minori) per le esperienze di consorzi autonomi, ciò significa che il sistema (e i costi/ricavi) CONAI dovrebbero essere non tanto rimaneggiati, quanto “rifondati” in un altro modello. Altra tematica riguarda la natura del CAC e le argomentazioni (che svilupperemo prossimamente) circa la funzione pubblicistica del ritiro (ad ogni costo) del rifiuto da imballaggio in ogni territorio d’Italia, anche fuori da logiche di profitto e/o imprenditoriali (perché non tutti i rifiuti di imballaggio possono rientrare in logiche autosostenibili o lucrative così come sopra accennate, per cui potremmo avere una situazione “a macchia di leopardo”). Vero è che l’Autorità Garante sulla Concorrenza e sul Mercato (A.G.C.M.) in precedenza ha avuto modo di affermare che i sistemi autonomi non debbono necessariamente garantire la gestione sull’intero territorio nazionale, in proposito si veda la “Indagine conoscitiva riguardante il settore dei rifiuti da imballaggio (IC 26)>, provvedimento n. 18585 – IC 26 Mercato dei rifiuti di imballaggio (chiusura indagine conoscitiva)” del 3.07.2008 in *Boll. n. 26 del 14 agosto 2008*. Anche la Comunità Europea sembra orientarsi in questo senso, essendo dominata dall’esigenza di riespandere l’economia privata (al di là delle imprese pubbliche e dei finanziamenti pubblici). Ma nel nostro Paese (ahimè!) molti sembrano cospirare per evitare questa apertura del mercato e della concorrenza.

Parimenti la gestione pubblica e privata (anche nel suo interagire, nella sua dinamica, nel suo equilibrio tra i diversi interessi in campo) va rimaneggiata e modulata, tenendo conto che qui non può rilevare (come vedremo) solo il fanatico successo della raccolta differenziata, bensì (come detto) l'effettivo e finale riciclaggio del materiale.

In altri termini (ma lo sanno bene i gestori, contrariamente ai Comuni che trascurano questi importanti aspetti) occorre aver presente e tenere conto di tutto il processo gestionale (non solo tecnico-impiantistico, non solo dei servizi, non solo amministrativo), degli scarti/residui, della logistica, degli impatti ambientali, etc. etc.

L'INEDUCAZIONE DEI COMUNI NEL FARE I PROPRI INTERESSI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI DI IMBALLAGGI: PRIME OSSERVAZIONI.

(seconda parte)

pubblicata il 7 ottobre 2013 in Gazzetta enti locali on line, Maggioli

di Alberto PIEROBON
pierobon@pierobon.eu

Anche volendosi, per così dire “adagiare” sull'attuale sistema (che, va detto, sembra essere “appiat-tito” al sistema, come prefigurato dal CONAI) occorre attivare diversi controlli e verifiche rispetto a quelli attualmente svolti - quasi in modo pseudoautoritativo - dal sistema CONAI, a detrimento (spesso) degli interessi economici e ambientali dei Comuni.

In effetti, solo per limitarci ad un esempio, può accadere che si “giochi” con i cumuli di diversa provenienza, onde abbassare la qualità merceologica che è a presupposto del riconoscimento dei corrispettivi secondo diversi livelli di bontà qualitativa³¹, che si considerino certi oggetti ai fini misuratori della qualità merceologica, escludendone altri, e così via.

La raccolta porta a porta, per esempio della plastica, non è (infatti) automaticamente da considerarsi quale “il” sistema ottimale.

Sempre restando su elementi concreti, come sappiamo la plastica è un materiale a basso peso specifico, in tal senso, possono ipotizzarsi interventi anche di *bringsystem* più che di raccolta davanti al cancello di casa. Il tutto incentivando il diretto conferimento da parte dell'utente, ma si badi, fuori dalle logiche e dagli scarsi benefici (ricondotti perlopiù, nell'attuale sistema tarsu-tia ortodossa, tia sperimentale, tia mista, a riduzioni tariffarie), attualmente praticati (in forme variegata e anche case-recce) nella maggior parte delle realtà italiane.

In generale (lo ripetiamo, quasi pedantemente, da anni) occorre evitare di rincorrere il mito del “successo” nella gestione dei rifiuti da esibirsi con le sole percentuali di raccolta differenziata (di qui il beffardo termine - coniato da accademici e da professionisti perlopiù amanti della sola impiantistica - di comuni “raccoglioni”) per concentrarci, invece, sul materiale effettivamente riciclato, anche relativamente ai rifiuti residui (sui quali vedasi oltre).

31 Sembra che l'ATO o la Provincia di Torino abbia subito, recentemente, una penalizzazione per una differenza di 3 chilogrammi di rifiuto di imballaggio plastico (!), dovute al non riconoscimento di frazioni provenienti da un Consorzio autonomo (ma parimenti riciclabili e dei cui numeri, come visto, COREPLA beneficia) talchè essa veniva collocata dal COREPLA nello scalino di riconoscimento dei corrispettivi immediatamente inferiore (ovvero *in pejus*), rischiando un danno per (di perdere) decine di migliaia di euro!

Infatti, spesso vengono virtualmente aumentate (“a valle”: dai gestori o in *feed-back* con i comuni, o in forme “miste”, più o meno intenzionalmente, più o meno trasparentemente) le percentuali di raccolta differenziata, grazie all’utilizzo di vari espedienti di calcolo e/o di conferimento a impianti (dove si misura il solo *input*) fermandosi alla sola fase della raccolta e del trasporto (dove si pasticcia tra cassonetti e tipologie varie, stoccaggi intermedi e altro).

Cioè senza considerare il sistema nel suo complesso ed effettività, per esempio tralasciando l’aggravio di costi per la selezione, che - in molti casi - ricadono (apparentemente) su altri soggetti, quali le piattaforme³², ciò grazie agli accordi e/o ai contratti da esse stipulate con i consorzi di filiera: ma alla fine essi costi ritornano sempre (in un modo o nell’altro) in capo al consumatore-cittadino.

E qui si apre una guerra intestina anche tra i Comuni e loro gestori, compiacendo CONAI.

Perché (se lo chiedano i Comuni) le cosiddette “*ex municipalizzate*” hanno convenienza a diventare esse stesse delle piattaforme del sistema CONAI? Forse per poi, tra altro, giocare (grazie alle loro partecipate o società indirette) sui flussi (in senso sia quantitativo che qualitativo) e sulla loro provenienza e appetibilità, approfittando della posizione monopolistica relativa al servizio in privativa, allargando però i tentacoli, ma in una logica e interesse che poco sembra essere pubblico³³ (a tacere poi di comportamenti censurabili, anche penalmente e fiscalmente parlando sui quali sarebbe da aprirsi un altro, ennesimo, capitolo).

Eppoi, che dire sul costo dei trasporti del rifiuto da imballaggio per conferirlo (dopo operazioni e attività, stoccaggi, etc.) al cancello di un impianto che spesso è un impianto intermedio o propedeutico all’effettivo trattamento, fino poi all’impianto finale (senza considerare le “fuoriuscite” di flussi di scarti e altro)? Che dire sui costi per lo smaltimento, etc.? Ma perché i Comuni non vogliono soffermarsi sui relativi (veri) impatti ambientali che, infine, gravano (in modo tortuoso, indiretto, ma che può essere rintracciato e misurato) sul cittadino- consumatore, sulla salute della comunità³⁴ nel suo insieme?

32 Come già notato, il CONAI riconosce ai Comuni un corrispettivo-contributo per la copertura (seppur parziale) dei costi di raccolta dei rifiuti, per i costi del riciclo il CONAI riconosce alle imprese del “suo” circuito un contributo che copre i costi di selezione e lavorazione del rifiuto differenziato e pure un contributo per i costi di smaltimento dei residui (in un sistema dove non mancano penali per eventuale cessione o distrazione del materiale di cui trattasi): sulla tematica si rinvia al nostro “Raccolta differenziata di rifiuti di imballaggi plastici. L’accordo quadro Anci-Conai 2009-2013. L’allegato Corepla”, cit.. Inoltre, “Le aziende di igiene ambientale possono beneficiare del flusso monetario se operano come piattaforme convenzionate (...)e svolgono le attività di selezione, per conto delle aziende di trasformazione” A. MARELLI, *Le aziende di servizi ambientali. Analisi dei costi per la gestione ecologica dei rifiuti solidi urbani*, Torino, 2005, pag. 136.

33 “Tra le manifestazioni più dannose per i cittadini si deve registrare la compresenza di elevate tariffe (prezzi amministrati verso l’alto) e bassa qualità dei servizi. L’attenzione, e la riflessione conseguente, sui danni da monopolio viene necessariamente allargata indipendentemente dal soggetto in capo al quale la condizione è impugnabile, sia esso pubblico o privato. Il monopolio pubblico traduce il più delle volte gli extraprofiti in mega stipendi per i dirigenti (anche e spesso per il loro collaboratori e i rappresentanti sindacali) di queste varie società statali, regionali o comunali, concessionarie, etc.: deleterie espressioni di una casta, per usare un termine ormai abituale, che ha ben poco da spartire non solo coi normali rapporti prodotto-cliente-utile del mercato ma anche coi servizi pubblici –cittadini dei quasi-mercati. Purtroppo tali conglomerate rappresentano un consolidato terreno di caccia dei vari apparati (anch’essi oligarchici) dei partiti che, sia a livello centrale sia a quello locale, registrano scarsissime volontà di ristrutturazione o necessaria eliminazione (...)” così L. FRANZESE, *Percorsi della sussidiarietà*, Padova, 2010, nota 18 di pag.36.

34 Cfr. L. DE SANTOLI – A. CONSOLI, *Verso territorio zero. Manifesto per una società a emissioni zero, rifiuti zero e chilometri zero*, in (a cura di L. DE SANTOLI e A. CONSOLI), *Territorio Zero. Per una società a emissioni zero, rifiuti zero e chilometri zero*, 2013, pagg.40-42.

Ci si perdoni l'eresi, ma talvolta il guardare questi teatri (enfaticamente la sola raccolta differenziata) porta addirittura ad affermare che in alcuni casi (fuori dalla filosofia ambientale sottesa al recupero/riciclaggio massimo, che noi – sia chiaro - condividiamo) diventi preferibile smaltire direttamente il materiale, piuttosto che considerarlo (spesso apoditticamente per il solo fatto di raccogliendolo ai fini del recupero) come “naturalmente” riciclabile!

Si veda, tra altro, la nota questione del recupero (non riciclaggio: evidentemente) energetico della plastica, dove il sistema COREPLA-CONAI (dati 2012) invia grandi quantità di rifiuti da imballaggio raccolti nel sistema pubblico a combustori privati e/o inceneritori³⁵, conteggiando questa gestione ai fini del successo del recupero di cui all'obiettivo minimo stabilito nel 26% in peso del materiale immesso al consumo (così stabilisce l'allegato “E” al D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152 ss.mm.ii.)³⁶.

Il miglioramento della qualità (piuttosto che stolidamente rincorrere alle percentuali della raccolta differenziata privilegiando la quantità intercettata) deve diventare il vero obiettivo della gestione pubblica e quindi anche della raccolta nell'ambito del servizio pubblico, ovviamente sempreché il materiale sia effettivamente riciclabile³⁷.

Ecco che, allora, necessita preliminarmente definire esattamente e in modo comprensibile (visto che poi tanto deve essere comunicato agli utenti-cittadini) le specifiche del materiale da conferire/raccogliere, il come e tutto il suo “destino”.

Diversamente entrano in gioco, problematicamente, altre questioni, per esempio quella del materiale “escluso” e pure la tematica delle “impurezze” del materiale accettabile nel circuito pubblico di raccolta della plastica.

35 Anche se qualcuno si è chiesto, se la Comunità Europea impone il “riusare, ridurre, riciclare, e poi smaltire – termovalorizzatore” e discarica – solo quello che rimane” allora, “se si fanno tutte queste cose, che cosa resta da bruciare in un termovalorizzatore?” così G.VIALE, Prove di un mondo diverso. Itinerari di lavoro dentro la crisi, Cerasolo Ausa di Coriano (Rimini), 2009, pag.117. Come vedremo, le soluzioni sono varie e non sempre è vero che non conviene avviare rifiuti alla combustione, dipende quali, come, perché, etc. Ovviamente non stiamo manifestandoci, con questo, sulla scelta inceneritoristica (questo è un altro tema, assai dibattuto e incandescente, che merita ulteriori riflessioni).

36 Tanto che è stato affermato che “Al consorzio che gestisce gli imballaggi in plastica conviene di più mandare tutto ciò che non è imballaggio all'incenerimento” così G. VIALE, La civiltà del riuso. Riparare, riutilizzare, ridurre, Roma-Bari, 2011, pag.110.

37 E i problemi di riciclaggio non sono solo connessi allo scarto come invece sembra affermare, nonostante la condivisione della necessità di andare oltre la quantità, G. OSTI, Nuovi asceti. Consumatori, imprese e istituzioni di fronte alla crisi ambientale, Bologna, 2006, pag.54: “Per quanto concerne i rifiuti, il problema riguarda oltre che la quantità, la varietà e l'assemblaggio dei prodotti. Per molti di questi, quando vengono scartati, si presentano notevoli problemi di riciclaggio, dato che sono molto complicati e contengono moltissime sostanze diverse”.

Ma la raccolta differenziata - in questa nostra realistica visione - deve evitare i calchi di modelli, per seguire e intonarsi anche ad altre variabili, rinvenibili nelle peculiarità del proprio ambito territoriale, socio-economico, della logistica³⁸, dell'impiantistica esistente e così via³⁹.

In effetti, “la varietà e la complessità degli elementi da tenere in considerazione rende molto difficile l’oggettiva individuazione del “migliore” sistema di gestione dei rifiuti per un certo contesto territoriale”⁴⁰.

La soluzione (a nostro modesto avviso) non è solo quella di riconoscere più corrispettivi ai Comuni (ratificando l’ossatura dell’attuale sistema di *governance* e dei meccanismi) occorre, infatti, pensare a superare questa complessiva logica (che comunque va considerata e valorizzata quale prima, immediata, opportunità), ipotizzando delle forme - certe e concrete - di gratificazione direttamente riconoscibili all’utenza, attraverso procedure (meglio: architetture e sistemi) diverse da quelle previste dall’attuale disciplina e tecnica gestionale - anche per come essa disciplina si collega (invero poco complementariamente e coerentemente) alla disciplina tariffaria/tributaria.

Per esempio, potrebbe considerarsi una tangibile riduzione della quota variabile del tributo o della tariffa a fronte della riduzione delle quantità di rifiuti residui conferiti, piuttosto che accanirsi sul calcolo svolto col solo riferimento alle quantità dei rifiuti conferiti in modo separato⁴¹.

Tornando al modello CONAI, questi sembra (come da nostra impressione dianzi cennata) per così dire....“dare i numeri” sui propri dati. Infatti, dagli stessi dati forniti in documenti ufficiali (per esempio, dalle relazioni gestionali di esercizio e/o dal bilancio o da altri ancora) la critica nei suoi confronti sembra essere facile, almeno “torturando” un po’ i dati con altre banche dati istituzionali (in particolare con le relazioni dell’ISPRA). Anzitutto, da dove trae le informazioni il CONAI? Sostanzialmente dai MUD riferiti ai tre anni precedenti, con inevitabili sovrapposizioni e confusioni

38 Per esempio troviamo condivisibilissimo che negli imballaggi “Il servizio da fornire è anche qui di tipo complesso: meno cessione di beni, più servizi logistici”, ovvero la “logistica di ritorno”: G. VIALE, op.cit., pag. 131.

La logistica di ritorno è peraltro un tema molto studiato in altri Paesi, vedasi altresì, con riferimento alla Gran Bretagna, il volume (a cura di A. MCKINNON –S.CULLINANE –M.BROWNE – A.WHITEING), *Logistica verde. Migliorare la sostenibilità ambientale della logistica*, Milano, 2010, pag.11 e pagg.250-271, pur non mancando di osservare, gli autori, a pag. 256 che “E’ tuttavia importante verificare se i processi associati alla gestione della produzione, al ritiro e allo smaltimento finale degli imballaggi riciclabili non siano più dannosi per l’ambiente dell’uso di materiale da imballaggio non riutilizzabile (...). Mentre le grandi catene di negozi spesso massimizzano l’utilizzo dei veicoli attraverso il carico di ritorno degli imballaggi riutilizzabili (carrelli, vassoi e così via) e di altri materiali riciclabili, i grossisti devono consegnare piccoli carichi a molte piccole aziende e, per motivi di igiene e di costi, il recupero dei rifiuti degli imballaggi risulta a volte impraticabile”.

39 Condividiamo altresì che “Le soluzioni dovranno (...) essere diversificate e modulate sulle caratteristiche urbanistiche ed edilizie degli insediamenti, anche attraverso processi negoziali con i consigli di zona o di circoscrizione, le associazioni territoriali e gli amministratori degli stabili”, *ibidem*, pag. 175.

40 C. BECAGLI, *L’organizzazione del servizio di igiene urbana in ambito europeo*, sta in (a cura di M.MORISI-A.PACI), *Il bisogno di decidere. Termovalorizzatori: dalla politica dei rifiuti al rifiuto della politica*, Bologna, 2009, pag. 83 ove prosegue “ Anche qualora si intendesse ricorrere a strumenti di analisi multicriterio quali il ciclo di vita del prodotto (*Lca, Life Cycle Assessment*) e gli eco bilanci, sebbene utili in termini di supporto alla decisione, il risultato ottenuto sarebbe comunque caratterizzato da un certo livello di soggettività”.

41 E non si dica che ciò è la medesima cosa. Un conto è applicare una tariffa con un meccanismo di calcolo che “misura” (magari solo presuntivamente con il sistema del peso specifico amministrativamente determinato a priori, che quasi sempre è un peso specifico non realistico, almeno per chi abbia concreta esperienza di come lavorano, o possono lavorare, i gestori), un altro è invece premiare non il “rovescio” - apparentemente coerente con il tutto - del materiale conferito per il recupero, quanto il materiale che viene sottratto da quel “disfarsi” che solitamente avviene comodamente (o disperatamente) da parte dell’utente-cittadino, utilizzando il contenitore del residuo e/o altre forme di “allontanamento” (non esaustivamente: isola ecologica, abbandono, etc.). Tralasciamo la interessante tematica dei contenitori multimateriale, etc.

(in estrema sintesi: prima perché i MUD sono “inaffidabili”; secondo perché molti dati sono mischiati tra imballaggi primari, secondari, etc. esportati, importati, etc.; terzo perché il periodo di riferimento – tre anni precedenti – è ben diverso dall’attuale, dove sono scemate la produzione e il consumo degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi). Questa erroneità e inaffidabilità dei dati e della loro computazione è dichiarata dall’ISPRA nella relazione sui rifiuti 2012 che afferma di non essere “...in grado di monitorare in maniera efficace il ciclo di gestione dei rifiuti di imballaggio, validando i dati trasmessi da CONAI, e soprattutto di verificare il raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio fissati, oltre che dalla direttiva 94/62/CE, anche dall’art.11 della direttiva 2008/98/CE”⁴².

Ecco che, dalla predetta (come pare censurabile) computazione e/o elaborazione di dati, il CONAI recupererebbe il 75% dei rifiuti di imballaggio immessi a consumo, di cui il 64,6% sarebbe riciclato (quindi il 48,5% di quelli immessi al consumo) mentre la restante parte verrebbe avviata al recupero energetico.

Ma per le frazioni leggere, quali (appunto come si notava dianzi) la plastica e il multimateriale⁴³, assistiamo ad un conferimento come dire... massivo (tra l'altro, come si sa, ciò sarebbe erroneo dal punto di vista operativo) di quantità elevate di rifiuti che, invece, dovrebbero venire canalizzate (da subito) nel circuito dei rifiuti residui (per poi avviarli, forse – ci si perdoni la provocazione - al recupero energetico?), senza cioè ulteriori (e inutili) costi di raccolta, di trasporto, di selezione e altro ancora⁴⁴.

Del resto, quasi sempre il costo ambientale viene occultato all'utente-cittadino.

Siamo dell’opinione che attraverso l’imposizione di una contabilità ambientale ai Comuni⁴⁵ potrebbe, forse, intravedersi una altra soluzione (incanalando e ingabbiando le discrezionalità contabili) con riferimento ai servizi svolti nel comune (e quindi anche per il servizio di gestione dei rifiuti, considerato nel suo complesso), dalla quale ben potrebbe emergere quale sia l’impatto ambientale⁴⁶

42 ISPRA – Rapporto sui rifiuti urbani 2013 – Cap.4.1. pag.369.

43 “le tipologie di materie plastiche maggiormente riciclate sono il polietilene (di vari gradi), il polipropilene, il PET e i PVC. La crescita più marcata è stata registrata in questi anni dal riciclo delle fibre del PET (...). I mercati di sbocco delle materie plastiche riciclate sono molto diversificati a seconda dei polimeri. Per alcuni polimeri il riciclo avviene, in gran parte, nelle stesse o in simili applicazioni rispetto all’origine, sia pure – in genere – con un *downgrading* qualitativo (...). Le plastiche eterogenee hanno dato vita a diffuse sperimentazioni, ma non hanno conquistato un effettivo mercato”, così in (a cura di D. BIANCHI), *Il riciclo ecoefficiente. Performance e scenari economici, ambientali ed energetici*, Milano, 2008, pag.76. Va ricordato che il CER 150102 “imballaggi di plastica” sussume oltre 20 polimeri che, se si raccolgono in modo “semplice” e “coacervato” certo non possono venire riciclati ove non vi sia omogeneità tra i polimeri. Basti guardare anche al formulario identificativo dei rifiuti (FIR) che richiamandosi alla famiglia del CER 150102 non rappresenta le diverse tipologie di rifiuto di imballaggio plastico (imballaggi in LDPE – film ed imballaggi in PET – bottiglie, etc.) e non corrisponde (in senso pratico) a quanto viene poi svolto in impianto di ricezione (dove solitamente si distinguono i materiali secondo i criteri di cui sopra, soprassedendo alle singole pesate o singoli conferimenti). Se poi passiamo alla parte economica e amministrativa sorgono altre interessanti confronti tra “quantità fatturata” che dovrebbe correlarsi alla “quantità pesata” in ingresso di impianto, ovvero dovrebbe essere coerente con la “quantità raccolta” dai vari produttori/detentori (e così via per successivi “gironi” di coerenza: vedasi in proposito la “microraccolta” e sua programmazione/attuazione). Ciò quantomeno per soddisfare le minime esigenze di tracciabilità del rifiuto.

44 Cfr. (a cura di D. BIANCHI), op. cit., pag. 31 ss.

45 Sia consentito rinviare ai nostri: *Nuova contabilità e bilancio ambientale nelle pubbliche amministrazioni*. Primo commento (coautore M.BELLESIA), *Azienditalia*, dicembre 2007 e *Nova et vetera contabilità (e bilancio) ambientale nella pubblica amministrazione e negli enti locali, Comuni d’Italia*, n.5/2008.

46 Va evidenziato che “La gestione verde della *supply chain* (GSCM, *Green Supply Chain Management*)... si basa sul riconoscimento del fatto che l’impatto ambientale di una singola impresa si estende ben oltre i suoi confini aziendali”,

del servizio porta a porta relativo a questi materiali leggeri, considerandoli nella loro gestione completa e finale. Non possiamo però al contempo riconoscere che “le analisi monetarie sono fatalmente imperfette se si parla di sostenibilità o di limiti del capitale naturale”, donde la necessità di ricorrere ad altre analisi quali la “impronta ecologica”⁴⁷.

Il che porterebbe ad attenzionarci sul senso e sulla proporzionalità dei sussidi e dei benefici che (*prima facie*) il Comune ottiene da una siffatta gestione dei rifiuti di imballaggio.

Ecco, ancora, l'importanza (paradossalmente) di saltare il soggetto comunale e guardare all'interezza del processo, contestualizzato e con uno sfondo che contempra non solo i costi/ricavi (e sussidi) per come voluti imputati al Comune (o chi per esso), ma pure le esternalità e gli impatti ambientali provocati dall'intero servizio integrato (“allungato”), e quindi tornare a considerare quanto incida il tutto....

L'attuale (sempiterno) approccio del COREPLA (e di chi attualmente ne celebra il sistema) sembra, per così dire (ci si consenta, ancora, la provocazione) “prendere in giro” l'utenza che conferisce diligentemente la plastica nell'ambito della raccolta differenziata.

Soprattutto ciò sembra avvenire allorché il COREPLA garantisce che la plastica “mista”, invero sempre più “estesa” nelle tipologie (infatti non si riesce a ben capire quale sia il limite fra diverse categorizzazioni convenzionalmente assunte nei rapporti tra il CONAI e i Comuni, o loro soggetti delegati), cosiccome accettata nel medesimo sistema COREPLA, viene ad essere poi conferita al recupero del materiale, mentre (e il cittadino-utente sconosce o non viene edotto di tanto) questa plastica viene ad essere invece avviata anche ad altre forme di trattamento, quali il recupero energetico e/o la discarica.

Oltre a quanto appena osservato, cioè oltre alla *governance* e al CAC, occorre cambiare rotta e puntare al sistema cauzionale⁴⁸ (del vuoto a rendere⁴⁹, almeno per certune tipologie di imballaggi) che darebbe fiato e stimolo alla nostra imprenditoria e fors'anche contribuirebbe al rilancio della economia reale (anche “finanziariamente”).

Giova ricordare che (piaccia o non piaccia) il futuro impone, come indica P.A. SAMUELSON, una più decisa distinzione “fra *deficit* pubblico collegabile alla spesa corrente e di una pubblica amministrazione improduttiva e ipertrofica; piuttosto che a quella rapportabile ad un incremento di indebitamento virtuoso in quanto mirato ad investimenti infrastrutturali, della ricerca, dell'università, della riconversione ecologica nel campo energetico e dei cambiamenti climatici”⁵⁰.

così (a cura di A. MCKINNON –S.CULLINANE –M.BROWNE – A.WHITEING), op.cit., pag. 14.

47 “L'utilizzo dei prezzi monterai per segnalare la scarsità di risorse o l'impoverimento del capitale naturale può condurre decisamente fuori strada” così M.WACKERNAGEL – W. E.REES, *L'impronta ecologica. Come ridurre l'impatto dell'uomo sulla terra*, Milano,2008, pag.81.

48 Per alcune categorie di imballaggi “con questo sistema si possono raggiungere anche rese del 100%, purchè il valore della cauzione sia abbastanza elevato” A. MASSARUTTO, op.cit., pag.108.

49 Anche le buone pratiche propugnano il sistema cauzionale, o del vuoto a rendere, *ex multis*, (a cura di S. MONTANARI, *Rifiuto: riduco e riciclo per vivere meglio. Guida alle buone pratiche*), Bologna, 2009, pag.g.95-96. In generale su buone pratiche “domestiche” si veda il sapido volume di R. CAVALLO, *Meno di 100 chili. Ricette per la dieta della nostra pattumiera*, Milano, 2011.

50 DE. FRUSCIO, *Dalla crisi finanziaria alla crisi totale*, Santarcangelo di Romagna, 2012, pag.114.

Infatti, minacciosamente, “il modello economico della seconda rivoluzione industriale è entrato in una crisi che è strutturale ed è fortemente intrecciata con la crisi energetica, climatica e ambientale”⁵¹. La riconversione ecologica e un diverso approccio (soprattutto in campo energetico) potrà dare una svolta, del che (nella lunga deriva burocratica) dovranno prenderne atto i Comuni proattivamente. Il tutto superando “il modello dell’espansione quantitativa per andare verso uno ‘stato stazionario di natura dinamica”, cioè verso un’economia della conoscenza, della sostituzione e dell’efficienza. Ciò significa puntare sulla qualità, un obiettivo che richiede enormi investimenti sia pubblici che privati. Questa è la strada per promuovere la crescita del reddito e dell’occupazione nel lungo periodo”⁵². Inoltre, bisogna tenere presente, nel riciclaggio dei rifiuti (intesi come materiali che sostituiscono le materie prime vergini) che “Le economie industriali avanzate con popolazione numericamente stabile, come quelle in Europa e in Giappone, possono contare prima di tutto sul quantitativo di materiali già in circolazione piuttosto che usare materia prima grezza”⁵³.

Però si devono anche avviare collaborazioni paritetiche tra chi sa come si gestisce (nel recupero e nella fabbricazione dei beni) il materiale (rifiuto da imballaggio) e chi lo raccoglie: se il materiale viene raccolto come avviene ora, disinteressandosi degli aspetti sostanziali e imprenditoriali che stanno a cuore (e nel *budget*) del produttore (tra scarti, costi ulteriori, impurezze e qualità da trattare per ottenere un bene, e così via) i benefici ambientali diventano solo una truffa e (davvero) una presa in giro nei confronti di noi tutti.

E’ chiarissimo che tanto dovrebbe passare, anche, per una rivisitazione del sistema nel suo complesso, intervenendo “a monte”, ovvero in sede di progettazione dei beni e prodotti, con l’ecoinnovazione⁵⁴. E’ stato affermato che “nel caso degli imballaggi, i costi sostenuti dai loro produttori e utilizzatori non coprono in nessun modo i costi ambientali, ma nemmeno quelli economici del loro smaltimento, sotto forma di rifiuti”⁵⁵.

“E’ naturale come anche l’eventuale smaltimento del prodotto sarebbe a carico del produttore – ivi compresi costi, responsabilità e problemi – il quale finirebbe per essere necessariamente indotto a progettare e produrre un ben che presenta il massimo grado di riutilizzo del materiale e ad affrontare questioni quali la tossicità, il sovra utilizzo dei materiali, la sicurezza del lavoro e il danno ambientale. E’ il chimico tedesco Michael Braungart, a proporre un “Sistema di Prodotto Intelligente”: un sistema secondo il quale se un prodotto non può essere reimmesso nei cicli naturali dei nutrienti, allora deve essere riprogettato in modo da poter essere smontato e completamente reincorporato in un ciclo industriale come nutriente tecnico (...). Ciò che viene consumato dell’ambiente non è la materia o l’energia ma l’ordine e la qualità, cioè la struttura, la concentrazione e la purezza della materia (...ecco che occorre N.d.R....) favorire gli investimenti nel capitale naturale, anziché il contrario. Chi abusa dei servizi eco sistemici fa pagare un prezzo all’intera società, poiché tutti dipendiamo da questi servizi”⁵⁶.

51 L. DE SANTOLI – A. CONSOLI, op.cit., pag.6.

52 G. RUFFOLO – S.SYLOS LABINI, Il film della crisi. La mutazione del capitalismo, Torino,2012, pagg. 101-102.

53 L. R. BROWN, op.cit., pag.244.

54 Infatti, “Le aree prioritarie comprendono il riciclaggio e il riutilizzo dei materiali, l’edilizia, il settore alimentare e delle bevande, nonché altre innovazioni che contribuiscono a contrastare i cambiamenti climatici” così L’Ambiente per gli Europei. Rivista a cura della Direzione Generale Ambiente della Commissione Europea, giugno 2013, n.50, pag. 7.

55 G. VIALE, Azzerare i rifiuti. Vecchie e nuove soluzioni per una produzione e un consumo sostenibili, Torino, 2008, pag. 84.

56 R.LOMBARDI, Verso una nuova Eco-nomia. Sostenibilità ambientale, Competence e Resilienza d’impresa, Santarcangelo di Romagna,2011, pagg. 58-59.

Purtroppo, come ebbe a notare l'economista Keynes (citando un aforisma di P. Valery) “i conflitti politici distorcono e disturbano nella gente il senso di distinzione tra questioni di importanza e questioni di urgenza e che dunque il cambiamento economico di una società è cosa da realizzare lentamente” soprattutto quando si richiede consenso su un diverso modello di società⁵⁷. Ecco che occorre accompagnare qualsivoglia soluzione tecnologica o di servizio “da un processo di accettazione sociale dei risultati conseguibili. Deve cioè risultare persuasiva anche a livello soggettivo, sulla base di considerazioni scientifiche oggettive”⁵⁸.

Pure la diversa modulazione e la disciplina dell'ecotassa potrebbe essere uno strumento incentivante/disincentivante verso una gestione diversa, più efficiente, quantomeno laddove essa si attenzi sui diversi costi (non solo sullo smaltimento, sulle quantità avviate allo smaltimento) quindi (come detto), anche su quelli della raccolta, funzionalizzata però alla qualità (non alla quantità).

L'INEDUCAZIONE DEI COMUNI NEL FARE I PROPRI INTERESSI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI DI IMBALLAGGI: PRIME OSSERVAZIONI.

(terza parte)

pubblicata il 14 ottobre 2013 in Gazzetta enti locali on line, Maggioli

di Alberto PIEROBON

pierobon@pierobon.eu

Circa i sistemi di misurazione volumetrici, tramite cassonetti personalizzati, come detto, essi possono utilizzarsi nelle zone a bassa densità abitativa, oppure per utenze specifiche, o per le utenze non domestiche, però a certe condizioni.

Sembrano, infatti, preferibili sistemi di raccolta del tipo “*bringsystem* multiutenza” integrati alla raccolta base e dotati di sistemi identificativi dell'utenza e della rilevazione delle quantità conferite (volume o peso) per le zone montane e/o con densità abitativa molto bassa, come pure per le zone ad elevata urbanizzazione residenziale e densità abitativa, il tutto prevedendo una congrua riduzione tariffaria (o, come si è detto, altre forme di premialità) al produttore/detentore.

Ripetiamo che il peso specifico medio del rifiuto attribuito dal soggetto gestore (passando per approvazione dei Comuni in sede regolamentare, quantomeno negli elementi essenziali) non è di per sé “rappresentativo” del comportamento virtuoso del singolo produttore/detentore. Infatti i valori medi di costo per chilo (o tonnellata) di rifiuto nascondono i veri costi e la loro natura, origine, imputazione, etc.

Per esempio, (senza entrare nelle“malizie” gestionali) riferendosi alla sola carta, questi valori medi “nascondono i differenti oneri da comune a comune generati da: umidità del macero (così, per essere più efficienti basterebbe ‘innaffiare con abbondante acqua’ le balle di carta e avremmo migliorato le prestazioni); percentuale di impurità presenti (ad esempio, per essere più efficienti baste-

57 G.LUNGHINI, *Conflitto crisi incertezza. La teoria economica dominante e le teorie alternative*, Torino, 2012, pag.108.

58 M. CHIAPPONI, *Ambiente: gestione e strategia. Un contributo alla teoria della progettazione ambientale*, Milano, 1989, pag.85.

rebbe “ridurre le attività di vaglio” aumentando la velocità dei nastri trasportatori e così avremmo migliorato le prestazioni); omogeneità delle fibre e della qualità del macero”⁵⁹.

La proposta (contenuta nel documento ESPER) del sacchetto transponder UHF non può – a nostro modesto avviso – venire additata quale regola o come fosse il modello tipico di un sistema di raccolta valevole per la maggioranza dei Comuni, bensì non può che essere marginale, se non una eccezione.

In molte realtà - in un crescendo di entusiasmo mediatico - si continua a sbandierare la raccolta differenziata porta a porta come se fosse il sistema ideale e/o di eccellenza, quasi salvifico: ma si guardi (con puntiglio e coraggio, andando in fondo alle “cose”) al materiale raccolto che spesso viene separato (selezionato) e inviato agli impianti ubicati anche fuori dal proprio bacino di appartenenza, con impurità non trascurabili (dell'ordine, per esempio, per la plastica, del 30-40%).

Ma, ci chiediamo, perchè si deve arrivare a tanto? Perchè ci si lascia incantare dalle sirene (nel coro dei consensi facili) senza aver cura di analizzare, caso per caso (non modelli a fotocopia, o universalmente validi)⁶⁰ le diverse situazioni, i loro costi gestionali, tendenzialmente sempre più elevati e non premianti per il singolo utente, giungendo anche ad adulterare la comunicazione verso gli utenti-cittadini?

Già J. POTOČNIK il Commissario europeo per l'Ambiente nella recentissima conferenza “*The role of plastic waste in a circular economy*” (Speech/13/759⁶¹), Brussels, 30 settembre 2013 ha ben chiarito, tra altro, che “dobbiamo muoverci verso un'economia circolare”⁶², progettando il prodotto concentrandosi sulla sua durata, riciclabilità, riparabilità. Insomma una società del riciclaggio⁶³.

59 A. MARELLI, op. cit., pag. 249.

Vero è che i trucchi e le tecniche utilizzate sono più sofisticate e molteplici.

Essi espedienti, in buona sostanza, nascono anzitutto da una prassi dove si “vedono” nella gestione spicciola le cose/attività che potrebbero consentire economie o extra profitti, situazioni che (una volta “elaborate” anche in senso contrattuale, fiscale, contabile, etc.) trovano una loro coerente (addirittura trasparente, *sic!*) rappresentazione nelle carte e nella documentazione burocratica richiesta (o desiderabilmente voluta) dai controllori e dagli autorizzatori. Più ancora, sia detto, vi sono studi (anche internazionali) di legali e di commercialisti, insomma di professionisti di varia estrazione, che studiano (di volta in volta o come architettura di un progetto) “a tavolino” queste forme di, per così dire... “elusione” nella gestione dei rifiuti (o ambientale in genere) dalla disciplina legalistica o contrattuale.

Inutile aggiungere che le organizzazioni criminali (che dispongono di rilevanti risorse finanziarie) sono i principali (e più generosi) committenti di questi *team* professionali.

60 Sia permesso rinviare al nostro contributo intitolato “La conoscenza e la comunicazione ambientale tra *idiots savants* e volontà di verità” (in corso di rimaneggiamento e di integrazione), apparso in cinque parti in Gazzetta enti locali *on line*, marzo aprile 2013.

61 “*Plastic: let's keep the Fantastic and get rid of the Drastic*”.

62 Che consentirebbe finalmente di prendere in considerazione anche la logica economica per il trattamento dei rifiuti come risorsa (in tal senso sembra siano in corso di rimaneggiamento gli obiettivi comunitari sui rifiuti). Il Commissario aggiunge che “solo dalla corretta attuazione della normativa vigente sui rifiuti si realizzerebbero 400 mila posti di lavoro nell'UE. I benefici in termini di risparmio di materiale e riduzione delle emissioni di gas serra sono poi significativi”.

63 Ricordiamo, se ce ne fosse bisogno, che “La gerarchia dei rifiuti indica che il riciclaggio è da preferirsi alla valorizzazione energetica dei rifiuti, in quanto uno degli obiettivi principali della dir. 2008/98/CE è la riduzione del numero di discariche e inceneritori, entrambi fonti di inquinamento. Infatti anche il 29° considerando sottolinea che “gli Stati membri dovrebbero sostenere l'uso di materiali riciclati (come la carta riciclata) in linea con la gerarchia dei rifiuti e con l'obiettivo di realizzare una società del riciclaggio e non dovrebbero promuovere, laddove possibile, lo smaltimento in discarica o l'incenerimento di detti materiali riciclati””: L. COSTATO- S. MANSERVISI, Profili di diritto ambientale nell'Unione Europea, Padova, 2012, pag.198.

Inoltre, i partecipanti che hanno risposto alla richiesta provocata dal “Libro verde sui rifiuti in plastica”⁶⁴ si sono manifestati per interrompere i finanziamenti relativi al conferimento in discarica o all’incenerimento di questi rifiuti, piuttosto chiedendo che il denaro pubblico venga utilizzato per l’aggiornamento del riciclaggio infrastrutturale in Europa. In quell’occasione sono stati chiesti altresì di introdurre dei miglioramenti nella raccolta differenziata, preferibilmente attraverso il sistema del “porta a porta”, combinata con una tariffa puntuale (o misurabile) quale il meccanismo “*pay as you throw*”. Sempre in ambito comunitario sembra venga finalmente favorito uno sviluppo dei “sistemi di ritorno” dei materiali (vedasi dianzi quanto accennato sulla “logistica di ritorno”) o di locazione (*lease systems*).

In ogni caso, bisogna diversamente premiare i Comuni che raggiungono una raccolta di qualità (si ripete: non di quantità) dei propri rifiuti. Occorre quindi definire (*ex ante*) i criteri territoriali ed i parametri di verifica sulle impurità dei materiali correlati al loro trattamento, al loro ritorno economico, etc..

Non va poi sottaciuto (dal punto di vista macroeconomico, del sistema CONAI) come l’aumento della raccolta differenziata su basi (come detto) quantitative comporti di per sé un maggior esborso di corrispettivi a favore dei Comuni (con i limiti e i difetti già notati), talchè – senza considerare gli effetti economici e ambientali nella sua globale dinamica di macro sistema) viene ad innescarsi un aumento del CAC anche al fine di evitare *deficit* nei bilanci del CONAI e dei suoi Consorzi di filiera, a fronte del loro “obbligo-impegno” a coprire quota parte della sola raccolta differenziata svolta dal servizio pubblico.

Ove si pensi alla diversità (meglio, scarto) tra il Nord e il Sud Italia in tema di successo (misurato, come detto, in senso quantitativo) della raccolta differenziata⁶⁵, risulta agevole dedurre che il CAC (persistendo un siffatto sistema computazionale e di riconoscimento) non potrà che inesorabilmente aumentare – come avviene - nel tempo, onde finanziare un sistema che, come indicato, sembra essere molto criticabile sotto vari profili (ovvero, grossolanamente compendiabile in: più raccolgo rifiuti di imballaggio in modo differenziato, più devo riconoscere corrispettivi ai Comuni che praticano la raccolta differenziata, più devo aumentare il CAC, etc.)⁶⁶.

Ma i Comuni debbono poter altresì decidere e scegliere tra diversi “oggetti” (per esempio, sempre riferendosi al materiale plastico: la plastica che potrebbe essere di prima o di seconda scelta; i sistemi di raccolta correlati all’impiantistica, i circuiti di ritiro potrebbero collimare con la rete di vendita⁶⁷, etc.) evitando la mera adesione alla modellistica altrui (sintomaticamente quella CORE-

64 Che, precisa il Commissario, ha ricevuto più di 270 risposte, di cui 14 dai Ministeri dell’Ambiente e da alcuni parlamenti nazionali. Il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni hanno già adottato i loro pareri sul Libro verde ed è imminente il parere del Parlamento europeo.

65 Anche se il Sud ha esempi di eccellenza, in generale la situazione rimane diversificata tra il Nord e il Sud, in proposito *ex pluris*, (a cura di E. RONCHI), Lo sviluppo sostenibile in Italia e la crisi climatica. Rapporto ISSI 2007, Milano, 2007, pag.206.

66 *Rebus sic stantibus*.

In realtà, come abbiamo accennato, le cose non stanno in questo modo.

67 Giustamente G. VIALE, op. cit., pagg. 85-86 nei tre punti che Egli suntegge nell’affrontare il problema degli imballaggi, contempla anche quello di “utilizzare per il ritiro degli imballaggi residui gli stessi canali utilizzati per far pervenire i prodotti al consumatore finale, cioè la rete di vendita. Bottegai e supermercati dovrebbero attrezzarsi per ritirare gli imballaggi usati, come oggi fanno alcuni per i vuoti a rendere. I consumatori, dal canto loro, dovrebbero impegnarsi a restituire dei materiali il più possibile puliti, per non trasformare i negozi di alimentari in letamai. A questo punto, tutti capirebbero che un vuoto a rendere – o un imballaggio pluriuso, anche in plastica, cartone o metallo – è molto più conveniente di un imballaggio usa e getta”.

PLA-CONAI, ma pure dei soggetti gestori che cercano e/o traggono “nicchie” imprenditoriali o di profitto da questo sistema cosiccome istituzionalizzato).

Le peculiarità vanno, infatti, analizzate, conosciute e comprese, formulando le risposte del caso per caso, senza uniformità o cappi, o pregiudizi ideologici.

Per esempio, il sistema in voga in molti Comuni piccoli e medi non può applicarsi *tout court* ai Comuni più grandi e/o alle grandi città e/o con diverse caratterizzazioni geografiche o altro: vedasi l'esempio del Comune del Lazio – Olevano Romano con un centro storico medievale di 6.000 abitanti che ha raggiunto buoni risultati di raccolta differenziata e risparmi nella raccolta dei rifiuti grazie all'impiego dei muli.

In altri termini, non vanno auspiccate solo per così dire “cassonettizzazioni” ancorchè dedicate (sintomaticamente: quelle dei condomini, con vaschette, mastelli, cassonetti, etc.) bensì adottati, laddove possibile, dei sistemi combinati⁶⁸ e/o integrati⁶⁹, anche tecnologicamente evoluti che, comunque siano, appunto, “integrati” e che abbiano come comune denominatore la garanzia di poter applicare una “tariffa puntuale” (anche qui dovremo chiarirci meglio) per singola famiglia/attività su tutto il territorio comunale.

Questa scelta gestionale diventa semplice, trasparente e comprensibile da parte di tutti gli utenti-cittadini, tale da consentire di raggiungere obiettivi di raccolta differenziata di un certo livello (ripetiamo: non solo di quantità, ma di qualità). L'esperienza insegna, inoltre, che in tal modo i risultati si mantengono stabili nel tempo e che, anzi, in molti casi essi tendono a migliorare progressivamente.

Inoltre, si consideri che mentre la tendenza precedente militava per il porta a porta anche considerandone i positivi effetti occupazionali, ora il sistema pubblico (e gli utenti-cittadini che lo finanziano) è notoriamente squattrinato e ingessato, come scelte e pure nelle strategie.

Gli enti locali vivono, infatti, momenti di grande e grave incertezza, sia per effetto della *spending review*, sia per il futuro che si profila sotto molti profili (di *governance*, di disciplina giuridica del loro funzionamento e del rapporto di lavoro, financo della loro esistenza, etc. etc.). Occorre, tra altro e come minimo, puntare a rimeditare selettivamente i costi/ricavi (entrate/uscite) e i servizi e le funzioni in ogni loro aspetto quali-quantitativo (salvo certe soglie di incomprimibilità e/o di rispetto normativo).

68 In altre esperienze, Gran Bretagna, dopo sperimentazioni e studi, è stato affermato che “benefici ambientali maggiori si potrebbero ottenere attraverso l'introduzione di raccolte combinate domestiche e commerciali. La *performance* di riciclaggio delle PMI dovrebbe migliorare, mentre il volume dei rifiuti portati in discarica diminuirebbe” (a cura di A. MCKINNON –S.CULLINANE –M.BROWNE – A.WHITEING), op.cit., pag. 265.

69 In linea generale “L'impiego di molteplici metodi di raccolta è possibile solo se questi sono calibrati, in modo da evitare che il cittadino sia indotto a dare prevalenza ad una soluzione a danno delle altre, e se si valutano gli effetti economici della scelta (...) “la tecnologia, oggi, continua a sviluppare differenti soluzioni che non sono alternative, bensì complementari essendo indirizzate a frazioni precise del “rifiuto”, oppure a risolvere problemi specifici di gestione” A. MARELLI, op.cit., pagg. 60-61.

Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti le amministrazioni dovranno monitorare e ripensare (in un diverso orizzonte di pianificazione⁷⁰) al sistema nel suo complesso, però in questo nuovo, problematico⁷¹, contesto.

Ma, ove venisse reputato utile e di interesse per i Comuni, uscire dal paradigma che ingabbia la gestione dentro al sistema CONAI, i Comuni ben potrebbero non sottoscrivere le convenzioni (attuative dell'Accordo-Quadro ANCI/CONAI anch'esso facoltativamente stipulabile tra l'ANCI e il CONAI: vedasi l'art. 224, comma 5, del cit. D.lgs. n.152/2006) con i Consorzi di filiera (del resto ci sono molti Comuni che attualmente conferiscono talune tipologie di rifiuti di imballaggio fuori del sistema CONAI) ed aprirsi al mercato⁷² (vedi però oltre).

Non va però sottaciuto il rischio che potrebbe ricorrere per i soggetti gestori del sistema integrato dei rifiuti (siano essi privati o pubblici o misti, ovvero per le *ex* municipalizzate di dimensioni extraregionale), che tramite le proprie società partecipate, come dire... "giochino" sull'*input* del materiale raccolto nel circuito pubblico, avvalendosi della convenzione CONAI/ANCI e di quelle attuative con i Consorzi di filiera, con ulteriori convenzioni per le fasi successive di gestione, che possono avvenire in particolari impiantistiche.

Il rifiuto verrebbe, poi, conferirlo nella loro impiantistica intermedia (stoccaggi, piattaforme, selezioni, etc.), dove parte di esso materiale esce come *output* (in forme più o meno "cosmeticizzate": più o meno "scarto" e/o altro materiale dove il gioco si basa sugli elementi quali-quantitativi che vengono cambiati) per essere avviato in altri (propri) impianti. In questo (ipotetico) sistema i flussi di rifiuti *in input* potrebbero "ingrossarsi" grazie ai servizi svolti (*extra* privata) direttamente verso i produttori dei rifiuti di imballaggi secondari o terziari, che vengono considerati (in parte, grazie all'assimilazione) agli effetti dell'attività di raccolta, quali "beneficiari" dei corrispettivi CONAI.

Questi materiali andrebbero ad alimentare poi circuiti interni (proprie società) e/o avvantaggiarsi di altre "uscite" di mercato dove i materiali vengono acquistati dai trasformatori (da rifiuto a bene, evitando di ricorrere, per esempio per il materiale plastico, al sistema delle aste COREPLA) con il riconoscimento dei corrispettivi che "viaggiano" nel mercato di settore tipologico o che. Chiaro che la tracciabilità di questi flussi si opacizza nella gestione e nella di lei rappresentazione contrattuale e contabile.

Si rammenta che il CONAI (ovvero i suoi consorzi di filiera) riconosce ai Comuni (o suoi delegati) dei "corrispettivi" di filiera per ogni tonnellata di rifiuto (si badi) raccolta e che poi viene conferita dai Comuni (o chi per essi) al sistema dei consorzi di filiera.

70 "Ampliare l'orizzonte di pianificazione. Nel decidere il da farsi, considerare anzitutto costi e benefici a lungo termine, e non solo le conseguenze sui mercati o sulle prossime elezioni. Sviluppare incentivi, strumenti e procedure affinché i mass media, il mercato e la politica trattino, tengano conto e si facciano carico anche di quei problemi che si dispiegano nell'arco di decenni", così citando Dennis e Donella Meadows e Jorgen Randers, G. BOLOGNA, Manuale della sostenibilità. Idee, concetti, nuove discipline capaci di futuro, Milano, 2009, pag. 287.

71 Se non catastrofico per quanto argomentato da L.R. BROWN, op.cit.

72 I comuni e/o gli altri soggetti convenzionati hanno la possibilità di recedere "all'interno di finestre temporali preventivamente definite, dagli obblighi di conferimenti destinando il materiale sul libero mercato. E' inoltre prevista la possibilità di sottoscrivere nuovamente la convenzione, ma ancora una volta all'interno di periodi preventivamente definiti" L. RIGAMONTI- M. GROSSO, Riciclo dei rifiuti. Analisi del ciclo di vita dei materiali da imballaggio, Palermo, 2009, pag. 23.

In pratica, i rifiuti sono ceduti p.c.d. “gratuitamente” dai Comuni (che sono considerati i produttori⁷³) al sistema CONAI, essendo (come già notato) il corrispettivo destinato a coprire solamente una parte dei costi della raccolta differenziata svolta dal servizio pubblico. Addirittura, “da un punto di vista giuridico, il CONAI assume la proprietà dei rifiuti differenziati dal momento del loro deposito all’interno dei cassonetti da parte dei cittadini. L’azienda di servizi ambientali [ove disponga di una piattaforma e/o svolga attività di selezione cosiccome pattuita col Consorzio di filiera, N.d.R.] riceve dalle industrie di trasformazione non il corrispettivo per la vendita del riciclo, bensì il contributo per l’attività di selezione”⁷⁴.

I Comuni (o i soggetti gestori acciò delegati) potrebbero quindi, tramite procedure di evidenza pubblica⁷⁵ (trattandosi, infatti, di un contratto attivo ne viene che è obbligatoria la gara)⁷⁶, cedere a terzi i rifiuti in parola per avviarli al trattamento (cioè al recupero di materia/riciclaggio).

E’ chiaro che però il calcolo di convenienza è qui assai alterato (*rectius*, squilibrato) dal mancato ricavo dei corrispettivi CONAI per il servizio di raccolta differenziata (sbilanciando il Comune o il suo gestore o il suo delegato, verso un “delta” da recuperarsi, necessariamente, nel mercato⁷⁷).

Ma (va detto per correttezza di vedute e completezza di conoscenza) gli operatori esperti del settore avvertono: guardate – per esempio, per la plastica, materiale che è rilevante come presenza rispetto ad altre tipologie e che segue altre logiche industriali e mercatiste - che il materiale così come raccolto con l’attuale meccanismo della raccolta differenziata (anche ove spinta) dal sistema pubblico (seguendo, per così dire, le “orme convenzionali” dettate dal CONAI) è buono solo per il 30-40%,

73 “Dei rifiuti conferiti al servizio pubblico si appropria l’ente gestore, che ne dispone liberamente sia per quanto concerne la destinazione finale sia per lo sfruttamento dell’eventuale valore economico ricavabile (...). La giurisprudenza ritiene che il servizio pubblico comunale non è il produttore dei rifiuti urbani, qualifica che va riservata al cittadino all’atto del conferimento dei rifiuti domestici ad una delle forme di raccolta pubblica. La tesi è condivisibile se viene limitata a tale tipologia dei rifiuti urbani, mentre è errata per quanto concerne i rifiuti provenienti dallo spazzamento” e altri, così P. DELL’ANNO, *Disciplina della gestione dei rifiuti.. cit.*, pag.215 (e nota 93).

74 A. MARELLI, *op.cit.*, nota 48 di pag. 136.

75 Con l’applicazione dei noti principi e criteri direttivi previsti non solo per le procedure di gara, ma pure in materia di procedimenti amministrativi, tra i quali rammentasi i criteri di economicità e di efficacia, di efficienza e buona amministrazione nell’ambito del buon andamento; il criterio di imparzialità; i criteri di pubblicità e di trasparenza; i principi dell’ordinamento comunitario; i principi di ragionevolezza e proporzionalità; etc. etc. Cfr. P.M. VIPIANA PERPETUA, *I procedimenti amministrativi. La disciplina attuale ed i suoi aspetti problematici*, Padova, 2012, pagg.35-55.

76 E’ utile rammentare che “alla luce di una giurisprudenza ormai granitica, i contratti della pubblica amministrazione non appartengono al mondo della mera autonomia privata, ma sono anch’essi esplicativi della funzione pubblica, come tali destinati teleologicamente al perseguimento dell’interesse pubblico” così F. CARINGELLA, *Il diritto amministrativo a parole*, Roma, 2007, pag.38. Donde l’esistenza di un vero e proprio dovere per le pubbliche amministrazioni: cfr. P.M. VIPIANA PERPETUA, *Il procedimento amministrativo nella legge n.241 del 1990 riformata dalla legge n.69 del 2009*, Padova, 2010, pag.55 ss. Del resto, se è vero che “le procedure sono istituite, non sono trovate” (seppur in ben altra – e alta – visione si veda B. ROMANO, *Sulla visione procedurale del diritto. Saggio sul fondamentalismo funzionale*, Torino, 2001, pag. 30) al responsabile non resta che precedere sollecitamente - e in modo imparziale - nel solo interesse pubblico.

77 In generale “Nell’affrontare il *waste management* in chiave di valorizzazione, è necessario prima di tutto effettuare un’accurata valutazione di convenienza economica, confrontando il costo della raccolta e della lavorazione del rifiuto da utilizzare quale materia prima seconda, con il costo della materia prima originaria. Talora il solo costo della raccolta è tale da rendere poco competitivo, o addirittura antieconomico, il recupero o il riciclaggio di alcuni materiali” A. MARANGONI, *La gestione ambientale. La variabile ecologica nell’economia delle aziende industriali*, Milano, 1994, pag.162.

invece il rimanente 60-70% è più opportunamente da considerarsi quale materiale “pronto al forno”, ovvero non riciclabile!

L'INEDUCAZIONE DEI COMUNI NEL FARE I PROPRI INTERESSI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI DI IMBALLAGGI: PRIME OSSERVAZIONI.

(quarta parte)

pubblicata il 21 ottobre 2013 in Gazzetta enti locali on line, Maggioli

di Alberto PIEROBON

pierobon@pierobon.eu

Ragione per cui, ove il Comune decida di mettere in gara⁷⁸ il materiale prodotto e raccolto nel proprio territorio, (ma, si badi, fuori dal sistema sovvenzionato CONAI) il rischio è che solo sul predetto 30-40% del materiale cosiccome raccolto esso Comune possa ottenere dei ricavi congrui e seri. Per il restante materiale (la stragrande maggioranza) l'offerta sarebbe, per quanto già osservato, “affossata” e/o viziata, comunque pococoncreta.

In altri termini: il corrispettivo riconoscibile dal mercato per la “crema” della raccolta di plastica (il 30-40%) non coprirebbe i costi della raccolta differenziata (cioè sul 100% del materiale), ecco perché questo modello (CONAI) non sembra avere (per come attualmente congeniato) senso, né sarebbe sostenibile, sia sotto il profilo economico che ambientale.

Infatti, gli operatori (privati) specializzati del settore⁷⁹ (a riprova di quanto dianzi prospettato), si rivolgono, per procacciarsi del materiale plastico “appetibile” (del rifiuto merceologicamente ottimo e “veramente” riciclabile) direttamente al soggetto (alla fonte) di produzione/detenzione⁸⁰, senza

⁷⁸ Interessante è notare come se il Comune (o chi per esso) decide di non aderire alla convenzione attuativa CONAI/ANCI, per esempio per il materiale plastico con il COREPLA, essa debba utilizzare la gara per collocare (cioè vendere) il rifiuto di imballaggio avviato al riciclaggio (salvo l'ipotesi dell'esistenza di un rapporto cosiddetto *in house* con il soggetto gestore). Diversamente la P.A. è chiamata a risarcire anche la mera aspettativa di un provvedimento (di qualsivoglia contenuto), con il risarcimento al soggetto danneggiato, nei limiti dei cosiddetti interessi negativi, oltre alla cosiddetta perdita di *chance* per le eventuali occasioni perdute (cfr. Consiglio di Stato, ad. plen., 5 settembre 2005, n.6). Sul punto si veda I. FRANCO, Manuale del nuovo diritto amministrativo, Padova, 2012, pag.985 ss. Interessante è anche quanto prevede l'art. 28 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (noto come il “decreto del fare”), recante “Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia”, convertito in Legge 09 agosto 2013, n. 98. La disposizione in estrema sintesi introduce il diritto da parte dell'interessato alla conclusione procedimentale all'indennizzo automatico e forfettario in caso di mancato rispetto dei tempi. Si prevede che la pubblica amministrazione (ovvero, il responsabile del procedimento), sia considerata “inadempiente” e che per questo essa sia tenuta a corrispondere all'interessato una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo, fino ad un massimo di 2.000 euro (in caso di condanna dell'amministrazione avanti al TAR, tanto viene comunicato, in quanto si concreta un danno erariale, alla Corte dei Conti).

⁷⁹ Anche in forma consortile autonoma, vedasi il caso del Consorzio CARPI, analizzato nel volume di M.CAI-G.D. SAVIO, Il riciclo della plastica. L'impatto economico della filiera italiana del riciclo indipendente della plastica, Milano, 2013, in particolare pagg. 43 ss.

⁸⁰ Intendiamo come utenza non domestica, anche se non mancano casistiche ove sono i privati cittadini (per i rifiuti urbani di origine domestica avviati al recupero) a conferire siffatti rifiuti a impianti di recupero, il che è stato considerato legittimo, per esempio dalla Provincia di Venezia – Politiche Ambientali con nota titolata “ricezione rifiuti da ambulanti e da privati”, prot. 008970 del 10 ottobre 2013, nella quale vengono distinti gli impianti di recupero rifiuti operanti in “regime semplificato” (ex artt. 214-216 del D.Lgs. n.152/2006 ss.mm.ii.) da quelli operanti in “procedura ordinaria” (ex art. 208 del D.Lgs. n.152/2006 ss.mm.ii.). Solo questi ultimi possono “invece accettare i rifiuti urbani conferiti da privati cittadini. Pur non essendo tale trasporto accompagnato da formulario, la compilazione del registro di carico e scarico dovrà comunque essere effettuata riportando le informazioni obbligatorie nel rispetto dell'art. 190 del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.. Dovranno pertanto essere indicate nelle annotazioni del registro di carico e scarico le seguenti informazioni: estremi identificativi del produttore e/o trasportatore del rifiuto comprensivi del codice fiscale, descrizione del rifiuto, luogo di produzione del rifiuto, indicazione del mezzo e della targa del mezzo con il quale il rifiuto è stato trasportato. In ogni caso il gestore dell'impianto valuterà se i rifiuti conferiti in impianto da parte di privati cittadini siano effettivamente di origine domestica, provvedendo a respingere conferimenti anomali (ad esempio per quantitativi e/o frequenze) e segnalare gli eventuali abusi agli organi di controllo. Si ricorda che i rifiuti di origine

tanti infingimenti di servizi di raccolta e di selezione e conseguenti costi, finanziandosi (coprendo questi loro costi di raccolta e amministrativi⁸¹) con la sola acquisizione del materiale plastico (come alternativa all'acquisto di materiale vergine) da utilizzarsi nel riciclaggio "serio e vero"⁸² (da imballaggio a imballaggio).

Tra altro, nell'intercettare la produzione dei rifiuti di imballaggio, cambia anche la funzione di approvvigionamento, modificando il tradizionale rapporto tra il "fornitore" di rifiuto di imballaggio e la impresa che abbisogna di siffatti materiali.

Si potrebbe, anche, pensare di "spezzare" la totalità del conferimento a favore del CONAI, proponendo (in sede di gara) ai privati di provvedere alla raccolta e al riciclaggio di quel 30-40% dei materiali plastici dianzi accennati, e rimanendo col CONAI per la rimanente parte (raccolta dal sistema pubblico) cioè il 60-70% traendone i corrispettivi COREPLA.

Si tenga presente che diversi operatori privati (trasformatori industriali) svolgono l'attività di raccolta e di trasporto gratuitamente riconoscendo (addirittura) ai produttori dei rifiuti di imballaggio (poiché ritenuti qualitativamente ottimi per la loro trasformazione in nuovi imballaggi) un ricavo per la cessione del materiale di cui trattasi⁸³!

Quale migliore occasione (allora e finalmente) per (forse anche "doverosamente"⁸⁴) ripensare il sistema nel suo complesso. Il che potrebbe avvenire, sia come una redistribuzione "interna" al sistema attuale del *budget* dei corrispettivi, ma soprattutto, per esempio (provocatoriamente), come una sorta di riconoscimento diretto in capo ai Comuni del CAC, però riferito ai rifiuti prodotti che vengono (si badi) qualitativamente raccolti nel proprio territorio, per essere poi effettivamente e prevalentemente riciclati.

Naturalmente, ogni decisione di convenienza economica dovrà riferirsi non "solo ai costi ed ai ricavi misurabili direttamente dalle variazioni finanziarie" dovendo essi costi e ricavi "allargare il proprio spettro anche alla considerazione dei possibili oneri futuri e dei costi intangibili. Ne deriva che nell'ambito della contabilità analitica dovrà essere implementata una contabilità dei costi ambientali

domestica devono essere codificati attenendosi ai dettami dell'introduzione all'Allegato D alla Parte IV del D.Lgs. 152/2006. Ad esempio, il metallo va codificato con CER 200140, mentre i rifiuti di demolizione di origine domestica (es. piccole riparazioni eseguite dal proprietario) sono codificati con CER 17.xx.xx". La tematica merita un approfondimento che non rientra nell'economia del presente scritto, per l'intanto sia, ancora, consentito rinviare al nostro "Nuovo Manuale di diritto e gestione dell'ambiente, Santarcangelo di Romagna, 2012.

81 Con il che si sfata il "fallimentarismo" della raccolta dal punto di vista del mercato, in altri termini se è vero che la raccolta dei rifiuti "pubblici" (rifiuti urbani e quelli assimilati) ha un costo che di per sé non si sostiene, esso costo, nel complesso può remunerarsi (quantomeno per talune tipologie di materiali, per alcune specifici sistemi di raccolta, etc.). Altri sostengono che "Il ritiro dei rifiuti dagli spazi comuni" sarebbe uno dei servizi "per i quali i fallimenti del mercato sono molto probabili", così G.OSTI, op.cit., pag. 146.

82 Infatti, "Nella fase attuale, nonostante gli sforzi reali, il riciclaggio è molto limitato ed è spesso oggetto di annunci più simbolici che reali" S. LATOUCHE, La scommessa della decrescita, Milano, 2007, pag.155.

83 Ciò avviene, soprattutto, nei circuiti c.d. "closed loop" dove cioè lo stesso "trasformatore" in prodotto del rifiuto agisce secondo un piano predeterminato, ossia programmando di provvedere a raccogliere il materiale presso i singoli produttori/detentori, per poi riciclarlo e reimmetterlo sul mercato come "nuovo" imballaggio.

84 Se si intende in senso profondo "la doverosità dell'azione amministrativa, quale espressione del principio di legalità (...). Si tratta di un vero e proprio "dovere" per le pubbliche amministrazioni, l'inosservanza delle quali viene sanzionata" P.M.VIPIANA PERPETUA, I procedimenti amministrativi. La disciplina attuale ed i suoi aspetti problematici, Padova, 2012, pag.99 ove in nota 7 richiama L.IANNOTTA che ha parlato "di dovere di perseguire il risultato e di legalità di risultato".

che ne metta in luce sia i costi “nascosti”, sia i possibili oneri futuri legati a comportamenti ecologicamente non corretti, sia i costi intangibili”⁸⁵.

Ecco (nuovamente) la necessità di contemplare (fuori dall’ortodossia, dogmatica o meno) tutti gli interessi in campo e, ove rilevi, di riesaminare - con il cuore e con il bilancio in mano - se emergano nuovi interessi o nuove prospettazioni di interessi (con adeguata istruttoria) talchè si pervenga ad un nuovo provvedimento *in parte qua*⁸⁶.

Questa ipotesi aprirebbe – finalmente e decisamente – il mercato, auspicabilmente (se ci fosse la volontà e la serietà da parte di tutte le parti, il che - purtroppo – sembra ancora oggi mancare) in una valutazione unitaria dell’interesse pubblico, con una logica anche di prossimità⁸⁷, di sussidiarietà e solidaristica⁸⁸.

Va inoltre evitata l’idea (inculcata in molti) che questo sistema convenzionale ANCI/CONAI sia una conseguenza di una legge e quindi che si debba (erroneamente) considerare vincolante per le pubbliche amministrazioni.

Come sappiamo il contratto ha forza di legge come effetto dell’autonomia privata (salvo limitazioni pubblicistiche che qui non ricorrono). Insomma, va evitata la trappola della cosiddetta “amministrativizzazione” del mercato, per proporre invece (come si usa dire) un diritto sociale dell’economia.

Più in generale, come è stato bene osservato, “l’agire politico che (...) si connota per l’elaborazione di un disegno globale, entro il quale le diversità trovano la possibilità di convivere, si riduce alle forme organizzative della convivenza umana. In altri termini, si assumono le procedure di gestione degli affari della comunità come principio aggregante la stessa, con l’effetto di confondere il fine per cui si sta insieme con gli strumenti realizzativi. In tal modo si disconosce il valore politico della

85 F. DONATO, La variabile ambientale nelle politiche aziendali: sostenibilità economica ed ecologica, Milano, 2000, pag. 167. L’A. evidenzia, a pag. 189, l’utilità dell’*activity based costing* che consente l’aggregazione di costi per attività, così “ad esempio, il caso dei costi di raccolta e di smaltimento dei rifiuti. E’ questo, ad ogni evidenza, un costo di natura trans funzionale che nei sistemi tradizionali viene generalmente considerato tra i costi indiretti e poi ripartito per il tramite di basi spesso arbitrarie. Attraverso un sistema di calcolo per attività, è invece possibile ottenere un pool che considera tutti i costi legati al processo di raccolta e di smaltimento dei rifiuti. In tal modo, si segue il processo di formazione dei costi nella corretta ottica, ossia quella trans funzionale. L’ottenimento di uno specifico pool ha due ordini di conseguenze: da un lato permettere di meglio monitorare i risultati di politiche ambientali di riduzione dei rifiuti, e, dall’altro, consente di individuare un *cost drive* più adeguato per l’allocazione dei costi ai prodotti ed alle linee di prodotto”.

86 Cfr. F. CARINGELLA, Corso di diritto amministrativo. IV. Il procedimento amministrativo, Roma, 2013, pag.93 *et passim*.

87 Giova segnalare che la direttiva quadro sui rifiuti n.2008/98/CE ribadisce, tra altro, che “La gestione dei rifiuti dovrà essere impostata secondo criteri di *territorialità (principio di autosufficienza)*, che impongono agli Stati membri di adottare misure opportune per realizzare una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento di rifiuti e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica. Il *principio di prossimità*, invece, assume un ruolo sussidiario ed in autonomo nei confronti del precedente, comportando lo smaltimento o il recupero in uno degli impianti appropriati più vicini, in applicazione anche di un *criterio di specializzazione*. La direttiva precisa che i due principi non significano una riserva di appartenenza statale sugli impianti di recupero (art.16), e dunque – osserva chi scrive – viene escluso un loro impiego strumentale a fini autarchici”, così P. DELL’ANNO, op. cit., pag. 171.

88 “la politica comunitaria che assegna priorità al mercato ha dovuto convivere con altri principi fondamentali, tra cui la piena occupazione e la protezione sociale, la crescita sostenibile, l’alto livello di protezione dell’ambiente, l’aumento del livello e della qualità di vita, la coesione economica e sociale ed infine la solidarietà fra gli Stati membri” così L. ORTEGA, L’evoluzione delle basi costituzionali del diritto amministrativo, sta in (a cura di M. D’ALBERTI), Le nuove mete del diritto amministrativo, Bologna, 2010, pag.171.

nuova *lex mercatoria*, che realizza l'unità dei mercati mediante il riconoscimento di quanto è necessario al corretto sviluppo dei traffici commerciali, configurandosi le istituzioni (...) come sussidiarie rispetto all'autonomo operato degli agenti economici"⁸⁹.

Visto e considerato che "è difficile immaginare un problema della collettività locale di cui il comune non si occupi"⁹⁰, è bene, per quanto possibile, evitare "l'espropriazione di fatto delle comunità locali della loro possibilità di controllare i propri destini economici, la loro sicurezza dell'accesso all'energia, all'agricoltura, all'acqua, ai beni comuni"⁹¹.

Il potere e le competenze devono quindi tornare ai Comuni⁹², i quali se ne assumeranno i relativi oneri⁹³ e la responsabilità sul cosa (e sul quanto, sul come, etc.)⁹⁴ viene ad essere effettivamente esercitato/erogato⁹⁵ (per esempio: il servizio di gestione dei rifiuti, il suo finanziamento, etc.) sottoponendosi alla valutazione/giudizio della propria cittadinanza e degli utenti⁹⁶.

89 L. FRANZESE, op.cit., pag.138.

90 L. VANDELLI, Il governo locale, Bologna, 2005, pag.58.

91 L. DE SANTOLI – A. CONSOLI, op.cit, pag. 13 che a pagg. 15-16 segnalano, tra altro, che "si può permettere agli enti locali di guadagnare denaro con la vendita del materiale riciclato alle industrie che lo rielaborano o con la produzione di energia. Per questo è necessario studiare strategie di chiusura del ciclo dei rifiuti applicabili a livello locale che seguano i principi europei"etc.

92 Da studi effettuati, emerge come "lo scenario decisionale (...) appare contrassegnato dalla scarsa inclusività del sistema di *governance* delle politiche dei rifiuti, e da un'articolazione di competenze e di ruoli che formalmente si ispira ai principi della modernizzazione (ecologica) ma che in pratica non è capace di affrontare le contraddizioni intrinseche alla modernità stessa" D. MINERVINI, Politica e rifiuti. Connessioni socio-tecniche nella *governance* dell'ambiente, Napoli, 2010, pag.133.

93 Scriveva Concetto Marchesi nel 1924: "Credete pure: ci vuole più testa ad amministrare il comune di Boscogrande che a leggere in parlamento la relazione finanziaria preparata da mezza dozzina di direttori generali...". C. MARCHESI, Il libro di Tersite, Palermo, 1993, pag.128.

94 Il principio di proporzionalità avrebbe contribuito a ridurre la discrezionalità delle pubbliche amministrazioni, rafforzando le garanzie dell'amministrato (sia esso impresa o cittadino): cfr. M. D'ALBERTI, Diritto amministrativo e principi generali, in (a cura di M. D'ALBERTI), Le nuove mete del diritto amministrativo, Bologna,2010, pag.83 e pag.91.

95 Va ricordato come un maestro del diritto amministrativo quale Feliciano BENVENUTI, nel suo "Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva", Venezia, 1994, avesse evidenziato (pagg. 115-116) come "la tradizionale considerazione della Amministrazione sotto il profilo del diritto che la concerne, seppure conserva una sua logica fonda mentalità, tuttavia non è sufficiente a far comprendere il fenomeno nella sua interezza. Ovvio che l'esame della sua struttura giuridica va condotto con metodi esclusivamente giuridici, ma ad essi non possono essere estranei i presupposti di una amministrazione considerata come fatto". Talchè (pagg. 117-118) la sola lettura legale (interna al "microcosmo legale") "omette l'altro tipo di lettura, cioè la lettura dal sistema, la lettura dalla civiltà, la lettura dalla comune opinione, ossia del macrocosmo socio-legale (...). Oggi in un sistema di società aperta non possiamo immettere nella società un corpo di leggi che non sia compatibile con le esigenze, i bisogni, i valori che sono espressi da essa".

96 Su questi temi incandescenti - con una angolazione assai provocatoria - si rinvia al nostro "Geminello ALVI sull'abolizione delle Province, delle Regioni e altro ancora: una provocazione o che?" apparso, in cinque parti, nella Gazzetta enti locali *on line* (luglio- agosto 2013).

Si aggiunga che, nell'ambito della tematica della crisi della rappresentanza e della controdemocrazia (ovvero, del come democratizzare la democrazia) necessita un controllo effettivo degli elettori sugli eletti, ma per fare ciò è altresì necessaria una competenza, non soltanto una opinione (rimettendo in discussione il postulato della "ignoranza del popolo"), sulla tematica si veda il bel volume di E. BALIZAR, Cittadinanza, Torino, 2012, pag.153.

Diversa (ma non meno importante) è la situazione per la quale, a parte la "incompetenza al potere. Furbacchioni, marpioni, capaci di ingannarci, di testimoniare sfacciatamente il falso" va rimarcato che "parecchi di noi non presentano più conoscenze e capacità di votare, di scegliere il candidato che sa governare e garantire il bene comune. Del resto

Altro che “soluzioni adattive rispetto alle pressioni esercitate dal centro”!

Perché la “capacità da parte del territorio locale di mettere in campo le proprie risorse sociali e politiche nel corso del processo di *policy*” va posta “in relazione con l’emergere dal basso, cioè dalla stessa società locale, di domande e orientamenti”, tenendo conto che “anche la politica si è inevitabilmente differenziata, perché molteplici sono i livelli, gli attori e i meccanismi attraverso i quali si realizza” e “le politiche ambientali si prestano a costituire un banco di prova estremamente importante per la dimensione politica, e non soltanto amministrativa, del governo locale”⁹⁷.

Il tutto, possibilmente (questa è una speranza che coltiviamo), evitando di incappare nelle solite logiche predominanti e/o dei cosiddetti “poteri forti” (di gruppi, di privati famelici, di *lobbies* affaristiche senza scrupoli⁹⁸, di gestori privati collusi con quelli pubblici⁹⁹, etc. etc.)¹⁰⁰, con una reale in-

come si riesce a disporre di queste conoscenze e capacità, quando esse ci vengono negate, quando l’informazione subisce costanti manipolazioni, o addirittura censure?” così, invero con molta amarezza, N. VASSALLO, *Conversazioni*. Intervista di Anna LONGO, Milano-Udine, 2012, pag.35.

97 G.L. BULSEI, *Le politiche ambientali. Intervento pubblico e regolazione sociale*, Torino, 1990, pagg. 183-184. La tesi secondo la quale una nuova politica ecologica richiede una partecipazione “di base” (“a livello di città, di paese, di villaggio, di quartiere”) non è nuova e si rinviene, per esempio nel pensiero di M. Bookchin che aspirava, nella creazione di eco-comunità, alla creazione di un “municipalismo libertario”: in proposito S. VARENGO, *La rivoluzione ecologica. Il pensiero libertario di Murray Bookchin*, Milano, 2007, pag.109 ss.

98 “Ha ragione Michele Ainis: non c’è potere politico corrotto e una società civile moralmente sana. Siamo tutti immersi nella corruzione. Certo bisogna sempre distinguere e riconoscere che la situazione cambia nel tempo e non è omogenea, proprio per capire se dalle limitate sezioni o dalle aree non putrefatte possa venire una futura salvezza. Ma il quadro dominante è quello descritto da Ainis, con diverse integrazioni: lavoro sommerso, abusi edilizi, concorsi truccati, evasione fiscale diffusissima, tangenti non meno diffuse, appalti truccati, sporta largamente corrotto, università dominate da “raccomandazioni”, fuga all’estero di tanti cervelli, schiere di parlamentari pronti a votare tutto per danaro o altre “utilità”, leggi-vergogna *ad personam*, leggi aggirate con astuti espedienti come la legge del 1957 sulla inleggibilità dei titolari di importanti concessioni pubbliche, stretti rapporti con mafia, camorra e sacra corona unita” P.SYLOS LABINI, *Ahi serva Italia. Un appello ai miei concittadini* (a cura di R. PETRINI), Roma-Bari, 2006, pag.3 (il riferimento a M.AINIS è all’articolo “Questione morale? Nel Belpaese unito dall’abuso, *La Stampa*, 19 agosto 2005).

99 Un protagonista moderato della vita economica italiana, quale G. CARLI aveva evidenziato come “Tangentopoli non è che un’imprevista opera di disinflazione di un’economia drogata, un completamento inconsapevole del trattato di Maastricht. Si è all’improvviso sollevato il velo su un groviglio di poteri occulti che pesavano su interi settori dell’economia italiana, e che venivano bilanciati consentendo alle imprese la pratica immorale di aumentare i prezzi a livelli che eccedevano qualsiasi paragone con quanto sarebbe avvenuto in un regime di libero confronto tra domanda e offerta. L’impresa subiva un onere occulto, non deducibile dall’imposta, attraverso il pagamento di tangenti. Ma in cambio otteneva due vantaggi inestimabili per un imprenditore che non rispetta le regole del mercato: poter gonfiare i prezzi e impedire l’accesso al mercato di imprese concorrenti che non partecipassero al sistema di cogestione illegale degli appalti” così G. CARLI (in collaborazione con P. PELUFFO), *Cinquant’anni di vita italiana*, Roma-Bari, 1996, pag.437. Che la situazione sia peggiorata è sotto gli occhi di tutti e viene ricordata, *ex multis*, da S. RODOTA’, *Elogio del moralismo*, Roma-Bari, 2011, pag.5.

100 Già nel 2003 veniva preoccupantemente osservato che “La comunità mondiale è ferma di fronte alla catastrofe ecologica e cieca di fronte a quella sociale. Questo significa che siamo di fronte a un impressionante *deficit di leadership* (...). Se non si pone mano a un cambiamento è evidente che ogni ripresa dello sviluppo nei vecchi termini, peggio ancora se fosse impetuosa, ci condurrebbe ad altra velocità dritti verso la catastrofe (...). Non ci sono *leader* capaci di dire la verità ai loro popoli, tenuti nell’ignoranza dello stato delle cose (...). Giornalisti, esperti, economisti hanno di fatto cambiato mestiere, tutti insieme, e ora svolgono le pubbliche relazioni dei grandi potentati economici. Invece di esercitare le funzioni critiche proprie della loro professione, reggono il sacco ai saccheggiatori (...). Come si dimostrerà, l’intreccio fra politica e affari – che è poi, in buona sostanza, la subordinazione incondizionata della politica alla finanza, la corruzione generalizzata della vita politica che ne consegue, la commistione tra denaro sporco e pulito, che introduce massicciamente la criminalità all’interno della politica e delle élite mondiali – ha già determinato le condizioni che permettono a un’oligarchia onnipotente di fare il bello e il cattivo tempo, di decidere contro lo “interesse generale”, a proprio vantaggio, costi quel che costi a chi sta fuori dalle stanze dei bottoni” così G. CHIESA

centivazione (senza ricorrere ad orpelli e strutture a più livelli di controllo; sia per la gestione dei sussidi che di altri meccanismi e/o procedure), responsabilizzando il Comune (*rectius*, i suoi rappresentanti e il suo *management*) che potrà poi, come dire.. allargare questi benefici (con principio di giustizia distributiva) ai propri utenti-cittadini (magari entro una democrazia partecipativa, più che rappresentativa¹⁰¹).

– M.VILLARI, *Superclan. Chi comanda l'economia mondiale?*, Milano, 2003, pagg. 7-10. Ma la posizione è condivisa da molti, per esempio *ex aliis*, si veda L. CANFORA, *Intervista sul potere* (a cura di A. CARIOTI), Roma-Bari, 2013, pag. 61 ove “La leadership mi sembra passata direttamente in mani tecnico-economico-finanziarie di alto livello, che assistono quasi sprezzantemente alla ‘ginnastica parlamentare’, al fatto che ci sono partiti, elezioni, dibattiti, giochi di potere, la cui rilevanza pare ormai ridotta ai minimi termini”. Il medesimo autore, a pag. 248 rispondendo a quali siano gli aspetti più salienti del nuovo assetto in cui viviamo, definito post-democratico, afferma “Credo che la caratteristica più visibile sia la crescente autorità di organismi non elettivi e non soggetti a forme di controllo democratico, ma squisitamente tecnici e strettamente legati al grande potere finanziario sovranazionale, che travalica i confini degli Stati. Direi che nell’ultima fase della storia occidentale questo è un tratto dominante (...siamo N.d.R...) di fronte a una realtà sgradevole: l’equilibrio delle forze si è spostato nettamente a favore di questi ceti tecnocratici ristretti, che non intendono farsi governare dal potere politico. Al contrario, sono essi che non solo lo influenzano, lo rimbrottano e lo limitano, ma addirittura talvolta lo contrastano apertamente e lo soverchiano”. Il “rifiuto della tecnocrazia, del primato di ‘esperti’ o ‘competenti’” sembra aver costituito “una nota comune” a Benedetto Croce e Luigi Einaudi, secondo la lettura fattane da N.IRTI, *Dialogo sul liberalismo*. Tra Benedetto Croce e Luigi Einaudi, Bologna, 2012, pag.26.

101 Ancora L. FRANZESE, *op. cit.*, pagg. 155-156 ove evidenzia “In realtà, come è stato ribadito, la democrazia è solo un *quid* di artificiale”, nel senso che, essendo una semplice modalità del gioco politico, in quanto tale convenzionale e, quindi, mutevole, non contiene in sé le ragioni per cui una pluralità di soggetti si costituisce in comunità”. Ma si vedano pure L. DE SANTOLI – A. CONSOLI, *op.cit.*, ove a pag. 16 affermano, premettendone il contesto di riferimento, che “sarà fondamentale prendere in considerazione anche e soprattutto l’impatto socioeconomico di queste politiche [di recupero energetico e di un nuovo modello sociale di gestione dei rifiuti N.d.R.], considerando il vantaggio sia sul piano occupazionale che su quello della creazione di attività economiche. Infine, ricordiamocelo, un ruolo importante deve essere assegnato ai processi partecipativi per permettere ai cittadini di intervenire nelle decisioni che riguardano la chiusura del ciclo dei rifiuti, con le relative conseguenze sul piano della democrazia, della sicurezza e della legalità”.