
FOCUS

La proprietà dei materiali nel rapporto Autorità locali – Compliance scheme

Ultimo aggiornamento febbraio 2015

Ricerca promossa da



Realizzata da Centro Studi Edizioni Ambiente

Premessa

Gli elementi in gioco

Gli elementi che giocano i ruoli principali nella dinamica dei materiali provenienti dalle raccolte sono:

- la qualità dei materiali raccolti
- le infrastrutture esistenti in ogni paese per selezione, lavorazioni intermedie e riciclo dei materiali,
- le normative europee e nazionali, più o meno restrittive, sul recupero energetico e sull'obbligo di prossimità del punto di riciclo,
- e soprattutto il valore dei materiali, che è certamente mutevole, ma che dalla fine degli anni 90 a oggi ha avuto un trend di crescita costante (anche se probabilmente invertirà la tendenza a causa del ribasso del prezzo del petrolio).

Il modello virtuoso

Dal punto di vista ambientale, il modello virtuoso di raccolte e riciclo di ogni nazione dovrebbe:

- ottenere dalle raccolte la massima qualità di materiale, affinché esso possa essere in buona parte re-immesso nel proprio ciclo produttivo (carta alle cartiere, vetro alle vetrerie, film plastico e pet ai rispettivi produttori, idem per acciaio e alluminio).

Nota bene: non tutti i cicli di materiale hanno possibilità di chiudersi soprattutto nei materiali plastici, e da ciò la necessità di promuovere certe produzioni e vendite di materiali riciclati "poveri",

- rispettare il principio di prossimità, cioè inviare i materiali da riciclare ai riciclatori/ produttori più vicini alle raccolte, evitando soprattutto esportazioni non controllabili dal punto di vista qualitativo,
- garantire il controllo sulla qualità dei residui che vengono avviati a recupero energetico e degli impianti stessi,
- vietare e combattere le speculazioni sul prezzo dei materiali da parte di Sistemi che sono investiti di funzioni pubbliche (i Compliance scheme autorizzati alle raccolte domestiche).

La realtà è ben diversa da questo modello e ogni paese europeo ha avuto una storia molto diversificata nel proprio approccio al problema.

Gli schemi principali

Quando i materiali costituivano un problema

Nel primo decennio dalla costituzione dei sistemi basati sulla responsabilità del produttore, la richiesta di materiali da riciclare era piuttosto bassa, per molte ragioni (qualità dei materiali, mancanza di impianti, opinione pubblica non allertata ecc). Preoccupazione

massima dei Sistemi era quella di garantire gli obiettivi di riciclo, da una parte premiando le raccolte differenziate e dall'altra dando impulso alle varie forme di riciclo.

Molti Compliance scheme europei basavano la propria azione non solo sui corrispettivi alle Autorità locali, ma anche sulla "garanzia di ripresa", firmando accordi con riciclatori che si impegnavano al ritiro dei materiali. Ovviamente l'onere del riciclo, spartito diversamente nei diversi sistemi, era tanto più gravoso quanto più "difficili" erano i materiali: da sempre la plastica, ma in molti paesi anche il vetro, i metalli e la carta.

Materiali sempre più preziosi ma infrastrutture spesso carenti

Da anni ormai la richiesta di materiali selezionati dai rifiuti d'imballaggio è più alta dell'offerta, non solo in termini nazionali o europei, ma soprattutto globali. Quindi i prezzi crescono, ed essere proprietari dei conferimenti delle raccolte è, in linea di principio, assai vantaggioso. Ma ciò resta teoria se il proprietario di tali beni non è sufficientemente strutturato, o non è in un ambiente idoneo a trarne i possibili vantaggi.

Ciò si verifica ad esempio quando la raccolta non è sufficientemente ampia da consentire le economie di scala; oppure quando la raccolta non ha la qualità sufficiente a garantire buoni prezzi; oppure ancora quando ci sono soggetti più grandi e strutturati che possono proporre prezzi più bassi. E soprattutto: la struttura proprietaria non capisce le potenzialità di questo specifico mercato, soffre di disorganizzazione e non si muove per trarre i possibili vantaggi.

Sistemi centrati sulle raccolte delle Amministrazioni locali

Nei paesi dove le raccolte dei rifiuti sono responsabilità delle Amministrazioni locali, la proprietà dei materiali di imballaggio è un elemento esplicito della contrattazione tra i Comuni e il Compliance scheme, ed è in stretta correlazione con il corrispettivo riconosciuto ai Comuni.

Si danno prevalentemente tre casi (più alcune miscele):

- nel contratto con il Comune, è stabilito l'obbligo di ripresa e il Compliance Scheme acquisisce la proprietà dei materiali;
- nel contratto, il Compliance Scheme non assume l'obbligo di ripresa e la proprietà dei materiali resta al Comune, il quale può decidere a chi cederli;
- il Comune ha facoltà di scegliere se mantenere la proprietà dei materiali (o di alcuni materiali) o cederla al Compliance scheme.

I sistemi duali

Nei sistemi duali, le raccolte sono responsabilità dei Compliance scheme, che possono eventualmente affidarle in toto o in parte alle Amministrazioni Locali o alle loro utilities. Di principio quindi, la proprietà dei materiali è del Compliance scheme (o delle sue filiere di materiale) e non dei Comuni.

Una regola fino a poco tempo fa indiscussa, ma che sembra incrinarsi a partire dall'autunno 2013 in Germania.

Francia

Le regole sulla proprietà dei materiali

In Francia, gli Enti locali sono responsabili delle operazioni di raccolta e cernita dei rifiuti di imballaggio domestici e assimilati (rifiuti industriali e commerciali in quantità inferiore ai 1.100 litri settimanali).

La legge Grenelle, in vigore dal 2009 ha molto aumentato le categorie di rifiuti da considerarsi di competenza delle raccolte delle Autorità locali e quindi ricadenti nella responsabilità dei Produttori, con ciò superando il concetto stesso di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio. La legge ha anche istituito un organismo di coordinamento tra i diversi Compliance scheme e le organizzazioni di recupero, per facilitare ai cittadini e agli operatori la comprensione delle modalità di conferimento dei rifiuti, evitando istruzioni confliggenti.

La proprietà è dei Comuni

I materiali provenienti dalla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio domestici sono proprietà degli Enti locali. Oltre ai corrispettivi che i Compliance scheme riconoscono ai Comuni per le raccolte, le Autorità locali possono quindi contare anche sui proventi della vendita di materiali.

Gli Enti locali hanno a disposizione diverse opzioni per la vendita dei materiali, e ognuna di essa è legata ad uno specifico contratto con i Compliance Scheme.

Le tre opzioni di ripresa e riciclo

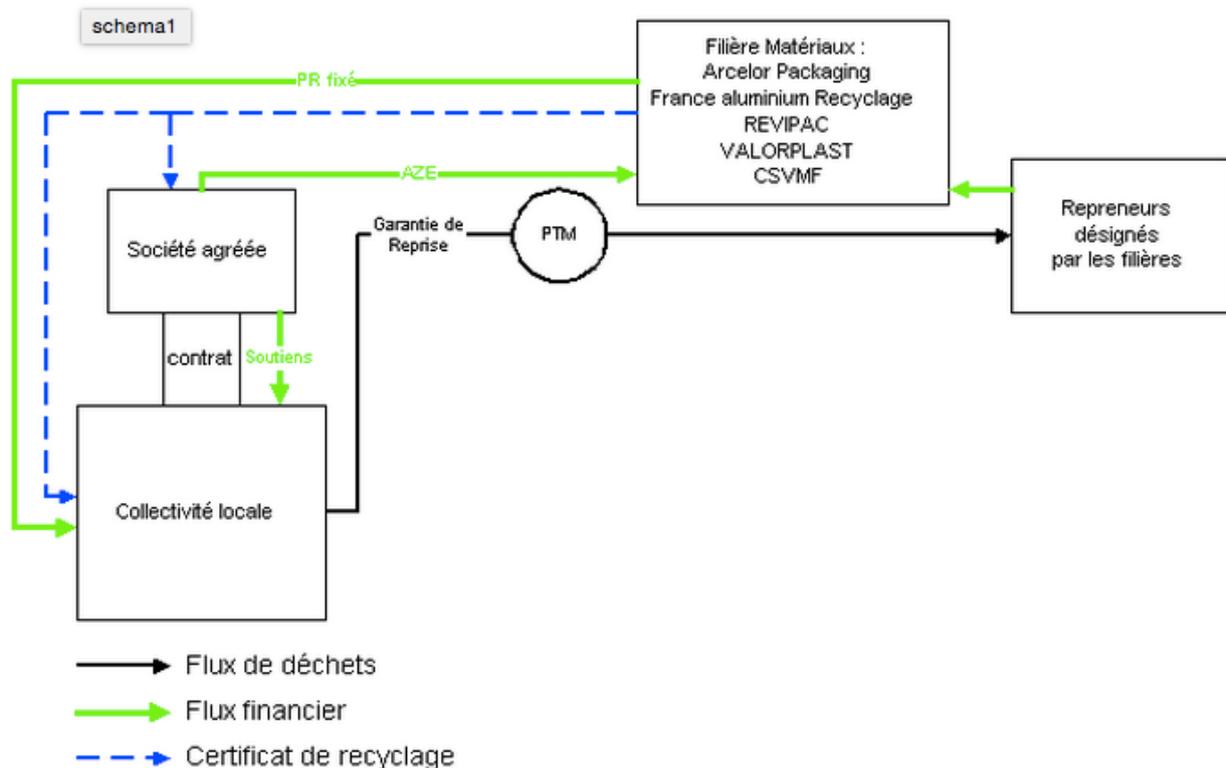
Nel momento stesso in cui il Comune stipula il contratto con il Compliance scheme (Eco-Emballages o Adelphe) per la raccolta differenziata, ha l'obbligo di stipulare un contratto anche per la ripresa dei cinque materiali standard provenienti dalla raccolta (alluminio, acciaio, plastica, carta/cartone e vetro). L'Ente locale ha a disposizione tre diverse opzioni.

1. Opzione filiera (Reprise option filières)

È offerta da Eco-Emballages e dalle Organizzazioni dei Materiali (Filières de Matériaux) e cioè:

- France Aluminium Recyclage (FAR) per l'**alluminio**,
- ArcelorMittal France per l'**acciaio**,
- Valorplast per la **plastica**,
- Revipac per **carta/cartone**
- e Chambre Syndicale des Verreries Mécaniques de France (CSVMF) per il **vetro**.

Questa opzione è resa disponibile a tutte le Amministrazioni locali a condizioni uguali in tutto il Paese, materiale per materiale e comporta il passaggio di proprietà alle Filiere dei materiali.



Fonte Cercle National du Recyclage

Legenda: PTM (Prescriptions Techniques Minimales)

AZE (Aide aux Zones Eloignées)

Il contratto stipulato tra Filiera e ente locale garantisce al Comune la garanzia di ripresa e di riciclo dei materiali. Il Comune riceve un prezzo fisso (che può essere positivo o uguale a zero) per il materiale, a condizione che soddisfi gli standard qualitativi richiesti.

Per maggiori informazioni sugli standard qualitativi dei materiali a valle della raccolta, vedi il documento "Standard par matériau". [>> Vai al documento pdf.](#)

Le tariffe variano periodicamente in base a diversi criteri (prezzo di mercato dei materiali, costo di trasporto, costo del riciclo, ecc.). Ogni Organizzazione dei materiali stabilisce liberamente i propri prezzi, purché siano uguali per tutti i Comuni con cui stipula un contratto di ripresa.

Per maggiori informazioni riportiamo i diversi modelli di contratto per ciascuna Filiera.

[>> Vai al modello di contratto opzione filiera Acciaio](#)

[>> Vai al modello di contratto opzione filiera Alluminio](#)

[>> Vai al modello di contratto opzione filiera Carta/Cartone](#)

[>> Vai al modello di contratto opzione filiera Pastica](#)

[>> Vai al modello di contratto opzione filiera Vetro](#)

La durata del contratto di ripresa è di 6 anni. Dopo 3 anni, con un preavviso di 6 mesi, il Comune può recedere dal contratto, anche solo rispetto ad alcuni materiali.

Questa possibilità di recesso è stata accettata a seguito del ricorso di un dealer e riciclatore di plastiche (DKT) all'Autorità per la Concorrenza. DKT lamentava di essere escluso da una diretta contrattazione con i Comuni perché il Compliance scheme Eco Emballage offriva a Valorplast (la filiera di ripresa del materiale) condizioni diverse da quelle offerte direttamente ai Comuni. Ciò veniva ritenuto lesivo della concorrenza. L'Antitrust ha riconosciuto che le più favorevoli condizioni concesse da Valoplast difficilmente avrebbero consentito l'accesso al mercato degli operatori indipendenti, valutando contemporaneamente troppo lungo il periodo obbligatorio del contratto. Le Organizzazioni dei materiali hanno quindi introdotto la clausola di recesso sui contratti stipulati dal 2011.

2. Opzione Federazioni (Reprise option Fédérations)

A partire dal 2005, gli Enti locali possono cedere i materiali delle raccolte alle Federazioni di imprese che operano nel settore dei servizi ambientali e del riciclo, e cioè a:

- FEAD (Fédération Européenne des Activités de la Dépollution et de l'Environnement)
- FEDEREC (Fédération des Entreprises du Recyclage).

Questa opzione è disciplinata da una convenzione, stipulata dalle due Federazioni con Eco-Emballages e Adelphe, che garantisce la tracciabilità dalla raccolta al riciclo.

Le Federazioni stabiliscono i prezzi dei materiali, in base agli andamenti del mercato, mentre gli standard qualitativi e le condizioni finanziarie sono concordati tra le singole imprese e l'Autorità locale.

3. Opzione individuale (Reprise option individuelle)

L'Autorità locale può scegliere di contrattare la cessione e riciclo dei propri rifiuti di imballaggio con un operatore di sua scelta. In questo caso, l'operatore si fa carico anche della garanzia di tracciabilità, presentando un certificato, firmato dal riciclatore, che conferma che il materiale è stato riciclato.

[>> Vai al modello di Certificato di riciclaggio](#)

Nota bene: I contratti di vendita dei materiali provenienti da rifiuti di imballaggi domestici non sono soggetti a obbligo di appalto da parte del Comune. L'articolo 1 del Codice degli appalti francese prevede, infatti, che: "gli appalti pubblici sono contratti a titolo oneroso, stipulati tra le amministrazioni aggiudicatrici ... e gli operatori economici, pubblici e privati, per soddisfare le esigenze delle Amministrazioni in merito a forniture o servizi". La vendita di materiali non è compresa in questi casi.

Le principali differenze tra le tre opzioni

La seguente tabella riassume le principali differenze tra le tre diverse opzioni di ripresa dei materiali:

Option Filières	Option Fédérations	Option Individuelle
Garantie d'enlèvement, de recyclage, mise en œuvre par les filières matériaux	Garantie d'enlèvement, de recyclage, mise en œuvre par les adhérents labellisés des Fédérations	Clauses commerciales propres à chaque contrat, mise en œuvre par le repreneur choisi par la collectivité
Présentée à toute collectivité par les Sociétés Agréées	Présentée à toute collectivité par les Sociétés Agréées	Présentée à toute collectivité par les Sociétés Agréées
Critères de qualité communs = Standards par matériau		
+ Prescriptions Techniques Minimales	+ Qualité repreneur	+ Qualité repreneur
<ul style="list-style-type: none"> • Prix de reprise positif ou nul proposé par les Filières Matériau et garanti à zéro par les Sociétés Agréées • Prix identique pour toutes les collectivités basé sur une formule de calcul définie dans le contrat 	<ul style="list-style-type: none"> • Les fédérations garantissent que leurs Adhérents Labellisés proposent des prix de reprise positifs ou nuls • Prix différent selon les collectivités • Prix négocié entre la collectivité et son repreneur (sauf offre nationale éventuelle) 	<ul style="list-style-type: none"> • Clauses des prix spécifiques à chaque contrat • Prix différent selon les collectivités • Prix négocié entre la collectivité et son repreneur

Fonte Eco-Emballages

Pro e contro delle diverse opzioni

L'opzione Filiera è quella che dà più garanzie e meno rischi all'Autorità locale, soprattutto in periodi di stabilità di prezzi. Fino al 2008, infatti, era l'opzione più utilizzata: quasi al 100% dei Comuni per il vetro; al 70% per plastica e carta / cartone.

L'opzione Federazione permette ai Comuni di realizzare maggiori guadagni quando i prezzi dei materiali sono alti, ma li espone maggiori rischi (brusche discese dei prezzi, aumento del prezzo del riciclo).

Nel 2013 Eco-Emballages ha pubblicato un documento che raccoglie i dati disponibili sull'andamento dei prezzi dei materiali riconosciuti alle Autorità locali a seconda dell'opzione adottata.

[>> Vai al documento "Prix de reprise des matériaux"](#)

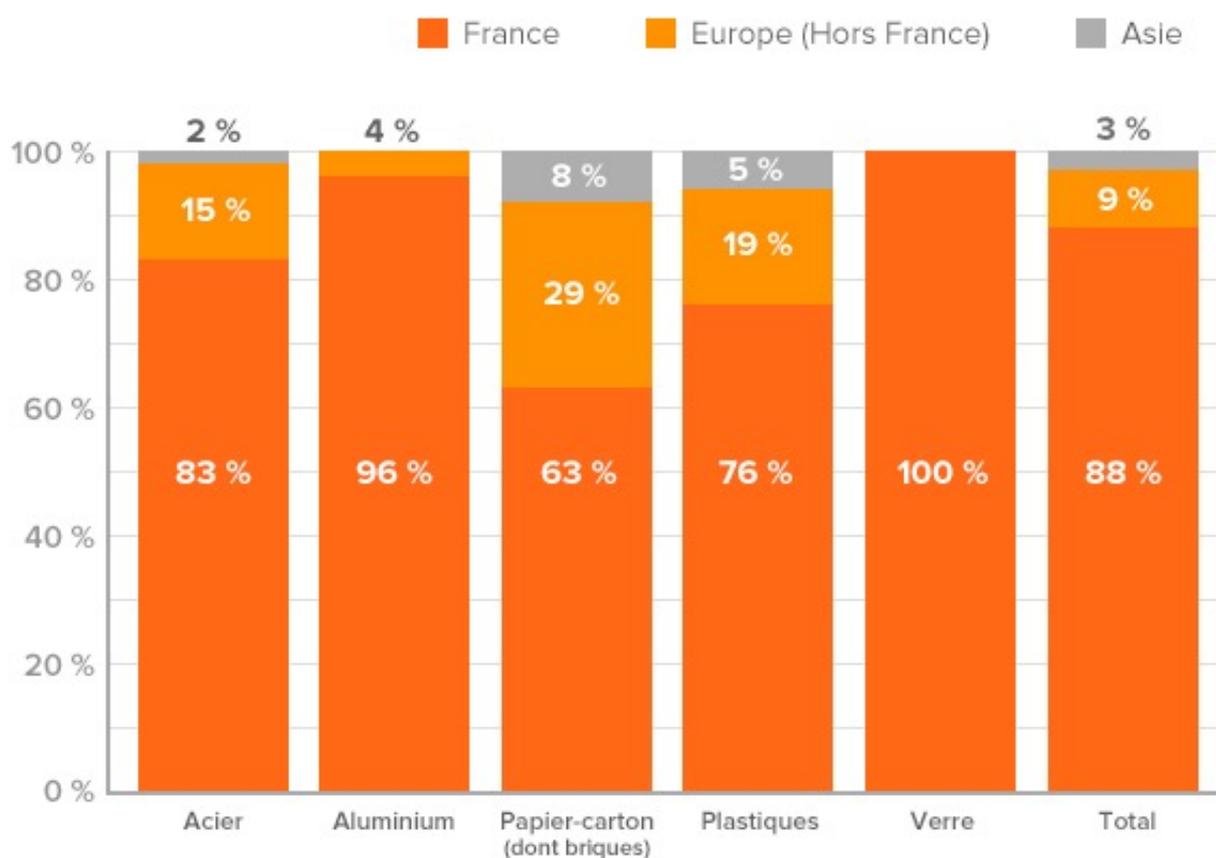
L'opzione individuale è poco praticata, perchè l'obbligo di riciclo impegna troppo l'Ente locale, che deve porre molta attenzione nella definizione delle regole contrattuali. A tal proposito, Eco-Emballages pubblica un documento che riassume alcune raccomandazioni per i Comuni che optano per questa scelta.

[>> Vai al documento "Recommandations reprise option individuelle"](#)

Destinazione dei materiali

L'impegno della Francia nel riciclo dei materiali in territorio nazionale è aumentato negli anni, fino ad arrivare ad una percentuale dell'88% nel 2012. Il 9% dei materiali raccolti è stato invece destinato ai Paesi confinanti e solo il 3% esportato in Paesi extraeuropei (Asia in particolare). Nella tabella le percentuali di destinazione, materiale per materiale.

DESTINATIONS DU RECYCLAGE EN 2012



Fonte Eco-Emballages

Germania

Le regole sulla proprietà dei materiali

Nei sistemi duali, le raccolte sono responsabilità dei Compliance scheme, che possono eventualmente affidarle in toto o in parte alle Amministrazioni Locali o alle loro utilities. Di principio quindi, la proprietà dei materiali è del Compliance scheme (o delle sue filiere di materiale) e non dei Comuni.

Questa regola ferrea si è recentemente incrinata in Germania, che ancora una volta si dimostra il Paese nel quale per primo si spezzano le certezze e le abitudini del sistema europeo di imballaggi.

Nell'autunno 2013, il prof. Alexander Schink, politico di peso ed esperto del settore, ha firmato un report sulla "Proprietà dei rifiuti di imballaggio", dove si sostiene che la presunzione di proprietà da parte dei Compliance scheme non è giustificata, in quanto avalla un pessimo utilizzo ambientale dei rifiuti di imballaggio (troppi materiali finiscono a recupero energetico mentre potrebbero essere riciclati). Ciò porta a ritenere che non sia più adeguato considerare il diritto del Compliance scheme superiore a quello della cittadinanza (cui appartengono sostanzialmente i rifiuti) e delle Utilities (Enti locali) che li raccolgono.

Questo dibattito - latente da tempo e già sfociato in un conflitto tra DSD e l'Associazione dei Comuni tedesca (VKU) - ha segnato un primo punto a favore degli Enti locali con la sentenza della Corte di distretto di Ravenburg del 30 gennaio 2014. Secondo la Corte, i rifiuti conferiti nel cassonetto blu (carta) non sono di proprietà del Sistema duale, bensì dei cittadini e quindi delle loro rappresentanze.

La sentenza assume particolare importanza, poiché proprio DSD aveva conferito a questa contrapposizione il senso di una battaglia sul modello di gestione dei rifiuti di imballaggio. Ma è solo l'inizio di una battaglia che si prevede lunga e di importanza strategica per tutta l'Europa.

È possibile consultare il *Rapporto sulla titolarità dei rifiuti di imballaggio (Gutachten Eigentum an Verpackungsabfällen)* in formato pdf (in lingua tedesca).

[>> Scarica il Rapporto](#)

Spagna

Le regole sulla proprietà dei materiali

In Spagna la gestione delle raccolte spetta alle Autorità Locali, le quali collaborano strettamente con i Compliance Scheme Ecoembes e Ecovidrio, all'interno di programmi definiti "Sistemi integrati".

Per operare, il Compliance Scheme deve essere autorizzato dall'organo competente della Regione autonoma in cui ha sede l'organizzazione. La domanda viene poi trasmessa alla Commissione di coordinamento e ha validità a livello nazionale. Le autorizzazioni vanno rinnovate ogni 5 anni.

La forte autonomia concessa alle Regioni spagnole (e quindi alle Autorità locali di ogni regione) vincola i Compliance Scheme (Ecoembes e Ecovidrio) ad adeguare le metodologie di raccolta a seconda delle abitudini e necessità del territorio. In Spagna, non esiste, quindi, un accordo quadro nazionale, ma le convenzioni variano da regione a regione.

Tipologia degli accordi

Fino al 2013, Ecoembes ha stipulato con le Autorità locali tre tipi di accordi:

- **accordo quadro** (*Convenios Marco*) con la Regione (*Comunidad Autónoma*, e cioè un'unità amministrativa con una o più province). Le condizioni economiche e operative stabilite dall'accordo quadro si applicano a tutti gli Enti locali. Nel 2013 sono stati stipulati 12 accordi quadro.
 - **accordo di cooperazione** (*Convenios de Colaboración*) con il Comune quando manca un accordo quadro con la Regione. Nel 2013 sono stati stipulati 98 accordi di cooperazione.
 - **convenzione "ibrida"** (*Convenios marco institucionales*), prevede la firma di un accordo di base con la Regione, mentre i dettagli vengono definiti successivamente con gli enti locali. Ciò consente ai Comuni di negoziare direttamente sia le condizioni economiche che quelle operative. Nel 2013 sono stati firmati 4 accordi di questo tipo.
- Riportiamo qui di seguito una mappa delle convenzioni firmate da Ecoembes nel 2013.



Dai dati presenti sul sito di Ecoembes, pare che nel 2014 non sia stata stipulata nessuna convenzione "ibrida": la mappa interattiva presente sul sito di Ecoembes presenta 16 *Convenios Marco* e 99 *Convenios de Colaboración*.

>> [Vai alla mappa interattiva disponibile sul sito di Ecoembes.](#)

Libertà delle Autorità locali di non sottoscrivere accordi

Le Autorità locali possono non aderire a questi accordi e procedere autonomamente alle raccolte e all'avvio a recupero, gestendo direttamente la vendita dei materiali ai riciclatori/recuperatori. In questo caso, però, devono accordarsi con l'Autorità regionale, che è tenuta al controllo del corretto svolgimento delle operazioni e all'accertamento del raggiungimento degli obiettivi.

Se l'Ente locale non sottoscrive accordi con il Compliance scheme (opzione scarsamente adottata), la proprietà dei materiali raccolti è dell'ente locale stesso.

La garanzia di ripresa

Qualunque accordo sottoscritto dall'Autorità locale implica la "garanzia di ripresa", che obbliga il Compliance Scheme a farsi carico dell'avvio dei materiali a riciclo o recupero. E, di converso, sottintende il passaggio di proprietà dall'Ente locale al Compliance scheme.

La garanzia di ripresa è una condizione particolarmente favorevole nelle fasi in cui i prezzi dei materiali sono bassi e i costi di recupero e riciclo sono alti. E viceversa può risultare poco favorevole quando le materie seconde crescono di prezzo e i sistemi di riciclo sono ben avviati.

Con la clausola di garanzia di ripresa, i Compliance scheme ritirano tutti i materiali, che rivendono alle aziende di recupero e riciclo. A seconda dell'andamento del mercato il prezzo dei materiali può anche essere di segno negativo, nel qual caso è il Compliance scheme che rimborsa ai riciclatori la differenza.

I corrispettivi riconosciuti alle Autorità locali

Alle Autorità locali viene riconosciuto un corrispettivo che incorpora al suo interno il delta costo delle raccolte/selezioni e il valore del materiale. L'entità di tale corrispettivo viene negoziato caso per caso nell'ambito di ciascun accordo.

Le tabelle che seguono riportano la logica dei delta costi della raccolta e della selezione degli imballaggi leggeri.

I pagamenti del corrispettivo avvengono in due tempi:

- rimborso dei costi di trasporto alla piattaforma, al momento della consegna
- saldo a verifiche qualitative terminate.

RECOGIDA	
Concepto	%
Amortización y financiación contenedores	16
Amortización y financiación de camiones	10
Mantenimiento, limpieza y reposición de contenedores	19
Coste de personal	24
Coste de operación	19
GG + BI	13
Total	100

Tabla 3.1 – Estructura de los costes de recogida

Fonte: "Tecnologías usadas en el manejo de RS en España 2", documento publicato da Ecoembes nel 2013

Nota: GG sta per Gastos Generales (spese generali) e BI per Beneficio Industrial (profitto industriale)

SELECCIÓN		
Concepto	% plantas manuales	% plantas automáticas
Amortización y financiación obra civil	5	5
Amortización y financiación equipos	11	19
Mantenimiento obra civil y equipos	4	9
Coste de personal	48	37
Coste de operación	21	19
GG + BI	11	11
Total	100	100

Tabla 3.2 – Estructura de los costes de selección

Fonte: "Tecnologías usadas en el manejo de RS en España 2", documento publicato da Ecoembes nel 2013

Nota: GG sta per Gastos Generales e BI per Beneficio Industrial

Focus: la proprietà dei materiali

Vendita materiali

Sondaggio Conai su alcuni Paesi

Proponiamo nella tabella che segue i risultati di un breve sondaggio effettuato dal Conai su alcuni Paesi sui soggetti che vendono i materiali a valle della raccolta.

	Producer responsibility organization	Autorità locali	Operatori della raccolta
Grecia (HERRCO)	NO	NO	SI'
Paesi Bassi (NEDVANG)	NO a partire dal 1° gennaio 2015	SI'	
Romania (ECOROM)	NO	NO	SI'
Slovacchia (ENVIPAK)	NO		SI'
Bulgaria (ECOPACK)	SI' (tramite contratti)	NO	
Belgio (FOST PLUS)	SI' (tramite aste)	SI'	
Lussemburgo (VALORLUX)	SI' (tramite aste e contratti)		