

Lo strano caso del Dottor Recycl e Mister Hide, ovvero: perché la distinzione tra rifiuto urbano e speciale non ha più senso

Antonio Massarutto

Recupero e riciclo costituiscono le pratiche che hanno annullato i confini tra rifiuti urbani e speciali. Soprattutto quanto più il recupero richiede filiere lunghe. E quanto più crescono i margini economici in gioco. Ancor più da quando il mercato del recupero è diventato di un "obbligo di servizio pubblico". La strada è stata iniziata da Milano e seguita da altre realtà del centro-nord che, per la carenza di impianti sul proprio territorio, sfruttano la possibilità di trasformare i rifiuti urbani in speciali. Il grosso rischio è che grandi quantità di rifiuti speciali che costituisce un ordine di grandezza inquietante vengano gestiti in modo incontrollato, e spesso illegale.

Il sistema di gestione dei rifiuti, in Italia come nella maggior parte dei Paesi, si fonda da tempo su una sostanziale dicotomia, dalla quale discendono due regimi giuridici e due modelli industriali affatto diversi.

I rifiuti urbani sono assoggettati a un servizio pubblico obbligatorio. I cittadini sono cioè obbligati a servirsi dei sistemi di conferimento messi a disposizione dall'autorità pubblica, secondo le modalità disciplinate in un regolamento, e a pagare un corrispettivo che, in genere, ha natura fiscale; in cambio, il soggetto pubblico assume la responsabilità di smaltire il rifiuto. L'obbligo dei soggetti locali viene assolto nel quadro di una pianificazione regionale, cui spetta l'onere di indirizzare i rifiuti alle diverse soluzioni di trattamento.

Il servizio pubblico è vincolato, almeno in teoria, al cosiddetto principio di autosufficienza e prossimità: ogni ambito territoriale dovrebbe essere in grado di provvedere ai propri rifiuti; eventuali deroghe a questo principio sono possibili, ma devono a loro volta inquadrarsi in un meccanismo di decisione pubblica, sia esso strutturale o emergenziale.

In virtù di questo scambio, il soggetto pubblico assume per conto del cittadino la responsabilità su tutti i rifiuti che vengono generati.

I rifiuti speciali, invece – quelli generati dalle attività produttive e commerciali – sono affidati direttamente alla responsabilità di chi li produce. Sta a loro trovare sul mercato una soluzione corretta. Ciò impli-

ca che si debbano rivolgere ad operatori autorizzati a trattare quelle tipologie di materiali, dando così inizio ad una catena, più o meno lunga, con più o meno stadi intermedi, che termina o con la restituzione del materiale al sistema produttivo (cessando quindi dalla qualifica di rifiuto), o con il definitivo smaltimento nel suolo o nell'aria.

La logica è di tipo commerciale (i rifiuti vengono raccolti e gestiti se il produttore stipula e onora un contratto con un soggetto autorizzato).

Fino a non molto tempo fa, tra questi due mondi intercorrevano pochi ed episodici rapporti. Il principale punto critico era semmai rappresentato dalla zona di confine: spesso infatti, per diverse ragioni, il soggetto pubblico ha assoggettato alcune categorie del rifiuto al servizio pubblico, "assimilando" i loro rifiuti a quelli urbani. Per il resto, i due sistemi si muovevano in ambiti giuridici diversi, con operatori diversi, con scarse o nulle opportunità di condividere l'impiantistica o il sistema di gestione.

Negli ultimi due decenni, questo schema è stato sottoposto a molteplici pressioni; la frontiera, prima pressoché invalicabile, e che pochi avevano comunque interesse a valicare, è oggi costantemente attraversata da flussi di materiali che viaggiano nei due sensi, rendendo sempre più problematico definire la loro identità. Man mano che crescono le opportunità di integrazione tra i due regimi, cresce anche il valore aggiunto economico. Non è un caso se i

principali operatori del mercato dei rifiuti, oggi, si posizionano a cavallo tra i due sistemi, operando in entrambi, e potendo in tal modo sfruttare molte sinergie. In Italia, tutti i grandi operatori dei rifiuti urbani – si pensi a Hera e A2A – hanno effettuato importanti investimenti e acquisizioni nel settore dei rifiuti speciali.

Il grimaldello che ha scardinato i confini tra i due mondi ha un nome preciso, ed è un nome cui solitamente associamo un significato positivo: il recupero e il riciclo. Man mano che il recupero prende consistenza come alternativa allo smaltimento tradizionale, infatti, crescono le opportunità di utilizzare le filiere industriali, invece dell'ambiente naturale, come destinatario finale dei flussi di materiali a valle del consumo.

Mentre le soluzioni di smaltimento sono standardizzate e, una volta sfruttate a dovere le economie di scala, non rendono particolarmente attraente il trasferimento di rifiuti a distanza (sempre ch , si intende, il territorio sia in grado di ospitare gli impianti), il recupero, proprio perch  si fonda sull'esistenza di una domanda interessata a valorizzare i materiali di scarto come input dei propri processi produttivi. Per poter essere recuperati i rifiuti devono quindi potersi muovere, e per farlo devono uscire dalle strette maglie del piano regionale, per ricercare sul mercato le forme di trattamento e le destinazioni pi  appropriate. Questo   tanto pi  vero quanto pi  il recupero richiede filiere lunghe. Raccogliere il rottame di vetro o di ferro, o la carta da macero, e portarli alla vetreria, all'acciaieria o alla cartiera pi  vicine   semplice, richiede poche operazioni intermedie e pu  contare su una disponibilit  di impianti ben distribuiti sul territorio. Ma se il discorso si sposta, poniamo, alla plastica o ai rifiuti elettronici, il discorso cambia sensibilmente.

Si aggiunga che, molto spesso, l'opportunit  effettiva di recupero richiede che i materiali vengano trattati, arricchiti, mescolati con altri; e che spesso poter gestire

insieme flussi di diversa origine pu  facilitare l'operazione. Le matrici che derivano dalle raccolte differenziate, infatti, per quanto certamente pi  omogenee rispetto al rifiuto indifferenziato, non lo sono ancora abbastanza per poter soddisfare le esigenze di impiego; quelle di provenienza industriale, invece, sono pi  facilmente note nelle caratteristiche fisiche e tecniche, conoscendo i processi di origine. Il caso del CDR   emblematico: un combustibile di qualit , in grado di garantire le caratteristiche di omogeneit  e le specifiche tecniche richieste dai processi di utilizzo, si pu  ottenere con difficolt  dalla sola frazione secca selezionata dall'urbano, mentre l'operazione riesce meglio se questa viene miscelata con altre frazioni di provenienza industriale (dagli pneumatici esausti alle materie plastiche).

Se il focus si trasferisce dall'origine del materiale (urbana o industriale) alla sua natura merceologica, tuttavia, viene meno anche l'utilit  di imporre barriere legali o regimi giuridici separati.

Ancora, si deve tenere presente che le dimensioni, e anche l'estensione geografica, del mercato del recupero dipendono, ovviamente, dall'ampiezza dei margini economici in gioco. Questi sono determinati non solo da variabili caratteristiche dei mercati dei materiali o dai livelli di efficienza delle raccolte, ma anche e soprattutto dal prezzo dello smaltimento risparmiato, da un lato, e dai sussidi offerti al recupero, dall'altro.

Un esempio per parte. In Italia, finch  il costo al cancello delle discariche   rimasto contenuto, diciamo al di sotto dei 50 €/t, altre soluzioni potevano competere con la discarica solo su frazioni marginali di rifiuto, quelle pi  semplici da valorizzare e quelle per cui il mercato era disposto a pagare prezzi significativi. Ma quando la carenza di impianti sul territorio ha fatto schizzare il prezzo ben oltre i 100 o 150 €/t, ci  ha reso conveniente soluzioni prima ostacolate dalla distanza. Se in passato era ben raro che i rifiuti uscissero

dal territorio che li aveva prodotti (se non per alcune frazioni più nobili), ora non fa specie che i rifiuti italiani vengano bruciati in Olanda o in Svezia, che il CDR prodotto dagli impianti italiani venga utilizzato in cementifici polacchi, che l'Italia importi quantità consistenti di carta da macero o di plastica da recuperare, e così via.

Dal canto loro, i sistemi basati sul principio di responsabilità estesa del produttore, come quelli creati per gli imballaggi, hanno avuto l'effetto di costituire un soggetto di domanda disposto a pagare cifre molto più elevate pur di effettuare il recupero delle frazioni loro affidate. È noto che, per tutti gli anni '90, imballaggi gestiti dal sistema duale tedesco, DSD, hanno sistematicamente invaso i mercati secondari dei paesi.

È bene sottolineare che nel frattempo è avvenuta una mutazione epocale. Il riciclo in precedenza svolgeva un ruolo residuale – nel senso che a determinarne le quantità, e dunque il peso all'interno dell'economia del rifiuto, erano le condizioni del mercato di sbocco. Si riciclava, cioè, quel che il mercato era disposto ad assorbire a certi prezzi, dati i costi necessari per ricavare i materiali da recuperare. Il resto doveva essere smaltito in modo tradizionale. Ora, invece, al riciclo vengono assegnati precisi obiettivi da raggiungere. Questo equivale ad aver gravato il mercato del recupero di un "obbligo di servizio pubblico", ossia di una missione da assolvere nell'interesse generale, che può andare – e difatti va – molto al di là di quanto il mercato spontaneamente riciclerebbe. Ad esempio il Conai ha l'obbligo di ritirare tutti i materiali che vengono raccolti, alle condizioni stabilite nell'accordo quadro nazionale; non può raccogliere solo ciò che conviene. Fatte le debite differenze, questa mutazione è analoga a quella intervenuta in altri servizi pubblici, nei quali si è storicamente passati da un modello di mercato a uno di "servizio universale" con caratteristiche e modalità di accesso disciplinati dal pubblico.

I sistemi di filiera, per loro natura, sono soggetti di natura industriale, e dunque gli scarti che derivano dai processi di selezione e trattamento fanno parte ufficialmente dei rifiuti industriali, benché si tratti di materiali che provengono dal ciclo urbano.

L'arbitraggio tra i due sistemi ha consentito, e consente tuttora, anche altri tipi di operazione, formalmente leciti, ma certamente lontani dallo spirito dei principi alla base del sistema di gestione dei rifiuti. Infatti, la presunta riciclabilità di flussi crescenti di materiali legittima il fatto che questi siano avviati al recupero: ma se questo poi dipende dall'effettiva capacità di trovare un compratore, che accade se questo poi non si verifica? È chiaro che il materiale teoricamente riciclabile ma effettivamente non riciclato diventa nuovamente un rifiuto da smaltire.

Ha cominciato Milano a mostrare la strada. Quando, all'inizio degli anni '90, la metropoli lombarda si trovò finalmente a corto di discariche, per la risoluzione regionale di non permettere più ai rifiuti milanesi di invadere le province vicine, in pochi mesi si mise in atto una strategia orientata al recupero, con un aumento rapido della raccolta differenziata e la realizzazione di un impianto di selezione del rifiuto indifferenziato, dal quale sarebbero stati estratti compost e cdr da destinare all'agricoltura e agli impianti industriali. Se ciò fosse effettivamente avvenuto, avrebbe permesso di chiudere il cerchio, risolvendo una volta per tutte i suoi problemi. Ma non avvenne. Di quel compost e di quel cdr non fu mai venduto un solo grammo: tuttavia, questo espediente consentiva di trattare il compost e il cdr inventati come rifiuti speciali, dunque di collocarli sul mercato senza vincoli territoriali, ricorrendo ad impianti autorizzati.

L'esempio milanese fu presto seguito, e ancor oggi sono numerose le realtà del centro-nord che, per la carenza di impianti sul proprio territorio, sfruttano la possibilità di trasformare i rifiuti urbani in speciali.

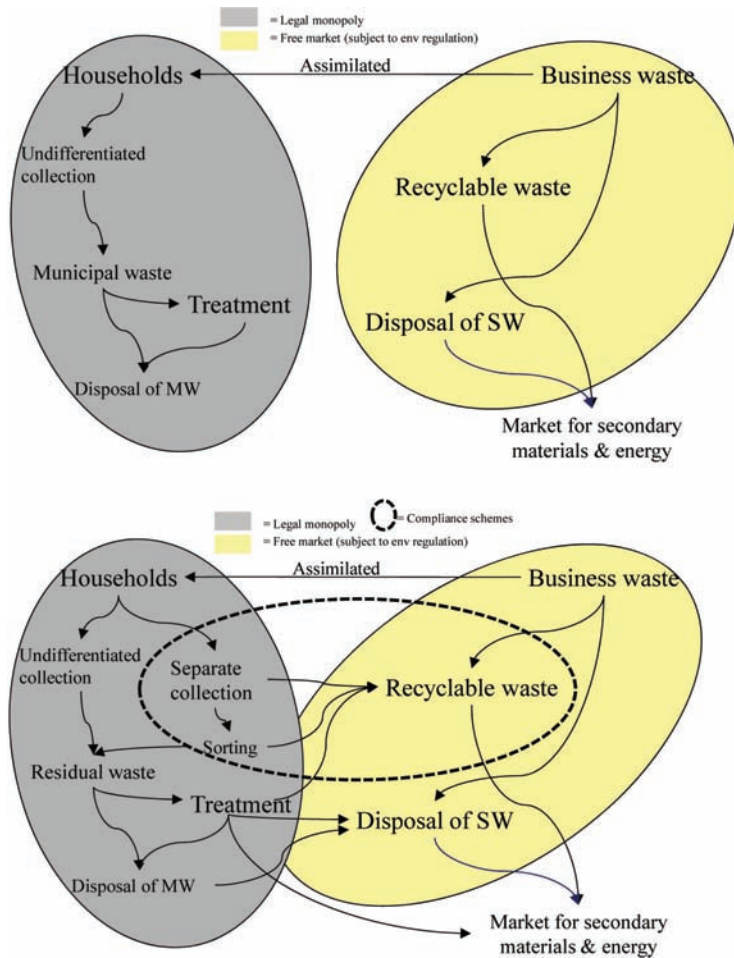


Figura 1. La crescente integrazione tra Rifiuti urbani e speciali. Fonte: A. Massarutto, B. Antonioli, 2012, *Municipal waste management in Europe: shifting boundaries between public service and the market*, *Annals of public and cooperative economics*, 83, 4, 505-532.

Ma vi sono anche altri rischi. Si pensi, ad esempio, alla possibilità di sfruttare il c.d. “principio del codice prevalente”, in base al quale un lotto di merce viene qualificato in funzione del materiale di cui esso è principalmente costituito: un modo per evitare che impurità di minor conto impediscano il recupero, ma anche un invito a nozze per chi può infilare nei flussi di materiali altrimenti innocui piccole quantità di materiali tossici e pericolosi. La globalizzazione dei mercati rende questo tipo di operazione più semplice, in quanto può essere facilmente effettuata in paesi dove i controlli sono meno efficaci, magari poi “riesportando” verso i paesi di origine gli stessi rifiuti riciclati in nuovi prodotti. Questo fenomeno è dunque più difficile da controllare man mano che le catene

del valore si allungano verso altri paesi, soprattutto verso quelli emergenti. È del resto paradossale che il sistema di gestione imponga vincoli molto gravosi al rifiuto urbano – che rappresenta, in Italia, circa 1/4 del totale – e affidi invece a un meccanismo di mercato, con vincoli molto meno gravosi, la gestione del resto. Sarà forse esagerata la stima proposta da Legambiente, secondo cui oltre 20 milioni di t/anno di rifiuti speciali vengono gestiti in modo incontrollato, e spesso illegale: ma si tratta in ogni caso di un ordine di grandezza inquietante.

I tempi sono ormai maturi, a mio avviso, per una sostanziale ridefinizione del concetto di rifiuto. La coppia urbano/industriale, che serviva a definire lo spazio del servizio pubblico e quello del mercato, dovrebbe essere sostituita da una nuova coppia: rifiuto valorizzabile/rifiuto ultimo. L’obbligo di servizio pubblico dovrebbe riguardare tutti i rifiuti non valorizzabili, e non solo quelli di origine urbana. In secondo luogo, va rimessa in discussione la dimensione geografica del mercato. Il principio di autosufficienza per ambiti territoriali ottimali o su base regionale dovrebbe essere inteso in modo via via più elastico, ammettendo in particolare che per la gestione del rifiuto ultimo vi sia una responsabilità di ultima istanza per livelli territoriali superiori, non però governata da strumenti emergenziali. Si potrebbe pensare a una sorta di mercato forward, concettualmente analogo a quello del sistema elettrico: una sorta di “mercato dell’anno prima”, in cui i soggetti possessori di rifiuti ultimi (gli ambiti territoriali locali, ma anche, ad esempio, i consorzi di filiera) o gli stessi soggetti che gestiscono rifiuti di origine industriale) pre-acquistano dal sistema pubblico la capacità necessaria; a sua volta il sistema pubblico può prenotare tale capacità presso gli impianti esistenti, introducendo forme di penalità economica per chi ricorre a questo canale.