

RIFIUTI E RESPONSABILITÀ ESTESA DEL PRODUTTORE: IMPARANDO DALL'EUROPA.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

Gli schemi di responsabilità estesa del produttore per la filiera degli imballaggi sono chiamati a conformarsi ai requisiti minimi delle direttive del Pacchetto Economia Circolare e agli specifici requisiti della Direttiva sulle plastiche monouso. Le scelte in materia di responsabilità finanziaria dei produttori e diversificazione contributiva giocheranno un ruolo determinante.

The extended producer responsibility schemes for the packaging industry are required to comply with the Circular Economy Package directives' minimum requirements and the Single-use Plastics Directive's specific requirements. The choices regarding producers' financial responsibility and fee diversification will play a decisive role.

Gruppo di lavoro: Paolo Azzurro, Donato Berardi, Nicolò Valle

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Veolia, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CRIF Ratings, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance, CIIP, Abbanoa, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia, GORI, Veritas, A2A Ambiente, Confservizi Lombardia, FISE Assoambiente, A2A Ciclo Idrico, AIMAG

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 141 - Rifiuti** - *Green Deal*. Cose da fare nell'acqua e nei rifiuti, gennaio 2020
- n. 140 - Rifiuti** - La responsabilità delle scelte: i fabbisogni impiantistici e il ruolo delle regioni, gennaio 2020
- n. 139 - Acqua** - Concorrenza per il mercato nel servizio idrico: a Rimini la prima vera gara dall'avvento di ARERA, gennaio 2020
- n. 138 - Rifiuti** - Metodo Tariffario Rifiuti: un "salto di qualità" per il futuro settore, dicembre 2019
- n. 137 - Rifiuti** - La responsabilità estesa del produttore (EPR): una riforma per favorire prevenzione e riciclo, dicembre 2019
- n. 136 - Acqua** - Dialogo e informazione: gli ingredienti della partecipazione, dicembre 2019
- n. 135 - Rifiuti** - Decarbonizzazione a "costo zero": il caso del combustibile da rifiuti, novembre 2019
- n. 134 - Acqua** - MTI3 tra efficientamento e sostenibilità ambientale: il servizio idrico entra nell'economia circolare, novembre 2019
- n. 133 - Acqua** - Il Codice degli appalti pubblici: eterna riforma?, novembre 2019
- n. 132 - Acqua** - Aziende idriche e cittadini: un'alleanza da (ri)costruire e coltivare, novembre 2019

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito [REF Ricerche](#)

LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

PREMESSA

Un precedente Contributo di questa collana¹, ha ripercorso le origini del principio di responsabilità estesa del produttore e i modelli in uso per la gestione dei rifiuti da imballaggio.

Il presente lavoro intende offrire alcuni spunti di riflessione sugli strumenti a disposizione del legislatore al fine di favorire prevenzione e riciclo nella filiera degli imballaggi. In particolare, ci soffermeremo sul tema della "diversificazione contributiva", requisito obbligatorio dei nuovi schemi EPR europei che saranno introdotti ai sensi degli articoli 8 e 8-bis della Direttiva 98/2008/CE, evidenziando quanto finora fatto in Italia da CONAI a partire dal 2018.

Affronteremo inoltre il tema della concorrenza nell'ambito dei servizi di *compliance* all'EPR nel settore degli imballaggi post-consumo, con particolare riguardo alle opportunità e ai potenziali rischi legati all'ingresso dei sistemi autonomi sul mercato e alle recenti vicende che hanno attraversato la filiera degli imballaggi in plastica, dopo il decreto di riconoscimento provvisorio del sistema CORIPET.

In chiusura, daremo uno sguardo alle novità in materia di EPR introdotte dalla cd. Direttiva SUP² che introduce restrizioni e obblighi di riduzione dell'immesso sul mercato per alcuni prodotti in plastica monouso, ulteriori e più stringenti obblighi di copertura dei costi di rimozione dei rifiuti (*littering*), misure di sensibilizzazione degli utenti e *target* di intercettazione dei sistemi di raccolta e avvio a riciclo.

Il recepimento della Direttiva SUP è un'ulteriore opportunità di riduzione dei rifiuti derivanti dall'utilizzo di prodotti in plastica monouso.

REGIMI EPR E PRINCIPIO DI CONCORRENZA

Il Governo sarà tenuto a riformare il sistema di EPR nel rispetto di alcune specifiche indicazioni

L'art. 16³ della Legge di delegazione europea 2018⁴ definisce i principi e i criteri direttivi specifici che il Governo italiano sarà tenuto a seguire in fase di recepimento nell'ordinamento nazionale delle Direttive europee 851/2018 e 852/2018. In particolare, il Governo sarà tenuto a riformare il sistema di responsabilità estesa del produttore, nel rispetto di alcune specifiche indicazioni. Coerentemente con il principio di concorrenza sancito dall'art. 237 del D.Lgs. 152/2006, il Governo dovrà "*promuovere l'accesso alle infrastrutture di raccolta differenziata e selezione da parte dei sistemi di responsabilità estesa autorizzati, in condizioni di parità tra loro*"⁵.

¹ Laboratorio REF Ricerche, Contributo n.137, "La responsabilità estesa del produttore (EPR): una riforma per favorire prevenzione e riciclo", Gennaio 2020.

² Direttiva 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente.

³ Art. 16 – "*Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio*".

⁴ Legge 4 ottobre 2019, n. 117 - Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018, approvata in via definitiva alla Camera il 1/10/2019.

⁵ Al fine di garantire la piena applicazione del principio della libera concorrenza, quale criterio direttivo dell'azione consortile di settore e permettere l'ingresso di nuovi operatori nell'attuale sistema, il Ministero dell'Ambiente ha emanato apposite linee guida per i sistemi autonomi, per fornire indicazioni puntuali per la presentazione di nuovi sistemi autonomi finalizzati ad operare nei mercati di riferimento. La necessità di garantire l'apertura del mercato degli imballaggi era stata già ribadita dall'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (AGCM) all'interno dell'indagine IC-49 e con la segnalazione AS 1538 del 27 luglio 2018

I sistemi di EPR operanti nella stessa filiera dovranno poter accedere a una quota dei "propri rifiuti"

Ciò significa che i diversi sistemi di responsabilità estesa autorizzati, qualora operanti nella stessa filiera (es. la filiera degli imballaggi in plastica), dovranno poter accedere ad una quota dei "propri rifiuti" derivanti dalle attività di selezione effettuate a valle delle raccolte differenziate proporzionale al proprio immesso sul mercato. Fino ad oggi, tale possibilità risultava di fatto in contrasto con gli impegni sottoscritti tra le parti nell'ambito dell'Accordo ANCI-CONAI⁶, in forza dei quali ***"La sottoscrizione delle convenzioni con uno specifico Consorzio **impegna(va) il Comune a conferire tutti i rifiuti di imballaggio che attengono a quella filiera al relativo Consorzio** secondo le modalità previste dallo specifico allegato tecnico, parimenti impegnando i Consorzi di filiera al ritiro dei medesimi rifiuti e al riconoscimento dei corrispettivi per i maggiori oneri della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, oltre ad eventuali prestazioni aggiuntive, oneri di movimentazione e/o trasporto, anche fuori ambito, per il conferimento dei rifiuti di imballaggio ai centri e/o impianti di trattamento indicati in convenzione"***. Allo stesso modo, nella Convenzione con i centri di selezione (CSS), all'art. 3.6 si legge ***"Salvo espressa autorizzazione scritta da parte di COREPLA, il CSS non potrà disporre, vendere o trasferire a terzi a qualsiasi titolo, il Materiale in ingresso, i Prodotti e i Sottoprodotti, che sono nell'esclusiva disponibilità di COREPLA"***.

Il riconoscimento del CORIPET ha riportato la questione dell'accesso alle infrastrutture

La questione dell'accesso alle infrastrutture di raccolta differenziata e selezione da parte dei sistemi di responsabilità estesa autorizzati, è emersa con forza negli ultimi tempi dopo il riconoscimento provvisorio del sistema CORIPET ad opera del decreto direttoriale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) del 24 aprile 2018 (RIN-DEC n. 58)⁷. L'art. 2 del citato decreto direttoriale condiziona l'autorizzazione definitiva di CORIPET al rispetto di una serie di obblighi e prescrizioni fra i quali ***"la definizione e sottoscrizione di accordi con l'ANCI, i Comuni e gli altri operatori del settore[...] al fine di assicurare la copertura del servizio sull'intero territorio nazionale [...]"***. Pertanto, in assenza di un preventivo accordo tra CORIPET e COREPLA, la sottoscrizione di un tale accordo da parte di ANCI, avrebbe presupposto (tra le altre cose) la violazione degli impegni citati sottoscritti tra le parti nell'ambito dell'Accordo ANCI-CONAI. Tale situazione, tuttora in evoluzione, ha determinato importanti ritardi nell'operatività del nuovo consorzio e l'avvio da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) di un procedimento istruttorio⁸ nei confronti del COREPLA per accertare un presunto abuso di posizione dominante in violazione dell'art. 102 del TFUE.

AGCM ha sancito il diritto di CORIPET di entrare nel mercato dei servizi di compliance all'EPR

Tale procedimento dell'EPR si è concluso con il provvedimento cautelare dell'AGCM del 29/10/2019 che ha sancito il diritto di CORIPET di entrare nel mercato dei servizi di **compliance** all'EPR, imponendo (tra le altre cose) a COREPLA la modifica dei contratti stipulati con ANCI e/o con i convenzionati, la modifica dei contratti stipulati con i CSS nonché lo stop delle vendite all'asta dei rifiuti in PET riconducibili ai volumi immessi al consumo dai produttori consorziati CORIPET.

Al di là degli aspetti di natura legale, tuttavia, va sottolineato come l'ingresso di nuovi sistemi autonomi sul mercato richieda necessariamente un'attività di regolazione a monte volta ad assicurare che i contributi finanziari complessivamente versati dai produttori, in adempimento ai propri obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore, garantiscano l'effettiva copertura dei "maggiori

⁶ cfr. Parte generale dell'Accordo ANCI-CONAI 2014-2019, Capitolo 5.

⁷ Ai sensi dell'art. 221 comma 3) del D.lgs n. 152/06, i produttori, per adempiere agli obblighi di riciclaggio e di recupero nonché agli obblighi della ripresa degli imballaggi usati e della raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari su superfici private, possono alternativamente: a) organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio sull'intero territorio nazionale; b) aderire ad uno dei consorzi di cui all'articolo 223; c) attestare sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante idonea documentazione che dimostri l'autosufficienza del sistema, nel rispetto dei criteri e delle modalità di cui ai commi 5 e 6.

⁸ AGCM - Comunicato stampa, 8 maggio 2019.

oneri" di raccolta (oggi) e dei "costi efficienti" di cui al nuovo art. 8-bis comma 4 della Direttiva 98/2008/CE (domani). Va rilevato fin da ora che il notevole sforzo compiuto da ARERA per la definizione dei costi efficienti di raccolta all'interno del nuovo metodo tariffario niente dice sull'effettivo livello di efficienza dei sistemi di raccolta (limitandosi a "fotografare" i costi del servizio degli anni precedenti). Sulla definizione dei criteri per la determinazione dei costi efficienti di raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti di imballaggio necessari per la quantificazione della responsabilità finanziaria dei "produttori" di imballaggi nel nuovo sistema EPR resta, pertanto, ancora un enorme vuoto informativo e regolamentare.

LA DIVERSIFICAZIONE CONTRIBUTIVA

La diversificazione contributiva nei regimi EPR

La diversificazione contributiva può incidere sulle scelte di produttori e utilizzatori

La diversificazione contributiva è uno degli strumenti cardine dei sistemi EPR, in linea con il principio europeo "chi inquina paga", potenzialmente in grado di influire sulle scelte dei produttori in materia di progettazione dei prodotti immessi al consumo e, di conseguenza, su quelle degli utilizzatori, in relazione alla tipologia di imballaggi con i quali confezionare i propri prodotti.

Come già evidenziato, la previsione di contributi ambientali diversificati in carico ai soggetti obbligati in relazione ad aspetti ambientali del prodotto (es. selezionabilità, riciclabilità, riutilizzabilità, contenuto di materiali riciclati) è tra i principali requisiti che dovranno avere i nuovi regimi EPR ai sensi del nuovo art. 8-bis della Direttiva Rifiuti. Le modalità con le quali saranno declinate nella pratica le scelte in materia di diversificazione contributiva saranno quindi centrali rispetto alla reale capacità di orientare i comportamenti di produttori e utilizzatori verso scelte in linea con il "nuovo" paradigma dell'economia circolare.

Francia, Olanda e Italia hanno implementato sistemi innovativi di diversificazione contributiva

Ad oggi, soltanto alcuni schemi in Europa hanno già sviluppato sistemi di diversificazione contributiva che tengono conto degli aspetti ambientali citati. Negli ultimi anni, per ovvi motivi, l'attenzione al tema della diversificazione contributiva è stata rivolta principalmente al settore degli imballaggi in plastica e, secondariamente, a quello degli imballaggi in carta e cartone. Tra gli esempi più interessanti il sistema di diversificazione contributiva adottato da CITEO in Francia⁹, quello olandese (Afvalfonds Verpakkingen)¹⁰ e quello Italiano (CONAI)¹¹.

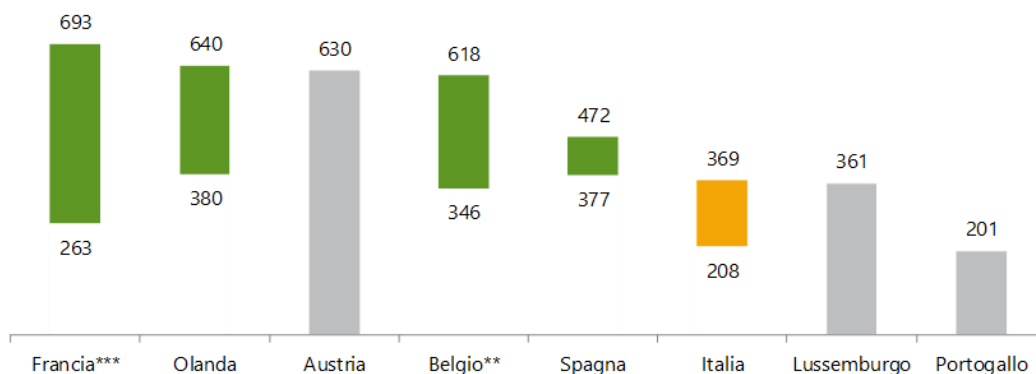
⁹ http://www.pcci.gr/evepimages/0703_F5260.pdf.

¹⁰ <https://afvalfondsverpakkingen.nl/en/packaging-waste-management-contribution>

¹¹ <http://www.conai.org/imprese/contributo-ambientale/contributo-diversificato-plastica/>.

CONTRIBUTO AMBIENTALE SUGLI IMBALLAGGI IN PLASTICA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI*

Euro/tonnellata, 2019



* Confronto effettuato sugli imballaggi di origine domestica.

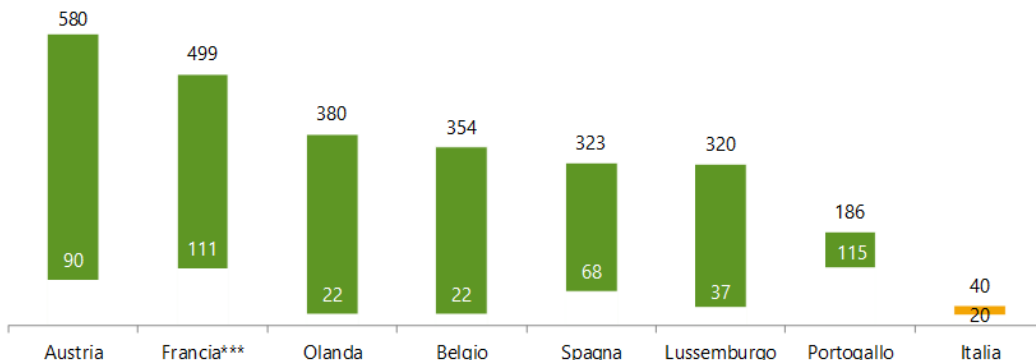
** E' stato assunto come valore massimo il prezzo del "composite packaging, in which the majority material is plastic".

*** Al prezzo unitario di base del contributo in peso è stato applicato un bonus del 24% e un malus del 100%, quali modificatori massimi applicabili secondo quanto desunto dalla documentazione CITEO. Come elemento di semplificazione, il CSU è stato considerato pari a 0.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Pro-Europe e CONAI

CONTRIBUTO AMBIENTALE SUGLI IMBALLAGGI IN CARTA E CARTONE NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI*

Euro/tonnellata, 2019**



* Confronto effettuato sugli imballaggi di origine domestica.

** Diversificazione contributiva: carta, cartone - cartoni per bevande.

*** Al prezzo unitario di base del contributo in peso è stato applicato uno sconto del 24% e una penalità del 100%, quali modificatori massimi applicabili secondo quanto desunto dalla documentazione CITEO. Come elemento di semplificazione, il CSU è stato considerato pari a 0. Nel determinare il valore minimo è stato considerato un ulteriore sconto del 10% previsto per gli imballaggi in carta riciclata.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Pro-Europe e CONAI

Il sistema di diversificazione contributiva francese

Nel sistema di diversificazione contributiva francese, il contributo ambientale viene determinato in relazione all'unità di vendita (CSU - *Consumer sales unit*) invece che al singolo imballaggio, secondo la formula:

Contributo totale dell'unità di vendita (CSU) = [(1) Contributo in base al peso dell'imballaggio + (2) Contributo riferito all'unità di vendita] * Bonus/Penalità.

Nel 2019, in relazione alla plastica, esisteva un unico contributo in peso per tutte le tipologie di plastiche, pari a 346,3 euro/ton. Nel 2020 tale contributo è stato diversificato in 7 diverse categorie per tener conto del diverso livello di sviluppo delle tecnologie di riciclaggio. Il Contributo riferito all'unità di vendita, espresso in ct. di euro per CSU, è diversificato in relazione al numero di imballaggi che compongono la singola unità di vendita. Il valore di tale contributo cresce in maniera meno che proporzionale al crescere del numero dei prodotti inclusi nell'unità di vendita, a partire da un valore di base corrispondente ad una unità di vendita in cui è presente un solo prodotto pari, nel 2019, a 0,0627 ct euro per CSU. Per una unità di vendita composta da una sola bottiglia in PET (vuota) dal peso di 27 gr., il CSU vale circa 23 euro/ton^a.

Il fattore Bonus/Penalità determina infine un aumento o una diminuzione del valore derivante dalla sommatoria dei due addendi per tener conto di elementi legati all'*eco-design* degli imballaggi, alla loro selezionabilità/riciclabilità ed alla presenza (o meno) di informazioni sul corretto conferimento dell'imballaggio in raccolta differenziata. Dall'analisi delle regole definite da CITEO relative alla cumulabilità dei bonus/malus applicabili, risulta (per il 2019) un bonus massimo applicabile del 24% ed un malus massimo del 100%.

^a Come elemento di semplificazione, ai fini della rappresentazione grafica della forbice tra contributo massimo e minimo riferito al peso degli imballaggi, il CSU è stato considerato pari a zero.

La Commissione Europea avrebbe già dovuto redigere specifiche linee guida sui sistemi di diversificazione

Al fine di garantire uniformità ai sistemi di diversificazione adottati (o che saranno adottati) a livello nazionale, la Commissione Europea si è impegnata (cfr. Dir. 851/2018, art. 1, comma 8, lettera c) a redigere - entro il 2019 - specifiche linee guida in consultazione con gli Stati membri¹².

Il dibattito intorno alla definizione di tali linee guida ed alla loro natura in relazione ai sistemi nazionali tra le principali organizzazioni europee che gestiscono i regimi di responsabilità estesa del produttore (nel seguito denominate "PROs") è ancora aperto (*EXPRA, PROSPA, EPRO 2018*)¹³ (*EXPRA 2019*)¹⁴. La *European Recyclers Platform*¹⁵, dal canto suo, auspica che i criteri per la diversificazione contributiva non siano definiti a livello nazionale (né dalle autorità nazionali né dalle PROs) limitandosi a seguire pedissequamente le linee guida europee, fatto salvo il richiamo all'importanza di una loro elaborazione condivisa tra i diversi portatori di interesse (*European Recyclers Platform 2018*)¹⁶.

¹² Ad oggi (Gennaio 2020) le linee guida europee sulla diversificazione contributiva non sono ancora disponibili.

¹³ EXPRA, PROSPA, EPRO (2018), *Expert talk "Eco-modulation of EPR fees as a tool towards a circular economy"*, *Summary report*.

¹⁴ EXPRA 2019, *Towards a common approach to modulated fees*.

¹⁵ <https://erp-recycling.org/>

¹⁶ European Recycling Platform (2018), *"Modulated fees: Discussion of practical implications from the point of view of a producer responsibility organisation (PRO/EPR)"*.

La diversificazione contributiva in Italia

CONAI definisce in autonomia il meccanismo di diversificazione contributiva relativo agli imballaggi

Ad oggi, nel sistema italiano, il soggetto che decide (in autonomia) sulla definizione e sulla ripartizione tra i diversi soggetti obbligati del contributo ambientale relativo agli imballaggi è il CONAI stesso. Sulla definizione della natura del contributo ambientale, del suo ambito di applicazione e delle relative modalità di determinazione dovrebbe esprimersi nel prossimo futuro il Governo, come indicato all'art. 16 comma 1 punto 4 della citata Legge di delegazione Europea 2018.

In Italia, la diversificazione contributiva nel settore degli imballaggi è stata introdotta per la prima volta da CONAI a partire dal 1° gennaio 2018 (limitatamente agli imballaggi in plastica), 20 anni dopo l'istituzione del Consorzio da parte del cd. Decreto Ronchi. Ad oggi, il sistema introdotto riguarda gli imballaggi in plastica e, a partire dal 2019, in maniera molto limitata, gli imballaggi in carta e cartone e tiene conto del diverso grado di selezionabilità/riciclabilità degli imballaggi immessi sul mercato allo stato attuale delle tecnologie e, per quanto riguarda la filiera delle plastiche, anche della provenienza, distinguendo tra "circuito commercio e industria" e "circuito domestico".

Il CAC sugli imballaggi in plastica è aumentato con l'introduzione della diversificazione contributiva

Per quanto riguarda gli imballaggi in plastica va rilevato che la diversificazione contributiva avviata da CONAI ha portato ad un sensibile rialzo del CAC, rialzo che risulta particolarmente evidente per gli imballaggi in plastica che allo stato attuale delle tecnologie non risultano selezionabili/riciclabili. La Tabella seguente mostra l'evoluzione del CAC relativo agli imballaggi in plastica a partire dal 2017 per le diverse fasce contributive.

L'EVOLUZIONE DEL CAC SUGLI IMBALLAGGI IN PLASTICA

Euro/tonnellata

Fasce contributive	CAC 2017	CAC dal 1/1/2018	CAC dal 1/1/2019	CAC dal 1/1/2020
Fascia A: Imballaggi selezionabili e riciclabili da circuito "Commercio & Industria"*		179,00 €/t	150,00 €/t	150,00 €/t
Fascia B: Imballaggi selezionabili e riciclabili da circuito domestico				
Fascia B1 (imballaggi da circuito domestico con una filiera di selezione e riciclo efficace e consolidata)	188 €/t	208,00 €/t	208,00 €/t	208,00 €/t
Fascia B2 (altri imballaggi selezionabili e riciclabili da circuito domestico)**			263,00 €/t	436,00 €/t
Fascia C: Imballaggi non selezionabili/riciclabili allo stato delle tecnologie attuali:		228,00 €/t	369,00 €/t	546,00 €/t

*A seguito dell'aggiornamento post delibera del CdA Conai del 17 luglio 2019, la Categoria B2 viene rinominata in "Imballaggi con una filiera di selezione e riciclo efficace e consolidata da circuito "Commercio & Industria":

**A seguito dell'aggiornamento post delibera del CdA Conai del 17 luglio 2019, la Categoria B2 viene rinominata in "Imballaggi con una filiera di selezione e riciclo in fase di consolidamento e sviluppo - da circuito "Domestico" e/o "Commercio & Industria":





Fonte: CONAI

In Fascia C, sono collocati gli Imballaggi che non risultano selezionabili/riciclabili allo stato attuale delle tecnologie. Appare logico a questo punto chiedersi quali siano gli imballaggi che non possono essere avviati a riciclo; meglio tuttavia porsi la domanda opposta: **quali sono gli imballaggi che possono essere selezionati ed avviati a riciclo?**

Gli imballaggi in fascia B1 sono gli unici con una filiera di selezione e riciclo efficace e consolidata

Nella *"Lista degli imballaggi in plastica nelle fasce contributive"*, aggiornata al 27.03.2019, le uniche tipologie di imballaggi da circuito domestico con una filiera di selezione e riciclo efficace e consolidata (cfr. Fascia B1) sono poche tipologie di imballaggi rigidi in PET, HDPE e PP (a patto che rispettino alcune specifiche caratteristiche di progettazione)¹⁷.

FASCIA B1: IMBALLAGGI CON UNA FILIERA DI SELEZIONE E RICICLO EFFICACE E CONSOLIDATA*

	<p>1. Bottiglie e flaconi in PET - non multistrato, trasparenti o trasparenti colorati, senza etichetta coprente* (cosiddetta <i>sleeve</i>) in plastica / stampa diretta su di essi (in sostituzione di etichetta) - e preforme per la produzione degli stessi.</p> <p>* Per fare un esempio, le bottiglie in PET di colore bianco-opaco, spesso utilizzate per la vendita del latte fresco non sono allo stato attuale selezionabili e riciclabili. Parimenti, le bottiglie e bottigliette in PET trasparente, normalmente utilizzate per il confezionamento di succhi, yogurt, e bevande varie, con etichetta integrale, non vengono selezionate ed avviate a riciclo.</p>
	<p>2. Bottiglie e flaconi in PET - non multistrato, trasparenti o trasparenti colorati, con etichetta coprente in plastica ma dotata di perforazioni/punzonature per facilitarne la rimozione e accompagnata da istruzioni che invitino il consumatore a procedere in tal senso - e preforme per la produzione degli stessi.</p>
	<p>3. Bottiglie, flaconi e taniche - capacità fino a 5 litri - in HDPE e PP - di colore diverso dal nero e senza etichetta coprente (cosiddetta <i>sleeve</i>) in plastica.</p>
	<p>4. Bottiglie, flaconi e taniche - capacità fino a 5 litri - in HDPE e PP - di colore diverso dal nero, con etichetta coprente (cosiddetta <i>sleeve</i>) in plastica ma dotata di perforazioni/punzonature per facilitarne la rimozione e accompagnata da istruzioni che invitino il consumatore a procedere in tal senso.</p>





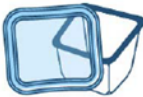
*esclusi tutti gli imballaggi poliaccoppiati a prevalenza plastica che rientrano invece in Fascia C.

Fonte: CONAI

Nella **FASCIA B2** – *"Altri imballaggi selezionabili e riciclabili da circuito domestico"*, figurano tipologie di imballaggi teoricamente selezionabili e riciclabili per le quali tuttavia non è presente al momento una filiera di selezione e riciclo efficace e consolidata. Al suo interno sono incluse/i:

¹⁷ Nella *"Lista degli imballaggi in plastica nelle fasce contributive"* in vigore dall'1.1.2020 ed aggiornate al 26.11.2019, scompaiono dalla fascia B1 anche le bottiglie, flaconi e taniche realizzate in PP.

FASCIA B2: ALTRI IMBALLAGGI SELEZIONABILI E RICICLABILI*

	Borse riutilizzabili, conformi alla vigente normative (art. 226-bis del D.Lgs 152/2006).
	Erogatori meccanici (es. spray pump, trigger etc...)
	Borse rispondenti ai requisiti stabiliti dalla norma UNI EN 13432:2002
	Tappi, chiusure e coperchi diversi da quelli in fascia A
	

*esclusi tutti gli imballaggi poliaccoppiati a prevalenza plastica che rientrano invece in Fascia C.

Fonte: CONAI

L'appartenenza alla fascia B1 dipende anche da precise scelte del produttore/utilizzatore

Si noti che tra i criteri forniti per la classificazione dei rifiuti di imballaggio in FASCIA B1, rientrano alcuni elementi che attengono a precise scelte del produttore/utilizzatore: l'utilizzo di etichette coprenti o di pigmenti bianchi o colorati opacizzanti nelle bottiglie e flaconi in PET, ad esempio, è una scelta del produttore/utilizzatore che determina allo stato attuale l'impossibilità di avvio a riciclo del materiale. Dal 1° gennaio 2019 tale scelta è penalizzata con un differenziale di 161 euro¹⁸ per ogni tonnellata di imballaggi immessa sul mercato; dal 1/1/2020 il differenziale sale a 338 euro¹⁹. Tale differenziale di costo potrà (forse) influire positivamente sulla scelta del produttori, mentre più blando (se non insignificante) è il segnale di prezzo che arriva al consumatore, per il quale il differenziale di prezzo sul singolo prodotto imputabile alla maggiorazione del CAC è praticamente irrilevante.

Il differenziale di prezzo tra una bottiglia riciclabile e una non riciclabile incide poco sul prezzo finale del prodotto

Nel caso specifico delle bottiglie in PET, tale differenziale di prezzo (tra una bottiglia riciclabile ed una non riciclabile) è infatti inferiore al mezzo centesimo di euro²⁰, dal 2019, e non supera il centesimo di euro dal 1/1/2020²¹, nonostante l'ulteriore rialzo del CAC per gli imballaggi in fascia C. Anche il CAC, preso nella sua interezza, risulta praticamente insignificante sul prezzo finale del singolo prodotto. Prendendo ad esempio un piatto in plastica monouso (conferibile in raccolta differenziata ma allo stato attuale non selezionabile/riciclabile), il CAC sul singolo prodotto (collocato in fascia C) si aggira

¹⁸ 369-208 euro = 161 euro.

¹⁹ 546-208 euro = 338 euro.

²⁰ Assumendo un peso unitario di una bottiglia in PET per il latte pari a 27 gr., una tonnellata equivale ad oltre 37.000 bottiglie (37.037 per la precisione). Il differenziale di 161 euro per tonnellata (tra fascia C e fascia B1) corrisponde a 0,004347 euro/bottiglia ovvero circa 0,43 ct. euro.

²¹ Con le medesime assunzioni di cui alla nota precedente, il differenziale di 338 euro per tonnellata corrisponde a 0,009126 euro/bottiglia ovvero circa 0,91 ct. euro.

intorno ad un terzo di centesimo²² dal 1/1/2019 e a circa mezzo centesimo dal 1/1/2020²³, valori che appaiono del tutto ininfluenti sulla scelta del consumatore di acquistarlo o meno e di optare per soluzioni basate su prodotti riutilizzabili.

Il sistema di diversificazione sugli imballaggi in carta e cartone è ancora agli inizi

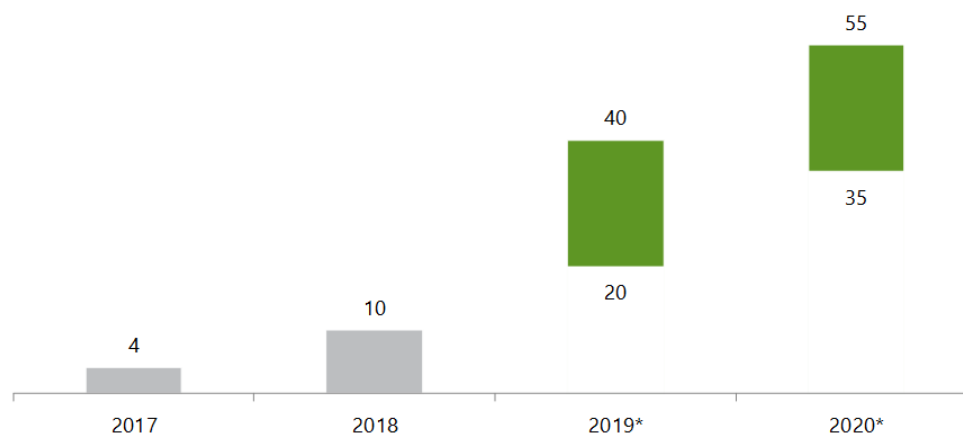
Il Sistema di diversificazione contributiva relativo agli imballaggi in carta e cartone avviato da CONAI a partire dal 1° gennaio 2019 è invece molto meno evoluto.

Il CAC per gli imballaggi in carta/cartone è passato in Italia dai 4 €/t del 2017 ai 10 €/t del 2018 ai 20 €/t del 2019, con un "extra CAC" di 20 €/t per gli imballaggi poliaccoppiati a prevalenza carta idonei al contenimento di liquidi²⁴. Nessuna diversificazione è ancora prevista ad esempio per gli imballaggi poliaccoppiati a prevalenza carta per il confezionamento di alimenti (es. imballaggi poliaccoppiati per biscotti in carta e plastica/polipropilene metallizzato, carte "speciali" per salumi, formaggi e altri prodotti freschi, ecc.) nonostante le note problematiche legate al loro riciclo in cartiera.

Il sistema potrebbe essere più efficacemente articolato nel prossimo futuro tenendo conto della recente norma UNI 11743:2019 dal titolo "*Carta e cartone – Determinazione dei parametri di riciclabilità di materiali e prodotti a prevalenza cellulosica*" pubblicata nel mese di aprile 2019, che eleva a norma Nazionale la procedura di laboratorio del metodo di prova Aticelca 501:2017, lo strumento tecnico per valutare e quantificare la riciclabilità degli imballaggi cellulosici nella filiera cartaria²⁵.

CONTRIBUTO AMBIENTALE SUGLI IMBALLAGGI IN CARTA E CARTONE IN ITALIA

Euro/tonnellata*



* Diversificazione contributiva: carta, cartone - cartoni per bevande

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati CONAI

²² Assumendo un peso unitario di un piatto in plastica monouso di 9,2 gr, una tonnellata equivale a oltre 100.000 piatti (108.695 per la precisione). Il CAC di 369 euro per tonnellata corrisponde a 0,0034 euro/piatto ovvero circa 0,34 ct. euro/piatto, 34 ct. su una confezione da 100 piatti.

²³ Con le medesime assunzioni di cui alla nota precedente, il CAC di 546 euro per tonnellata corrisponde a 0,0050 euro/piatto ovvero circa 0,5 ct. euro/piatto, 50 ct. su una confezione da 100 piatti.

²⁴ Si tratta, in particolare, di imballaggi primari a prevalenza carta, accoppiati con plastica ed eventualmente alluminio. In questa voce sono ricompresi, a titolo esemplificativo, i cosiddetti cartoni per bevande (latte, succhi di frutta, ecc.) e le stesse tipologie di confezioni per altri prodotti alimentari (sughi, passate, legumi, ecc.). Sono esclusi, invece, gli articoli di imballaggio per il catering (piatti, bicchieri, vaschette con relativi coperchi).

²⁵ Si veda nel merito Aticelca (2019), "Sistema di valutazione 501:2019: Valutazione del livello di riciclabilità di materiali e prodotti a prevalenza cellulosica sulla base della norma UNI 11743:2019".

LA RACCOLTA DIFFERENZIATA DI RIFIUTI NON RICICLABILI: IL PARADOSSO

È lecito chiedersi perché raccogliere in maniera differenziata rifiuti non selezionabili / riciclabili

Che senso ha raccogliere in maniera differenziata rifiuti non selezionabili/riciclabili? Cosa accade a tutti gli altri imballaggi in plastica che pagano il CAC e sono quindi conferibili in raccolta differenziata ai sensi dell'accordo ANCI-CONAI ma non sono tecnicamente o economicamente riciclabili? Le due domande riguardano in particolare i rifiuti di imballaggio in plastica post-consumo, la maggioranza dei quali, come già visto, non è allo stato attuale tecnicamente o economicamente selezionabile/riciclabile.

Il plasmix fatica a trovare impianti di termovalorizzazione per la "chiusura del ciclo"

A valle del processo di selezione nei CSS COREPLA²⁶, gli imballaggi non selezionabili e/o riciclabili confluiscono in una frazione denominata "plasmix" la quale, eventualmente a valle di un processo di trattamento finalizzato alla produzione di "Combustibile alternativo", deve trovare al momento collocazione (salvo rarissime eccezioni) in impianti di termovalorizzazione o in cementifici²⁷.

Negli ultimi due-tre anni tuttavia, a fronte di un incremento delle raccolte differenziate dei rifiuti di imballaggio in plastica sul territorio nazionale e di un conseguente aumento degli scarti e delle frazioni non riciclabili da gestire come rifiuti speciali, si è assistito ad una progressiva diminuzione della capacità impiantistica disponibile per la termovalorizzazione del plasmix. La difficoltà di "chiudere il ciclo" è diventata oggi particolarmente problematica, aggravata dallo stop della Cina dal 1° gennaio 2018 (*Paglia M., 2019*)²⁸ e, successivamente, di altri paesi del sud-est asiatico - verso i quali è stata dirottata buona parte dei rifiuti precedentemente inviati in Cina (*Eionet 2019*)²⁹ - alle importazioni di rifiuti che non rispettano rigidi standard di qualità.

La mancanza di sbocchi per il trattamento del plasmix ha creato problem in fase di raccolta

Questa situazione ha determinato, da una parte, un sensibile aumento dei costi per l'ingresso negli impianti di termovalorizzazione degli scarti dei processi di selezione/trattamento/riciclo, dall'altra, ha generato di recente vere e proprie situazioni di emergenza legate al superamento delle capacità di stoccaggio autorizzate degli impianti di selezione dei rifiuti in plastica. La mancanza di sbocchi per il trattamento del plasmix ha costretto in diversi casi a rallentare se non a sospendere temporaneamente i ritiri delle plastiche provenienti dalla raccolta differenziata, con il rischio del blocco delle raccolte. La crescita preoccupante del fenomeno degli incendi, in molti casi dolosi³⁰, di capannoni e impianti stracolmi di rifiuti di imballaggi in plastica è un altro dei problemi, non secondari, strettamente correlati alla mancanza di adeguati sbocchi industriali per il trattamento delle plastiche non selezionabili/riciclabili immesse sul mercato.

Perché, quindi, si continua a raccogliere in maniera differenziata rifiuti che non potranno essere avviati a riciclo, che incrementano il volume degli scarti da gestire e che oggi faticano a trovare collocazione negli impianti di termovalorizzazione?

²⁶ I Centri di selezione COREPLA (CSS) sono impianti (33 in Italia al momento) che svolgono per conto del Consorzio l'attività di selezione per polimero/colore in base ad un contratto-tipo e ad eventuali addendum contrattuali per prodotti sperimentali.

²⁷ Per approfondimenti si rimanda al Contributo n.135 del Laboratorio REF Ricerche: "Decarbonizzazione a "costo zero": il caso del combustibile da rifiuti", novembre 2019.

²⁸ Paglia M., (2019) "La gestione dei rifiuti in plastica alla luce del China's Ban: problemi e possibili interventi partendo dallo studio di un impianto di selezione all'avanguardia".

²⁹ Eionet (2019), "Plastics waste trade and the environment" Report ETC/WMGE 2019/5

³⁰ Si veda nel merito la Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, approvata nella seduta del 17 gennaio 2018, sul fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti.

Guardando il sistema nel suo complesso, sorgono quindi due ulteriori domande: la raccolta differenziata degli imballaggi in plastica che allo stato attuale delle tecnologie non sono tecnicamente o economicamente selezionabili/riciclabili:

1. è conveniente da un punto di vista ambientale?
2. è conveniente da un punto di vista economico per i Comuni e, più in generale, per il sistema nel suo complesso?

La filiera della raccolta e della selezione è complessa e genera costi ambientali

Rispetto alla prima domanda sorgono quantomeno delle perplessità, considerato che i rifiuti di imballaggio in plastica conferiti in RD seguono generalmente una filiera particolarmente lunga e complessa, prima di essere conferiti, per buona parte e nella migliore delle ipotesi, negli stessi impianti di termovalorizzazione dei rifiuti indifferenziati (fatta eccezione per i quantitativi avviati a combustione nei cementifici dopo un ulteriore trattamento finalizzato alla produzione di "Combustibile alternativo"). Ogni passaggio della filiera (piattaforme di stoccaggio, centri comprensoriali, impianti di selezione multimateriale, CSS) presenta ovviamente, oltre a costi economici, anche costi ambientali, legati alle operazioni di trasporto e di trattamento (separazione dagli altri flussi di rifiuto per le raccolte multimateriale, pre-pulizia, compattazione, selezione per tipologia di polimero nei CSS) all'interno degli impianti intermedi.

Il conferimento dei rifiuti da imballaggio rappresenta un valore economico per il Comune

Rispetto alla seconda domanda, apparentemente, il conferimento dei rifiuti di imballaggio in plastica non selezionabili/riciclabili in raccolta differenziata rappresenta un valore economico se visto dal Comune. I corrispettivi relativi agli imballaggi in plastica conferiti in convenzione, infatti, rappresentano circa il 60% del valore complessivo dei corrispettivi riconosciuti ai Comuni da tutti i consorzi di filiera³¹. Nell'assetto dell'attuale sistema di responsabilità estesa/condivisa del produttore per gli imballaggi, il Comune/gestore percepisce infatti un corrispettivo da COREPLA per tutti gli imballaggi in plastica conferiti in RD³², indipendentemente dalla loro effettiva riciclabilità e dal loro valore commerciale. Fatta eccezione per le tipologie di imballaggi in plastica di cui alla nota precedente, i costi delle operazioni di selezione nei CSS e di avvio a recupero energetico o smaltimento degli imballaggi non riciclabili conferiti in RD sono infatti a carico di COREPLA, che utilizza allo scopo le risorse derivanti dal CAC e dalla vendita sul mercato delle frazioni che, al contrario, presentano un valore economico positivo. Viceversa, qualora tali frazioni fossero conferite insieme alla frazione residua (indifferenziato), i relativi costi di raccolta e i costi per il loro avvio a recupero energetico o smaltimento sarebbero per intero a carico dei Comuni.

Tale approccio non cambierà in futuro con il recepimento nell'ordinamento nazionale delle nuove regole in materia di EPR introdotte dalla Direttiva 851/2018. La copertura integrale dei costi (o, in deroga, di almeno l'80% dei costi) si riferisce infatti ai costi di **raccolta differenziata** dei rifiuti di imballaggio sostenuti dai Comuni (ivi inclusi i costi del loro successivo **trasporto e trattamento**), non ai costi di raccolta e trattamento della frazione residua.

³¹ Nel 2016, i Corrispettivi riconosciuti da COREPLA ammontano ad oltre 265 milioni di euro, pari a circa il 60% del valore dei corrispettivi complessivamente riconosciuti da tutti i consorzi di filiera.

³² Fanno eccezione le seguenti tipologie di imballaggi, le quali, secondo quanto disposto dall'allegato tecnico ANCI-COREPLA attualmente vigente, sono considerati "frazione estranea": i rifiuti di imballaggi in plastica da classificare come rifiuti pericolosi ai sensi della normativa vigente; i rifiuti di imballaggi di provenienza non domestica che abbiano contenuto prodotti pericolosi; i rifiuti di imballaggi in plastica non vuoti, qualora presentino residui del contenuto di peso superiore al peso dello stesso imballaggio vuoto (per le bottiglie d'acqua e bibite è tollerato un residuo del contenuto che non superi il 5% della capacità); i rifiuti ospedalieri anche di imballaggi e simili; le cassette per pesce di provenienza non domestica (es. pescherie).

Un'analisi dei costi aggiuntivi che i Comuni sostengono per le operazioni citate (raccolta differenziata, selezione multimateriale, prepulizia e trasporto prima del conferimento al sistema consortile) potrebbe aiutare a fare maggiore luce sugli effettivi benefici economici per i Comuni e, in ultima analisi per le tariffe applicate agli utenti del servizio.

Le risorse a copertura dei costi di gestione degli imballaggi non riciclabili potrebbero essere allocate altrove

Viene in ogni caso da chiedersi se (e come) tali maggiori **risorse di sistema** destinate a coprire i costi della filiera degli imballaggi non riciclabili conferiti in RD non potrebbero essere più proficuamente impiegate per favorire la prevenzione dei rifiuti, lo sviluppo di sistemi basati sull'impiego di imballaggi riutilizzabili e la transizione verso la produzione ed utilizzo di imballaggi tecnicamente ed economicamente riciclabili. Su questa domanda si innesta ovviamente anche il tema della diversificazione contributiva (vedi par. precedente) e delle sue modalità applicative, allo scopo di ridurre, in prima istanza, la produzione di rifiuti di imballaggio e di raggiungere l'obiettivo introdotto dalla strategia europea sulla plastica che punta ad *"assicurare che entro il 2030 tutti gli imballaggi in plastica immessi sul mercato dell'Unione siano riutilizzabili o facilmente riciclabili"*.

LA GARANZIA DI CONTINUITÀ DEL SERVIZIO

CONAI ha sempre garantito la continuità del ritiro dei rifiuti di imballaggio

Pur non essendo allo stato attuale un obbligo di legge, il sistema CONAI in Italia ha sempre garantito la continuità del ritiro dei rifiuti di imballaggio conferiti in convenzione su tutto il territorio nazionale, anche dopo il superamento degli obiettivi di riciclo e recupero previsti dalla Direttiva 94/62/CE. La questione non è affatto scontata. La stessa Dir. 851/2018 non prevede un'esplicito obbligo (di continuità di ritiro), ma un più timido "dovrebbe".

*"Al fine di garantire una corretta gestione dei rifiuti, quando i produttori di prodotti o **le organizzazioni che attuano, per conto dei produttori, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi sono responsabili per la gestione dei rifiuti provenienti da prodotti che immettono sul mercato, essi dovrebbero garantire la continuità dei servizi di gestione dei rifiuti sull'intero anno, anche se gli obiettivi generali e specifici a essi applicabili sono conseguiti. Essi non dovrebbero inoltre limitare tali servizi in termini di zona geografica, prodotti e materiali contemplati ai luoghi in cui la raccolta e il trattamento dei rifiuti sono più redditizi**"³³.*

L'opportunità di prevedere uno specifico obbligo a livello nazionale è oggi richiamata dalla "legge di delegazione Europea 2018", che dispone espressamente (cfr. art.16) di *"estendere l'obbligo di raccolta all'intero anno di riferimento, indipendentemente dall'intervenuto conseguimento dell'obiettivo fissato"*.

LA RESPONSABILITÀ ESTESA DEL PRODUTTORE NELLA DIRETTIVA SUP

La Strategia europea sulla plastica, adottata il 16/01/2018 nell'ambito del Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare, prevedeva (tra le altre cose) l'emanazione di una specifica direttiva sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente (la cd. Direttiva SUP). Il testo della proposta di direttiva licenziata dal trilogio (Commissione, Parlamento e Consiglio Europeo) il 19 dicembre 2018, è stato diffuso il 18 gennaio 2019. Il testo, ratificato dal Parlamento europeo il 27

³³ Dir. 851/2018 - Considerando 25.

marzo 2019³⁴, è stato approvato in via definitiva dal Consiglio Europeo il 21 maggio 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale europea il 12 giugno 2019³⁵. A partire da tale data, gli Stati membri avranno due anni di tempo per il recepimento nell'ordinamento nazionale.

La Direttiva SUP, conosciuta prevalentemente per i divieti e limitazioni alla vendita di alcuni articoli monouso in plastica, introduce all'art.8 l'obbligo per gli Stati membri di istituire regimi di responsabilità estesa del produttore **per tutti i prodotti di plastica monouso elencati nella parte E dell'allegato** e immessi sul mercato dell'Unione. Tra questi figurano diverse tipologie di imballaggi in plastica:

1. Contenitori per alimenti, ossia recipienti quali scatole con o senza coperchio, usati per alimenti:
 - a. destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto;
 - b. generalmente consumati direttamente dal recipiente;
 - c. pronti per il consumo senza ulteriore preparazione, per esempio cottura, bollitura o riscaldamento compresi i contenitori per alimenti tipo fast food o per altri pasti pronti per il consumo immediato, ad eccezione di contenitori per bevande, piatti, pacchetti e involucri contenenti alimenti.
2. pacchetti e involucri in materiale flessibile e contenenti alimenti destinati al consumo immediato direttamente dal pacchetto o involucro senza ulteriore preparazione;
3. contenitori per bevande con una capacità fino a tre litri, ossia recipienti usati per contenere liquidi, per esempio bottiglie per bevande e relativi tappi e coperchi, nonché imballaggi composti di bevande e relativi tappi e coperchi, ma non i contenitori in vetro o metallo per bevande con tappi e coperchi di plastica;
4. tazze per bevande, inclusi i relativi tappi e coperchi;
5. sacchetti di plastica in materiale leggero definiti all'articolo 3, punto 1 quater, della direttiva 94/62/CE.

Il nuovo regime prevede obblighi di copertura e modulazione dei costi di raccolta e rimozione dei rifiuti

Per quanto riguarda la definizione del nuovo regime di responsabilità estesa del produttore per la filiera degli imballaggi, pertanto, alle nuove regole introdotte dalla Direttiva 851/2018 con l'aggiunta dell'art. 8-bis alla Dir. 98/2008 si aggiungono le regole introdotte dall'art.8 della Direttiva UE 2019/904 relative ad alcune particolari tipologie di imballaggi in plastica elencate nella parte E dell'Allegato. Più in dettaglio l'art. 8 della Direttiva UE 2019/904 dispone i seguenti obblighi aggiuntivi:

- **Obblighi di copertura dei costi di raccolta e delle misure di sensibilizzazione** - I produttori di tali prodotti dovranno coprire anche i **"costi efficienti" della raccolta dei rifiuti** e del successivo trasporto e trattamento, **inclusi i costi di rimozione dei rifiuti e i costi delle misure di sensibilizzazione di cui all'articolo 10**³⁶.

³⁴ *Reduction of the impact of certain plastic products on the environment* ***|European Parliament legislative resolution of 27 March 2019 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment (COM(2018)0340 – C8-0218/2018 – 2018/0172(COD)).

³⁵ Direttiva UE 2019/904 del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, meglio conosciuta come direttiva SUP (*Single Use Plastics*).

³⁶ "Gli Stati membri provvedono a che i produttori dei **prodotti di plastica monouso elencati nella parte E** dell'allegato **coprano i costi della raccolta dei rifiuti** costituiti da tali prodotti di plastica monouso e del successivo trasporto e trattamento, **inclusi i costi di rimozione dei rifiuti e i costi delle misure di sensibilizzazione di cui all'articolo 10** relativamente ai suddetti prodotti. I contributi finanziari versati dai produttori in adempimento a tali obblighi non

- **Obblighi in materia di modulazione dei costi di rimozione dei rifiuti** - I contributi finanziari versati dai produttori ai fini della copertura dei costi di rimozione dei rifiuti dovranno essere stabiliti in modo proporzionato e modulati conformemente all'articolo 8-bis, paragrafo 4, della direttiva 2008/98/CE, e dovranno tener conto dei costi di rimozione di singoli prodotti o gruppi di prodotti³⁷. Sarà la Commissione a definire in un secondo momento, in consultazione con gli Stati membri, gli **orientamenti sulla ripartizione dei costi di rimozione dei rifiuti** contemplati dai regimi di responsabilità estesa del produttore.
- **Misure di sensibilizzazione** - Le misure di sensibilizzazione che dovranno ricadere nel perimetro della responsabilità economica dei produttori, sono quelle indicate al successivo art. 10³⁸ e includono (tra le altre) le attività di comunicazione rivolte ai consumatori di prodotti di plastica monouso elencati nella parte G³⁹ dell'allegato sulla disponibilità di sistemi di riutilizzo, e sugli impatti legati al fenomeno dell'abbandono (*littering*) con particolare riguardo all'ambiente marino.

Un ultimo aspetto, rilevante ai fini della definizione del nuovo regime di responsabilità estesa del produttore per gli imballaggi, riguarda le disposizioni rivolte nello specifico alle **bottiglie in plastica in PET per bevande**.

L'**Art. 9 (Raccolta differenziata)** introduce infatti specifici target di intercettazione (raccolta differenziata) per il riciclaggio pari al 77% in peso entro il 2025 e al 90% in peso entro il 2029.

Nel 2018, in Italia, secondo i dati reperibili all'interno della Relazione sulla gestione 2018 - COREPLA, il riciclo delle bottiglie in PET ha interessato 244.809 tonnellate di rifiuti rispetto ad un immesso al consumo di 536.328 tonnellate pari al **45,6%** dell'immesso al consumo e a circa il 40% degli

superano i costi che sono necessari per fornire tali servizi in modo efficiente in termini di costi e sono stabiliti in modo trasparente tra i soggetti interessati".

³⁷ "Per quanto riguarda i **costi di rimozione dei rifiuti** di cui al primo comma, gli Stati membri provvedono a che i contributi finanziari versati dai produttori siano stabiliti in modo proporzionato e siano modulati conformemente all'articolo 8 bis, paragrafo 4, della direttiva 2008/98/CE, e tengano conto dei costi di rimozione di singoli prodotti o gruppi di prodotti. I costi sono limitati alle **attività intraprese regolarmente dalle autorità pubbliche o per loro conto**, che comprendono le attività di rimozione dei rifiuti in vista dell'adempimento dei pertinenti obblighi in materia di prevenzione dei rifiuti e di tutela dell'ambiente previsti dagli atti legislativi dell'Unione".

³⁸ **Articolo 10 "Misure di sensibilizzazione" della Dir. 2019/904 del 5 giugno 2019**: "Gli Stati membri adottano misure volte a informare i consumatori e a incentivarli ad adottare un comportamento responsabile al fine di ridurre la dispersione dei rifiuti derivanti dai prodotti contemplati dalla presente direttiva, nonché misure volte a comunicare ai consumatori di prodotti di plastica monouso elencati nella parte G dell'allegato di attrezzi da pesca contenenti plastica le informazioni seguenti: a) la disponibilità di alternative riutilizzabili, di sistemi di riutilizzo e le opzioni di gestione dei rifiuti per tali prodotti di plastica monouso e per attrezzi da pesca contenenti plastica e le migliori pratiche in materia di gestione dei rifiuti a norma dell'articolo 13 della direttiva 2008/98/CE; b) l'incidenza sull'ambiente, in particolare l'ambiente marino, della dispersione o altro smaltimento improprio dei rifiuti di tali prodotti di plastica monouso e di attrezzi da pesca contenenti plastica; c) l'impatto dei metodi impropri di smaltimento dei rifiuti di tali prodotti di plastica monouso sulla rete fognaria.

³⁹ **ALLEGATO alla Dir. 2019/904 del 5 giugno 2019 (Direttiva SUP), Parte G**: 1) Contenitori per alimenti, ossia recipienti quali scatole con o senza coperchio, usati per alimenti: a) destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto; b) generalmente consumati direttamente dal recipiente; c) pronti per il consumo senza ulteriore preparazione, per esempio cottura, bollitura o riscaldamento, compresi i contenitori per alimenti tipo fast food o per altri pasti pronti per il consumo immediato, a eccezione di contenitori per bevande, piatti, pacchetti e involucri contenenti alimenti; 2) pacchetti e involucri in materiale flessibile e contenenti alimenti destinati al consumo immediato direttamente dal pacchetto o involucro senza ulteriore preparazione; 3) contenitori per bevande con una capacità fino a tre litri, ossia recipienti usati per contenere liquidi, per esempio bottiglie per bevande e relativi tappi e coperchi, nonché imballaggi compositi di bevande e relativi tappi e coperchi, ma non i contenitori in vetro o metallo per bevande con tappi e coperchi di plastica; 4) tazze per bevande e relativi tappi e coperchi; 5) prodotti del tabacco con filtri e filtri commercializzati in combinazione con i prodotti del tabacco; 6) salviette umidificate, ossia salviette pre-inumidite per l'igiene personale e per uso domestico; 7) palloncini, tranne i palloncini per uso industriale o altri usi e applicazioni professionali che non sono distribuiti ai consumatori; 8) sacchetti di plastica in materiale leggero definiti all'articolo 3, punto 1 quater, della direttiva 94/62/CE; 9) assorbenti, tamponi igienici e applicatori per tamponi.

imballaggi in plastica avviati a riciclo. Un valore ancora molto distante dai nuovi obiettivi stabiliti dalla Direttiva.

Gli Stati membri possono istituire sistemi di DRS o stabilire target di raccolta differenziata

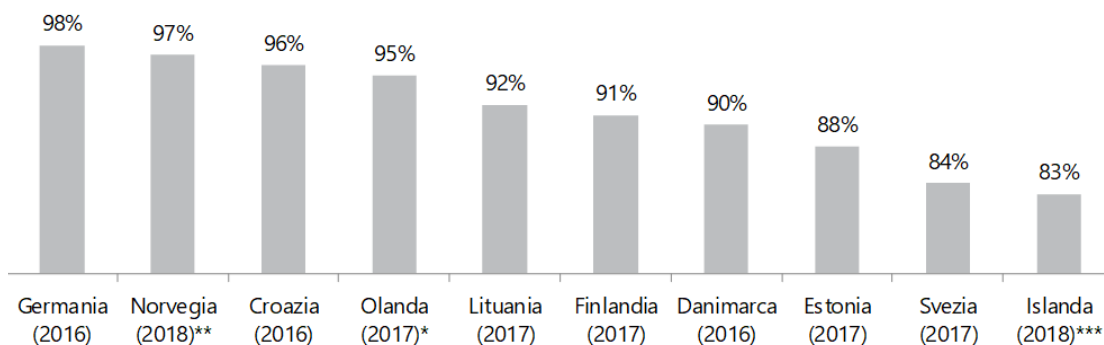
Nel merito, il comma 1) dispone che a tal fine gli Stati membri possono a loro scelta:

- a. istituire sistemi di deposito su cauzione (DRS);
- b. stabilire obiettivi di raccolta differenziata per i pertinenti regimi di responsabilità estesa del produttore.

Va rilevato che, ad oggi, gli unici paesi che hanno raggiunto target intercettazione dei rifiuti costituiti da bottiglie in plastica per liquidi in PET vicini o superiori al 90%, sono i paesi che hanno introdotto sistemi di deposito su cauzione per tali tipologie di prodotti.

INTERCETTAZIONE DI RIFIUTI COSTITUITI DA BOTTIGLIE IN PET

% di intercettazione di rifiuti nei principali Paesi europei con sistemi di Deposito su Cauzione (DRS)



* Il dato si riferisce alle bottiglie in PET di capacità > a 0,75 lt che hanno l'obbligo di cauzione.

** Il dato è tratto da www.governmenteuropa.eu/deposit-return-schemes-plastic/91699/

*** Il dato è tratto da <http://endurvinnslan.is/english/>

Fonte: elaborazioni Paolo Azzurro su dati ACR+ (ACR+ 2019)

I sistemi di intercettazione selettiva, garantiscono inoltre i requisiti di base per la produzione di R-PET idoneo al contatto diretto con gli alimenti. Nel merito l'Art.6 (Requisiti dei prodotti), stabilisce una percentuale minima di materiale riciclato nella fabbricazione di nuove bottiglie in PET per bevande: a partire dal 2025, le bottiglie in PET dovranno contenere almeno il 25% di plastica riciclata, calcolato come media per tutte le bottiglie in PET immesse sul mercato nel territorio dello Stato membro e, a partire dal 2030, almeno il 30%.

Misure oggetto della Direttiva SUP: l'EPR è un fattore comune fra i prodotti immessi al consumo

La grafica seguente riassume i prodotti e le misure oggetto della Direttiva SUP. Nel complesso, tutti i prodotti in plastica monouso individuati non soggetti a restrizioni alla vendita devono sottostare a misure di responsabilizzazione e, ad eccezione degli assorbenti igienici, a schemi di responsabilità estesa del produttore.

Di conseguenza, il recepimento della Direttiva SUP si presenta come un'ulteriore occasione di rinforzo e riforma degli schemi EPR in Italia.

DIRETTIVA SUP: I PRODOTTI E LE MISURE OGGETTO DEL PROVVEDIMENTO

	Riduzione del consumo	Restrizione di mercato	Prescrizione sulla progettazione dei prodotti	Requisiti di marcatura	EPR	Obiettivo di raccolta differenziata	Misure di sensibilizzazione
Contenitori per alimenti							
Tazze per bevande							
Bastoncini cotonati							
Posate, piatti, mescolatori, cannuce							
Aste per palloncini							
Palloncini							
Pacchetti e involucri							
Contenitori per bevande, relativi tappi e coperchi							
Bottiglie per bevande							
Contenitori per alimenti e per bevande, relativi tappi e coperchi, in EPS							
Filtri di prodotti del tabacco							
Articoli sanitari: salviette umidificate							
Articoli sanitari: assorbenti igienici							
Sacchetti di plastica in materiale leggero							
Attrezzi da pesca							

Fonte: eur-lex.europa.eu

CONCLUSIONI

Dopo il recepimento nell'ordinamento nazionale delle nuove Direttive 851/2018 e 852/2018, incluse nel pacchetto Europeo sull'economia circolare, dovranno essere ridefinite anche le regole che disciplinano la responsabilità estesa del produttore (EPR) per la filiera degli imballaggi. Il nuovo schema EPR **dovrà** essere conforme ai requisiti minimi di cui al nuovo art. 8-bis della Direttiva 98/2008/CE sui rifiuti e **potrà** prevedere ulteriori requisiti obbligatori. Le scelte che saranno operate in tal senso dal legislatore nazionale potranno avere un impatto rilevante sul settore, in particolare in materia di prevenzione, riciclabilità dei prodotti immessi sul mercato, riutilizzabilità/riutilizzo.

Le nuove regole in materia di EPR⁴⁰, dovranno inoltre essere integrate con le regole dettate dalla citata Direttiva SUP, che introducono l'ulteriore obbligo di copertura dei **"costi efficienti" di rimozione dei rifiuti e i costi delle misure di sensibilizzazione** (con particolare riferimento al fenomeno del *littering* in ambiente terrestre e marino).

Coerentemente con gli obiettivi e le strategie definite a livello europeo in materia di economia circolare, efficienza nell'uso delle risorse, emissioni di "gas serra" nonché con la gerarchia europea sui rifiuti, è auspicabile che il nuovo schema EPR ponga l'accento sul tema delle prevenzione, del riutilizzo e della riciclabilità degli imballaggi immessi sul mercato, evitando di disperdere risorse per la gestione di flussi crescenti di rifiuti non riciclabili raccolti in maniera differenziata.

Nel merito, assume particolare rilevanza l'evoluzione dell'attuale sistema di diversificazione contributiva e la predisposizione di adeguati strumenti di valutazione/monitoraggio della sua efficacia rispetto agli obiettivi di prevenzione quantitativa e di riciclabilità degli imballaggi immessi sul mercato. L'analisi dei sistemi di diversificazione contributiva adottati a livello europeo e il coinvolgimento delle imprese operanti nel settore della selezione e del riciclo degli imballaggi potrebbe essere un buon punto di partenza per avviare una seria riflessione sulla "riforma" del sistema.

Per quanto riguarda le bottiglie in PET per bevande, i target stabiliti dalla Direttiva SUP in materia di intercettazione e avvio a riciclo e i requisiti sulla percentuale minima di materiale riciclato nella fabbricazione di nuove bottiglie richiedono un'attenta riflessione sulle modalità di intercettazione da adottare, considerato che, ad oggi, gli unici Paesi che hanno raggiunto target di intercettazione vicini o superiori al 90% sono quelli che hanno introdotto sistemi di deposito su cauzione (DRS) e che la raccolta selettiva, diversamente dalla raccolta congiunta delle bottiglie in PET insieme agli altri rifiuti di imballaggio in plastica, risulta di fatto un pre-requisito per poter trasformare il PET raccolto in R-PET idoneo alla fabbricazione di nuove bottiglie in plastica per liquidi alimentari.

L'efficacia dei nuovi regimi EPR nel perseguimento di obiettivi in linea con i principi dell'economia circolare, dipenderà in buona parte anche dall'evoluzione di altri strumenti di politica ambientale adottati a livello comunitario e nazionale. I nuovi schemi EPR dovranno essere coordinati con altri strumenti di tipo regolamentare (es. divieti, target obbligatori, requisiti e standard in materia di progettazione, di etichettatura e di informazione al consumatore), fiscale (imposte, incentivi, disincentivi), con le politiche in materia di GPP, con le attività di formazione, comunicazione e sensibilizzazione, nonché con l'evoluzione dei sistemi di tariffazione puntuale (*PAYT schemes*).

Infine, l'evoluzione della responsabilità finanziaria dei produttori di imballaggi dalla copertura dei "maggiori oneri" di RD alla copertura integrale dei "costi efficienti" di raccolta, trasporto e trattamento riporta all'attenzione un nodo mai sciolto, ovvero quello relativo alla mancanza di criteri "og-

⁴⁰ Limitatamente agli imballaggi in plastica monouso elencati nella Parte E, Sezione I dell' Allegato alla Direttiva SUP. Direttiva 2019/904 del 5 giugno 2019.

gettivi” per la determinazione dell’entità della responsabilità economico-finanziaria dei produttori di imballaggi in relazione ai costi della loro gestione a fine vita.

Su quest’ultimo punto, si rimanda ad una prossima puntata.