

LA RESPONSABILITÀ ESTESA DEL PRODUTTORE (EPR): UNA RIFORMA PER FAVORIRE PREVENZIONE E RICICLO.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

L'Italia si appresta a recepire le nuove direttive Europee del pacchetto sull'Economia Circolare. Gli Stati membri sono chiamati a disciplinare i regimi di responsabilità del produttore nel rispetto dei requisiti minimi introdotti dalla Direttiva 851/2018. Per gli imballaggi i nuovi criteri dovranno trovare concreta applicazione entro la fine del 2024. Il modo con cui tali criteri saranno recepiti nell'ordinamento nazionale avrà importanti ricadute lungo tutta la filiera, dalla progettazione degli imballaggi alla gestione e all'intercettazione dei rifiuti a fine vita.

Italy is about to adopt the European directives on Circular Economy Package. Member States are called to regulate manufacturers responsibility, facing the minimum requirements proposed by the Directive 851/2008. The new criteria for packages will have to be defined and working by the end of 2024. The way this criteria will be acknowledged in national regulations, will have relevant implications throughout the whole industry, from the design of the packages to the management as they become waste.

Gruppo di lavoro: Paolo Azzurro, Donato Berardi, Antonio Pergolizzi, 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. 136 - Acqua** - Dialogo e informazione: gli ingredienti della partecipazione
- n. 135 - Rifiuti** - Decarbonizzazione a "costo zero": il caso del combustibile da rifiuti
- 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
- n. 131 - Acqua** - Gestione unica e governo del servizio idrico: qualcosa si muove al Sud, ottobre 2019
- n. 130 - Acqua** - Cambiamento climatico e resilienza: una responsabilità collettiva, ottobre 2019
- n. 129 - Rifiuti** - Regolazione dei rifiuti: poco spazio alla qualità e poca flessibilità, settembre 2019
- n. 128 - Acqua** - Economia comportamentale e servizi pubblici locali: la spinta gentile degli "architetti delle scelte", settembre 2019
- n. 127 - Acqua** - Dall'emergenza alla prevenzione: urge un cambio di paradigma, luglio 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

La responsabilità estesa del produttore (in lingua inglese "*Extended producer responsibility*" o più brevemente EPR) può essere definita come un approccio di politica ambientale nel quale il produttore di un bene è responsabile anche alla fase post-consumo, ovvero della sua gestione una volta diventato rifiuto¹.

La Direttiva 851/2018, parte integrante del Pacchetto Europeo sull'Economia Circolare, postula importanti novità in materia di EPR, per assicurare un utilizzo accorto, efficiente e razionale delle risorse naturali. In particolare, vengono previsti requisiti minimi per i regimi EPR nazionali al fine di garantire una maggiore uniformità degli schemi adottati nei diversi paesi per le diverse tipologie di flussi e la loro coerenza con i principi e gli obiettivi europei in materia di economia circolare, efficienza nell'uso delle risorse, mitigazione dei cambiamenti climatici, gestione dei rifiuti.

Nonostante i regimi EPR adottati a livello nazionale abbiano indubbiamente contribuito al miglioramento della gestione dei rifiuti, la **Commissione Europea evidenzia la loro scarsa capacità di incidere sulla progettazione dei prodotti secondo la logica circolare**, con particolare riguardo alle caratteristiche di durabilità, riutilizzabilità, riparabilità, riciclabilità, impiego di materiali riciclati e presenza di sostanze pericolose in fase di progettazione.

I nuovi regimi EPR dovranno quindi contribuire alla transizione verso l'impiego di prodotti durevoli, adatti all'uso multiplo, riparabili, tecnicamente ed economicamente selezionabili e riciclabili, realizzati a partire da materiali riciclati. Nel settore imballaggi, la Direttiva 852/2018 dispone che i nuovi requisiti di cui all'art.8-bis **dovranno trovare concreta applicazione negli ordinamenti nazionali entro e non oltre la fine del 2024.**

Entro il 5 Luglio 2020 invece, il Governo Italiano dovrà recepire nell'ordinamento nazionale le nuove Direttive. I prossimi mesi saranno pertanto decisivi perché le scelte che saranno compiute getteranno le basi dei futuri regimi EPR.

LE ORIGINI DEL CONCETTO DI EPR

Il concetto di EPR fu introdotto nel 1990 da Lindhqvist

Il concetto di EPR fu introdotto per la prima volta nel 1990 da Thomas Lindhqvist², accademico svedese, nel contesto del dibattito sulla "*Cleaner production*"³ e, in particolare, sui possibili strumenti di policy in grado di stimolare, promuovere e accelerare la transizione verso processi e prodotti "sostenibili". Nella concezione di Lindhqvist, si tratta di spostare la responsabilità della gestione dei rifiuti derivanti dai prodotti immessi sul mercato dai consumatori/autorità pubbliche ai produttori dei prodotti medesimi.

Inizia in quel momento a farsi strada l'idea e **la consapevolezza che sia necessario intervenire a monte dei processi di produzione, fin dalla progettazione dei prodotti, per poter affrontare il crescente problema della produzione eccessiva di rifiuti, migliorare la gestione dei rifiuti a valle, e ridurre gli impatti ambientali.**

¹ Extended Producer Responsibility (EPR) is an environmental policy approach in which a producer's responsibility for a product is extended to the post-consumer stage of a product's life cycle", OECD 2001.

² Lindhqvist, T., Lidgren, K. (1990). Modeller för förlängt producentansvar [Models for Extended Producer Responsibility]. In Ministry of the Environment, Från vaggan till graven - sex studier av varors miljöpåverkan [From the Cradle to the Grave - six studies of the environmental impact of products], (Ds 1991:9).

³ <http://www.unep.fr/scp/cp/>.

La prima
definizione di EPR
rimanda a una
strategia di
protezione
ambientale

Una prima definizione formale dell'espressione "EPR" venne presentata da T. Lindhqvist all'interno di un report pubblicato nel 1992⁴. Lindhqvist definiva l'EPR come una strategia di protezione ambientale che rende i produttori responsabili dell'intero ciclo di vita dei loro prodotti e in particolare per il ritiro a fine vita, il riciclo e lo smaltimento finale. Tale responsabilità, nella visione di Lindhqvist, si traduce e si esplica in una combinazione di obblighi di tipo amministrativo, economico e informativo in carico ai produttori dei beni dai quali originano i rifiuti⁵.

Tale impostazione, come vedremo più avanti, costituisce la base degli attuali regimi EPR introdotti a livello europeo e nazionale.

L'EPR NELLA LEGISLAZIONE EUROPEA PRIMA DELLA RIFORMA

L'UE ha reso
obbligatorio l'EPR
solo per RAEE,
veicoli fuori uso,
pile e accumulatori

A livello Europeo, la responsabilità estesa del produttore è considerata un importante strumento per favorire la transizione verso l'uso efficiente delle risorse e la riduzione degli impatti ambientali lungo l'intero ciclo di vita dei prodotti. La Strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti⁶ del 2005, evidenziava già l'importanza dei regimi di responsabilità estesa del produttore per favorire il riciclaggio dei rifiuti negli ambiti in cui le dinamiche di mercato non garantiscono il raggiungimento ed il mantenimento di elevati livelli di intercettazione e di avvio a riciclo. Il principio è stato successivamente ripreso e rafforzato nell'ambito della Tabella di marcia sull'uso efficiente delle risorse⁷.

Ad oggi⁸, l'Unione Europea ha reso obbligatoria l'adozione di regimi di responsabilità estesa del produttore solo per i RAEE (rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche), i veicoli fuori uso, le pile e accumulatori. La relativa disciplina è codificata nelle Direttive Europee 2012/19 sui RAEE, 2003/53 sui veicoli fuori uso, 2006/66 sulle pile e accumulatori.

La disciplina
dell'EPR è applicata
in modo
disomogeneo tra
gli Stati membri

Nel settore degli imballaggi la disciplina vigente introdotta dalla Direttiva 94/62 viene definita della "**responsabilità condivisa**", una sorta di "EPR depotenziato" in cui la responsabilità del fine vita degli imballaggi immessi al consumo risulta **distribuita tra produttori, utilizzatori e consumatori** secondo criteri e modalità che, nella pratica, variano sensibilmente tra i diversi Stati membri.

In merito alla responsabilità finanziaria della gestione dei rifiuti, disciplinata dall'articolo 14 della Direttiva 98/2008, ciascuno Stato "*può decidere di far sostenere, parzialmente o interamente, i costi della gestione dei rifiuti al produttore*".

La Direttiva 851
apporta modifiche
alla responsabilità
finanziaria

Come vedremo meglio nel seguito, la Direttiva 851/2018, in attesa di recepimento nell'ordinamento nazionale, apporta due modifiche sostanziali alla questione della responsabilità finanziaria:

- In primo luogo, esplicita che i costi della gestione dei rifiuti ricomprendono anche "**i costi per la necessaria infrastruttura e il relativo funzionamento**";

⁴ Lindhqvist, T. (1992). Extended Producer Responsibility as a Strategy to Promote Cleaner Products (1-5). Lund: Department of Industrial Environmental Economics, Lund University.

⁵ "Extended Producer Responsibility is an environmental protection strategy to reach an environmental objective of a decreased total environmental impact from a product, by making the manufacturer of the product responsible for the entire life-cycle of the product and especially for the take-back, recycling and final disposal of the product. The Extended Producer Responsibility is implemented through administrative, economic and informative instruments. The composition of these instruments determines the precise form of the Extended Producer Responsibility" [Lindhqvist, T., (1992)].

⁶ Comunicazione della Commissione, del 21 dicembre 2005, intitolata: "Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse - Una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti" COM (2005) 666.

⁷ Comunicazione della Commissione, intitolata: "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" COM/2011/0571.

⁸ Prima della riforma introdotta dalla Direttiva 851/2018.

- in secondo luogo, limita la facoltà degli Stati membri nella definizione dei criteri di allocazione dei costi di gestione dei rifiuti tra i vari soggetti, richiamando esplicitamente le disposizioni (requisiti minimi) di cui al nuovo art. 8-bis, ovvero, i requisiti specifici in materia di responsabilità finanziaria del produttore e di diversificazione contributiva.

LA RESPONSABILITÀ FINANZIARIA NELLE DIRETTIVE 98/2008 E 851/2018

Articolo 14 - Costi (98/2008)	Articolo 14 - Costi (851/2018)
1. Secondo il principio «chi inquina paga», i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti.	1. Secondo il principio «chi inquina paga», i costi della gestione dei rifiuti, compresi quelli per la necessaria infrastruttura e il relativo funzionamento , sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti.
2. Gli Stati membri possono decidere che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti parzialmente o interamente dal produttore del prodotto causa dei rifiuti e che i distributori di tale prodotto possano contribuire alla copertura di tali costi.	2. Fatti salvi gli articoli 8 e 8-bis , gli Stati membri possono decidere che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti parzialmente o interamente dal produttore del prodotto dal quale provengono i rifiuti e che i distributori di tale prodotto possano contribuire alla copertura di tali costi».

Fonte: Laboratorio REF Ricerche

Nonostante i principi delle direttive europee siano comuni quindi, la disciplina dell'EPR è stata declinata da ciascuno Stato membro in maniera diversa per potersi adattare ai contesti specifici e ai diversi ordinamenti nazionali e con risultati fortemente diversificati in termini di performance (riduzione quantitativa, percentuali di intercettazione, avvio a riciclo, riuso, etc...).

I MODELLI EPR IN USO PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI DI IMBALLAGGIO

Sono 26 gli Stati membri che hanno posto in essere un qualche schema EPR

I diversi paesi europei hanno implementato nel tempo diversi "sistemi di *compliance*" per sostanziare il principio di responsabilità estesa/condivisa nella gestione dei rifiuti di imballaggio sancito dalla Direttiva 94/62/CE. Ad oggi, 26 dei 28 Stati membri della UE hanno posto in essere un qualche tipo di schema EPR per i rifiuti di imballaggio (*Institute for European Environmental Policy 2017*)⁹. Molti di questi schemi sono stati implementati a partire dai primi anni '90 (per prima la Germania, seguita, in ordine cronologico da Francia, Austria, Belgio, Lussemburgo, Svezia, Spagna, Portogallo, Ungheria, Finlandia, Irlanda e UK), l'Italia nel 1997 con l'istituzione del CONAI da parte del cd. Decreto Ronchi (D.lgs n.22 del 5/2/1997), gli altri nei primi anni 2000 (European Commission, 2014)¹⁰.

Tali sistemi differiscono in maniera sostanziale in relazione ad una molteplicità di aspetti e in particolare in base a:

⁹ Institute for European Environmental Policy (2017): EPR in the EU Plastics Strategy and the Circular Economy: A focus on plastic packaging.

¹⁰ European Commission - DG Environment (2014), "Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)" - Final Report.

- tipologia di responsabilità in capo ai soggetti obbligati (es. solo responsabilità finanziaria vs. responsabilità finanziaria + responsabilità operativa nella gestione diretta della raccolta);
- coesistenza o meno di diversi sistemi di compliance all'EPR (un solo sistema vs. più sistemi in concorrenza tra di loro);
- entità degli oneri in capo ai soggetti obbligati (es. copertura integrale vs. copertura parziale dei costi di gestione);
- perimetro di applicazione del sistema (es. solo imballaggi di provenienza domestica vs. imballaggi di provenienza sia domestica che commerciale/industriale);
- integrazione o meno con sistemi di deposito (DRS) per il riutilizzo e/o per il riciclo;
- presenza o meno di un sistema di diversificazione contributiva per gli imballaggi appartenenti alla stessa classe merceologica (es. plastica, carta etc...);
- modalità di articolazione del contributo richiesto (nel seguito denominato "contributo ambientale").

Il contributo sugli imballaggi può diversificarsi sulla base di una molteplicità di fattori

Con riferimento agli ultimi due aspetti citati, va evidenziato che il contributo ambientale, nei diversi schemi EPR, è riferito ad un sistema di classificazione/categorizzazione degli imballaggi che può differire sensibilmente in relazione ad una varietà di fattori; tra questi si evidenziano:

- circuito di provenienza del materiale (es. domestico vs. commercio/industria, imballaggi per il trasporto delle merci);
- caratteristiche dei materiali utilizzati e dei prodotti (es. riusabilità, riciclabilità, contenuto di materiale riciclato, biodegradabilità/compostabilità, dimensioni);
- tipologia di polimero, nel caso degli imballaggi in plastica, (es. contributo unico per tutti gli imballaggi in plastica vs. contributi differenziati per alcune tipologie di polimeri: es. PET, HDPE, altre plastiche);
- destinazione d'uso degli imballaggi (es. contributo specifico in funzione del tipo di prodotto che l'imballaggio è destinato a contenere)
- etc.

La diversificazione dei contributi ne rende difficile la comparazione a livello europeo

Tale diversificazione rende di fatto la comparazione dei diversi schemi e in particolare dei contributi ambientali nei diversi paesi membri/schemi EPR particolarmente complessa, con il rischio, come evidenzia PRO Europe nel suo rapporto annuale sui costi di partecipazione al sistema per le imprese, (*PRO Europe* 2017¹¹, 2018¹², 2019¹³) di confrontare "mele con le pere".

I principali modelli di gestione dei rifiuti da imballaggio sono detti "integrati" o "duali"

Sul piano operativo è possibile distinguere due principali modelli di gestione:

- "modelli integrati", nei quali sono le amministrazioni locali a gestire la raccolta dei rifiuti di imballaggio sul territorio, congiuntamente alle altre tipologie di rifiuti urbani; i soggetti obbligati sono in questo caso tenuti a contribuire in tutto o in parte alla copertura dei costi di

¹¹ Pro Europe (2017). Participation Costs Overview 2017 - https://www.pro-e.org/files/Participation-Costs_2017.pdf.

¹² Pro Europe (2018). Participation Costs Overview 2018 - https://www.pro-e.org/files/Participation-Costs_2018.pdf.

¹³ Pro Europe (2019). Participation Costs Overview 2019 - https://www.pro-e.org/files/Participation-Costs_2019.pdf.

gestione dei rifiuti di imballaggio sostenuti dalle pubbliche amministrazioni attraverso corrispettivi concordati che tengono conto della tipologia, della qualità e della quantità dei rifiuti di imballaggio raccolti in maniera differenziata.

- “modelli duali”, dal nome del sistema tedesco (Duales System Deutschland - DSD) avviato a partire dal 1991 nei quali i soggetti obbligati sono tenuti ad organizzare per proprio conto un sistema di intercettazione dei rifiuti derivanti dai “propri” imballaggi immessi sul mercato diverso da quello destinato alla raccolta delle altre tipologie di rifiuto e a gestire le successive operazioni finalizzate al recupero di materia e di energia. In questo caso, i costi di raccolta e avvio a riciclo/recupero/smaltimento sono sostenuti per intero dalle organizzazioni che per conto delle imprese ottemperano agli obblighi in materia di responsabilità estesa.

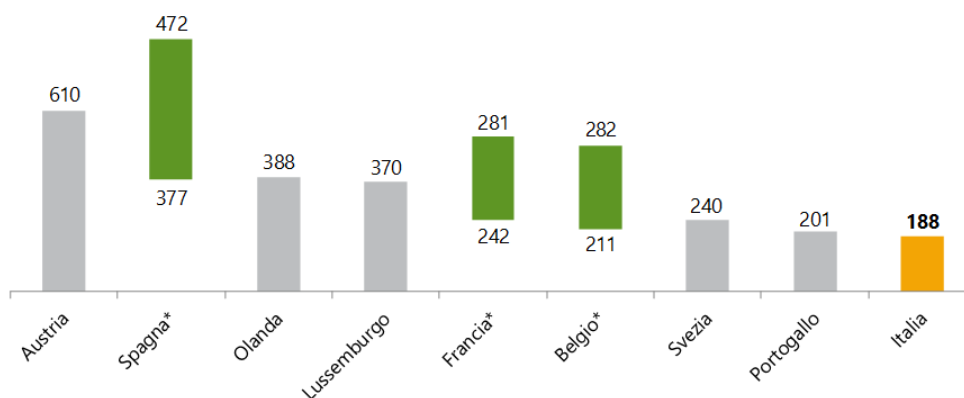
Esempi di “modelli integrati” sono quelli adottati da Italia, Francia e Spagna; esempi di “modelli duali” sono quelli adottati in Germania e Svezia.

Il CAC versato dai produttori in Italia è generalmente inferiore a quello degli altri Paesi UE

Rispetto al tema della copertura dei costi di gestione degli imballaggi a fine vita, un Rapporto realizzato per la Commissione Europea nel 2014¹⁴. rilevava che in Austria, Belgio, Germania, Repubblica Ceca e Paesi Bassi le imprese sopportano per intero i costi di gestione (raccolta differenziata, trasporto e trattamento) dei propri rifiuti di imballaggio, mentre in Francia il contributo dei produttori arriva al 75%. Di conseguenza, come evidenziato nei grafici allegati, tratti da un recente lavoro¹⁵ e rielaborati dal Laboratorio REF Ricerche, il CAC versato dalle imprese obbligate in Italia risulta (almeno fino al 1 gennaio 2018, anno di introduzione del nuovo sistema di diversificazione contributiva da parte di CONAI) generalmente inferiore a quello dei paesi citati.

CONTRIBUTO AMBIENTALE SUGLI IMBALLAGGI IN PLASTICA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

Euro/tonnellata, 2017



*In vigore un sistema di diversificazione contributiva

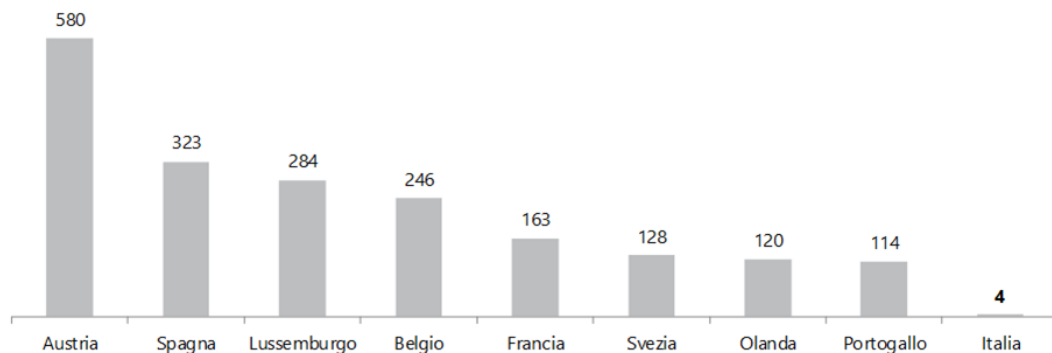
Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Pro-Europe

¹⁴ European Commission - DG Environment (2014), “Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)” - Final Report (https://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf).

¹⁵ La responsabilità estesa del produttore nel settore degli imballaggi, Galipò, M., 2017.

CONTRIBUTO AMBIENTALE SUGLI IMBALLAGGI IN CARTONE PER BEVANDE NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

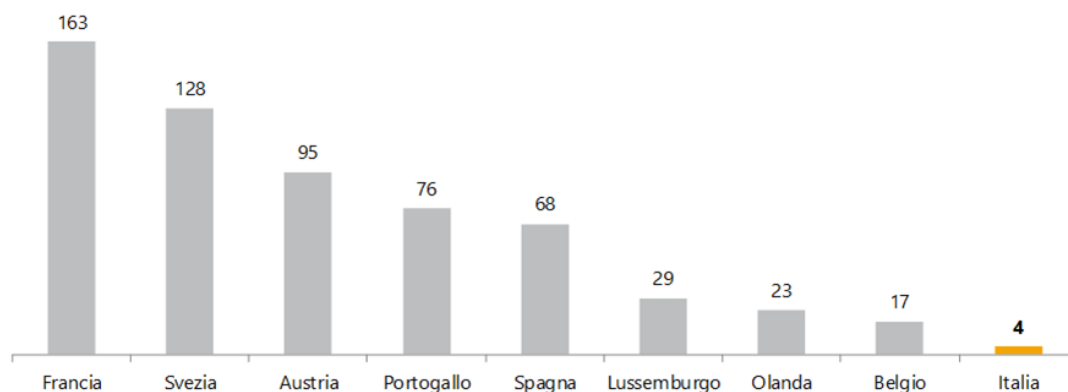
Euro/tonnellata, 2017



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Pro-Europe

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

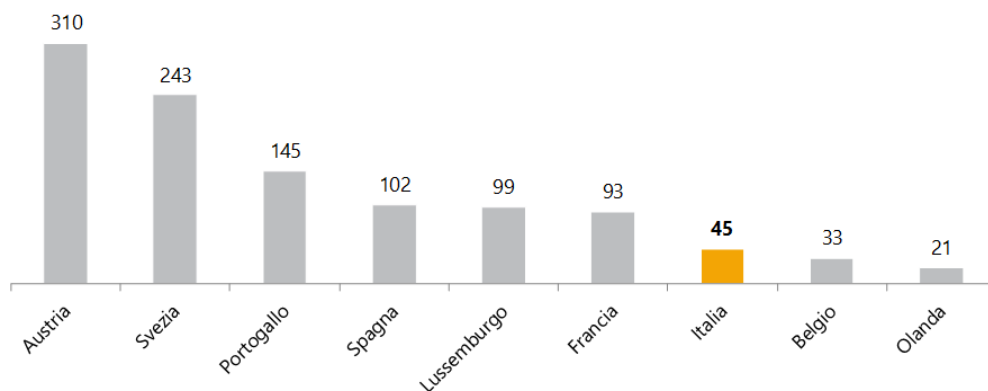
Euro/tonnellata, 2017



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Pro-Europe

CONTRIBUTO AMBIENTALE SUGLI IMBALLAGGI IN ALLUMINIO NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

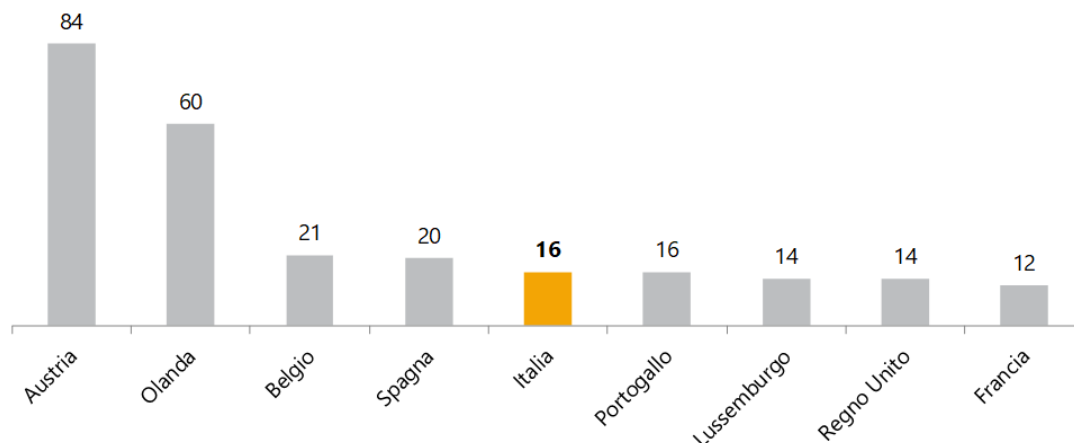
Euro/tonnellata, 2017



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Pro-Europe

CONTRIBUTO AMBIENTALE SUGLI IMBALLAGGI IN VETRO NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

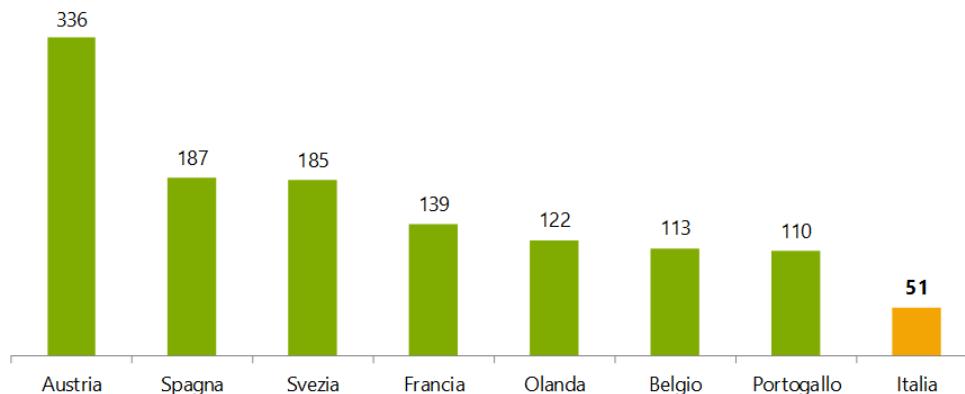
Euro/tonnellata, 2017



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Pro-Europe

CONTRIBUTO AMBIENTALE MEDIO SUGLI IMBALLAGGI NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI*

Euro/tonnellata, 2017



*Media semplice del contributo ambientale relativo alle seguenti frazioni: plastica, vetro, carta e cartone, cartone per bevande, alluminio.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Pro-Europe

Non vi è evidenza di un impatto dei sistemi EPR adottati sull'eco-design dei prodotti

Il citato Rapporto della Commissione Europea evidenziava altresì come, nonostante i sistemi EPR adottati in Europa abbiano **contribuito ad una evoluzione positiva dei sistemi di gestione dei rifiuti** nei diversi Stati membri, **non vi è evidenza di un loro impatto positivo in termini di eco-design dei prodotti**. Le cause vengono in primo luogo attribuite alla mancanza di specifici target e indicatori in materia di eco-design ed all'effetto de-incentivante degli schemi collettivi nei quali **la responsabilità dei singoli produttori viene diluita e "livellata"** tra i diversi attori in assenza di efficaci meccanismi di diversificazione contributiva.

LA RIFORMA DEI REGIMI EPR NELLE DIRETTIVE 851/2018 E 852/2018

La Direttiva 851/2018 fornisce una nuova definizione di EPR

La Direttiva 851/2018 definisce il concetto di «**regime di responsabilità estesa del produttore**» come *“una serie di misure adottate dagli Stati membri volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o la responsabilità finanziaria e organizzativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto”*.

Al fine di uniformare le modalità di trattamento dei produttori sul territorio europeo, ma anche e soprattutto di garantire una maggiore efficacia di tali regimi nei diversi Stati membri, la Direttiva 851/2018 introduce nella Direttiva rifiuti (Direttiva 98/2008) l'art. 8-bis, recante *“Requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore”*.

Il contesto nel quale si colloca la riforma è ben delineato nel considerando 1) nel quale si legge:

- “La gestione dei rifiuti nell’Unione dovrebbe essere migliorata e trasformata in una gestione sostenibile dei materiali per salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell’ambiente, proteggere la salute umana, **garantire un utilizzo accorto, efficiente e razionale delle risorse naturali**, promuovere i principi dell’economia circolare, intensificare l’uso delle energie rinnovabili, incrementare l’efficienza energetica, **ridurre la dipendenza dell’Unione dalle risorse importate**, fornire nuove opportunità economiche e contribuire alla competitività nel lungo termine. Al fine di creare un’autentica economia circolare, è necessario adottare misure aggiuntive sulla produzione e il consumo sostenibili, **concentrandosi sull’intero ciclo di vita dei prodotti** in modo da preservare le risorse e fungere da «anello mancante». L’uso più efficiente delle risorse garantirebbe anche un considerevole risparmio netto alle imprese, alle autorità pubbliche e ai consumatori dell’Unione, riducendo nel contempo le emissioni totali annue dei gas a effetto serra.”
- A tale scopo gli Stati membri sono chiamati ad *“adottare le misure opportune per incoraggiare lo sviluppo, la produzione, la commercializzazione e l’impiego di **prodotti e componenti di prodotti adatti all’uso multiplo, contenenti materiali riciclati, tecnicamente durevoli e facilmente riparabili e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti a essere preparati per il riutilizzo e riciclati per favorire la corretta attuazione della gerarchia dei rifiuti e senza compromettere la libera circolazione delle merci nel mercato interno. Tali misure dovrebbero tenere conto dell’impatto dei prodotti durante il loro intero ciclo di vita, la gerarchia dei rifiuti e, se del caso, il potenziale di riciclaggio multiplo**”*. (cfr. Dir.(UE) 2018/851, considerando 20).

L’EPR è efficace se orienta la progettazione dei prodotti

L’efficacia di tali regimi si esplica in primo luogo nella capacità di orientare il mercato verso prodotti e modelli di gestione coerenti con la gerarchia europea dei rifiuti, ovvero di *“incentivare i produttori, al momento della progettazione dei loro prodotti, **a tenere conto in maggior misura della riciclabilità, della riutilizzabilità, della riparabilità e della presenza di sostanze pericolose in fase di progettazione**”*. (cfr. Direttiva 2018/851, considerando 22).

I regimi EPR dovrebbero quindi contribuire al raggiungimento di quattro obiettivi principali:

- ridurre la produzione di rifiuti (prevenzione/riuso);
- aumentare il tasso di riciclaggio e di preparazione per il riutilizzo;
- prevenire la dispersione dei rifiuti nell’ambiente;
- ridurre l’utilizzo di sostanze pericolose nei prodotti immessi sul mercato.

I requisiti minimi nella filiera degli imballaggi dovranno essere introdotti non oltre il 2024

Per quanto riguarda la filiera degli imballaggi, **i requisiti minimi dovranno essere introdotti negli Stati membri entro e non oltre la fine del 2024**¹⁶. Rimane aperta come vedremo, la possibilità per gli Stati membri di definire in fase di recepimento ulteriori requisiti, in particolare, requisiti in linea con obiettivi di prevenzione dei rifiuti.

Per comprendere meglio la portata della riforma introdotta dal legislatore europeo, è necessario analizzare nel dettaglio i requisiti previsti dal nuovo art. 8-bis della Direttiva rifiuti.

Il nuovo regime, **dovrà** in particolare:

- prevedere almeno l'obbligo di raggiungimento dei nuovi **obiettivi di riciclo** previsti dalla Direttiva 852/2018 (vedi Tab. 1), secondo le nuove regole di calcolo stabilite dal nuovo art. 6-bis¹⁷;
- garantire la presenza di un **sistema di comunicazione delle informazioni** per raccogliere i dati sugli imballaggi immessi sul mercato dello Stato membro e i dati sulla raccolta e sul trattamento di rifiuti risultanti;
- garantire che i detentori dei rifiuti siano informati anche sulle misure di **prevenzione** (riduzione quantitativa) dei rifiuti, i centri per il riutilizzo e la preparazione per il riutilizzo, i sistemi di ritiro e di raccolta dei rifiuti e la prevenzione della dispersione dei rifiuti, nonché di prevenzione della dispersione (a terra o in mare);
- garantire la **copertura integrale** (o in deroga almeno dell'80%) dei cd. "costi efficienti" della RD dei rifiuti di imballaggio sostenuti dai Comuni, ivi inclusi i costi del loro successivo **trasporto e trattamento** necessario per raggiungere gli obiettivi comunitari e nazionali oltre ai costi di una congrua informazione, della raccolta e della comunicazione dei dati;
- garantire che, nel caso di adempimento collettivo degli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore, il **contributo ambientale** versato dai soggetti obbligati **venga modulato**, ove possibile, **per singoli prodotti o gruppi di prodotti simili**, tenendo conto, della loro **durevolezza, riparabilità, riutilizzabilità e riciclabilità e della presenza di sostanze pericolose** [...].

¹⁶ Dir. 2018/852 → nuovo art. 7 comma 2 della Dir. 94/62: "Gli Stati membri garantiscono che, entro il 31 dicembre 2024, siano stabiliti regimi di responsabilità estesa del produttore per tutti gli imballaggi, conformemente all'articolo 8 e all'articolo 8 bis della direttiva 2008/98/CE."

¹⁷ Ai sensi del nuovo articolo 6 bis, paragrafo 9 della Direttiva 94/62/CE (introdotto dalla Dir. 852/2018), la Commissione, con Decisione di esecuzione (UE) 2019/665 del 17 aprile 2019 ha stabilito le nuove regole e i nuovi formati per la comunicazione da parte degli Stati membri dei dati relativi al conseguimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio stabiliti dalla Direttiva.

TARGET MINIMI DI RICICLAGGIO PER I RIFIUTI DA IMBALLAGGIO

Direttiva 852/2018

Tipologia imballaggio	31 dicembre 2025	31 dicembre 2030
Vetro	70%	75%
Carta e cartone	75%	85%
Metalli ferrosi	70%	80%
Alluminio	50%	60%
Plastica	50%	55%
Legno	25%	30%
Tutti gli imballaggi	65%	70%

Fonte: Laboratorio REF Ricerche

La Direttiva lascia agli Stati membri la possibilità di introdurre ulteriori obblighi e/o obiettivi

Sempre nel merito delle caratteristiche del nuovo regime di responsabilità estesa del produttore, la Direttiva 851/2018, pur non prevedendo specifici obblighi, lascia esplicitamente agli Stati membri la possibilità di:

- definire **altri obiettivi quantitativi e/o qualitativi** considerati rilevanti (es. obiettivi di prevenzione, riutilizzo, riciclabilità dei prodotti immessi sul mercato) (cfr. nuovo art. 8-bis, comma 1, lettera b);
- introdurre l'obbligo di contribuire alla **prevenzione dei rifiuti** e alla **riutilizzabilità e riciclabilità dei prodotti** (cfr. Dir. 851/2018 - considerando 14);
- includere l'obbligo di mettere a disposizione del pubblico informazioni relative alla **misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile** (cfr. Dir. 2018/851, art. 8).

PREVENZIONE, RIUTILIZZO E RICICLO NEI NUOVI REGIMI EPR

Le Direttive non prevedono obiettivi in termini di prevenzione e/o di riutilizzo

Nonostante la prevenzione dei rifiuti sia al vertice della gerarchia europea¹⁸ le Direttive 851/2018 (rifiuti) e 852/2018 (imballaggi) non prevedono obiettivi vincolanti in materia di prevenzione e/o di riutilizzo. Di riflesso, anche i requisiti minimi di cui al citato art. 8-bis, **NON INCLUDONO** requisiti specifici in materia di riutilizzo/prevenzione, fatta eccezione per gli obblighi in materia di informazione di cui al comma 2)¹⁹.

I nuovi regimi EPR che dovranno essere introdotti nei Paesi membri secondo le nuove regole stabilite dalla Direttiva 851/2018, **potranno**, questo sì, **prevedere** anche **requisiti obbligatori in materia di**

¹⁸ Ai sensi della Direttiva Europea sui rifiuti (Dir. 98/2008/CE), la gerarchia europea dei rifiuti stabilisce un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale nella normativa e politica dei rifiuti.

¹⁹ "Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i detentori di rifiuti interessati dai regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti in conformità dell'articolo 8, paragrafo 1, siano informati circa le misure di prevenzione dei rifiuti, i centri per il riutilizzo e la preparazione per il riutilizzo, i sistemi di ritiro e di raccolta dei rifiuti e la prevenzione della dispersione dei rifiuti. [...]" cfr. Dir. 851/2018 - nuovo art. 8-bis, comma 2.

prevenzione (ovvero di riduzione della produzione di rifiuti), riutilizzabilità e riciclabilità dei prodotti immessi sul mercato. **POTRANNO, MA NON DOVRANNO**²⁰.

I **produttori dovrebbero** (ma gli Stati membri non sono obbligati) **coprire oltre ai costi necessari per conseguire gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti** anche altri obiettivi, inclusa la prevenzione dei rifiuti, definiti per il pertinente regime di responsabilità estesa del produttore.

In relazione alla filiera degli imballaggi, la Direttiva 852/2018 afferma l'importanza "*che gli Stati membri adottino **misure adeguate per incoraggiare l'aumento della percentuale di imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato e il riutilizzo degli imballaggi***" e che gli stessi "***dovrebbero adottare misure per promuovere la diffusione degli imballaggi riutilizzabili e per conseguire una riduzione del consumo di imballaggi non riciclabili e di imballaggi eccessivi***". (cfr. Dir. 852/2018 – considerando 4).

Il medesimo considerando specifica inoltre che "*tali misure possono includere l'utilizzo di regimi di deposito-cauzione e altri incentivi, quali la fissazione di obiettivi quantitativi, il computo del riutilizzo ai fini del conseguimento degli obiettivi di riciclaggio e la differenziazione dei contributi finanziari per gli imballaggi riutilizzabili nell'ambito dei regimi di responsabilità estesa del produttore per gli imballaggi*". Nella visione del legislatore europeo, tali regimi potranno quindi avere impatti positivi anche in termini di prevenzione"²¹.

La definizione di nuovi regimi di EPR viene demandata ai singoli stati membri

Il nuovo articolo 1 comma 2 della Direttiva imballaggi²² (introdotto dalla Direttiva 852/2018), rafforza i concetti di prevenzione e riutilizzo chiarendo che le misure in essa contenute sono "***intese, in via prioritaria, a prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio, a cui si affiancano, come ulteriori principi fondamentali, il riutilizzo degli imballaggi, il riciclaggio e altre forme di recupero dei rifiuti [...]***."

Per dare un po' di concretezza ai principi e agli obiettivi declinati in precedenza, il nuovo art. 5 (Riutilizzo), al comma 1 **dispone** questa volta che gli Stati membri, conformemente alla gerarchia dei rifiuti, adottano "***misure volte a incoraggiare l'aumento della percentuale di imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato, nonché dei sistemi per il riutilizzo degli imballaggi [...]***". Tra le misure suggerite, viene proposta anche "*la fissazione di una **percentuale minima di imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato ogni anno per ciascun flusso di imballaggi***"²³.

La definizione di nuovi regimi di EPR viene demandata ai singoli stati membri

La definizione (o meno), all'interno dei nuovi regimi di responsabilità estesa del produttore, di specifici target/obblighi in materia di prevenzione/riutilizzo/riciclabilità dei prodotti immessi sul mercato **viene quindi demandata dal legislatore europeo ai singoli Stati membri**, scelta che potrà essere esplicitata in prima battuta in fase di recepimento delle direttive del pacchetto europeo sull'economia circolare per poi essere ulteriormente dettagliata nelle specifiche norme nazionali con cui verranno disciplinati i singoli regimi di responsabilità estesa.

²⁰ "[...] Tale obbligo può comprendere anche la responsabilità organizzativa e la responsabilità di contribuire alla prevenzione dei rifiuti e alla riutilizzabilità e riciclabilità dei prodotti. [...]". cfr. Dir. 851/2018 - Considerando 14.

²¹ "[...] L'applicazione di efficaci regimi di responsabilità estesa del produttore può avere un impatto ambientale positivo, riducendo la produzione di rifiuti di imballaggio e aumentando la raccolta differenziata e il riciclaggio di tali rifiuti." cfr. Dir. 852/2018, Considerando 20.

²² Direttiva 94/62/CE.

²³ L'introduzione di specifici obiettivi quantitativi vincolanti riguardo al riutilizzo degli imballaggi viene tuttavia subordinata ad una valutazione di fattibilità da effettuarsi a cura della Commissione entro il 31 dicembre 2024 sulla base dei dati sugli imballaggi riutilizzabili forniti dagli Stati membri. cfr. Dir. 852/2018, art. 5 comma 5.

Risulta evidente che **l'efficacia dei regimi EPR in relazione agli obiettivi citati sia strettamente legata al modo con cui verranno disegnati tali regimi a livello nazionale** al di là dei requisiti minimi di cui all'art. 8-bis²⁴.

Tre possibili target
sugli imballaggi:
prevenzione,
riutilizzo e
riciclabilità

Tra i possibili obiettivi quantitativi e/o qualitativi rilevanti per il settore degli imballaggi figurano infatti senza dubbio quelli legati alla prevenzione, al riutilizzo ed alla riciclabilità (sotto il profilo tecnico ed economico) degli imballaggi immessi sul mercato.

ESEMPI DI ALTRI OBIETTIVI CHE POTREBBE INTRODURRE IL LEGISLATORE NAZIONALE



Fonte: Laboratorio REF Ricerche

La Plastics Strategy
orienterà il
legislatore
nazionale nella
definizione degli
obiettivi

In particolare, in relazione alla riciclabilità degli imballaggi in plastica, il legislatore nazionale dovrà tenere in debito conto anche gli obiettivi stabiliti dalla Strategia europea sulla plastica (la cd. "Plastics Strategy") tra i quali figura l'obiettivo, entro il 2030, di "**riutilizzabilità o possibilità di riciclaggio in modo efficace sotto il profilo dei costi di tutti gli imballaggi di plastica immessi sul mercato dell'UE**".

Spetterà quindi al legislatore nazionale sia il compito di conformare il regime EPR degli imballaggi ai requisiti minimi dell'art. 8-bis, sia **la definizione di ulteriori (eventuali) obiettivi in materia di prevenzione, riutilizzabilità e riciclabilità** dei prodotti immessi sul mercato.

²⁴ Gli Stati membri definiscono, in linea con la gerarchia dei rifiuti, obiettivi di gestione dei rifiuti, volti a conseguire almeno gli obiettivi quantitativi rilevanti per il regime di resp. estesa del produttore di cui alla presente direttiva e alla dir. 94/62/CE, [...] e definiscono altri obiettivi quantitativi e/o qualitativi considerati rilevanti per il regime di resp. estesa del produttore" cfr. Dir. 851/2018 - nuovo art. 8-bis, comma 1 lettera b).

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.

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 e con gli obiettivi specifici stabiliti dalla Strategia europea sulle plastiche, è auspicabile che il nuovo schema EPR ponga l'accento sul tema delle prevenzione, del riutilizzo e della 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.

L'assegnazione di specifiche competenza in materia regolazione tariffaria ad ARERA ed in particolare la definizione da parte dell'Autorità del nuovo modello tariffario per la determinazione dei "costi efficienti" di gestione dei rifiuti urbani (ed in particolare dei rifiuti di imballaggio), potrà avere implicazioni sia sulle scelte operate dalle imprese in fase di progettazione dei loro prodotti, sia nel merito dei sistemi di raccolta da utilizzare per garantirne l'intercettazione e l'avvio a riciclo a fine vita. Pertanto, appare necessario individuare i "costi efficienti" delle gestioni in modo puntuale, con misurazioni lungo la filiera.

Da ultimo va evidenziato che 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 acquisti "verdi" delle pubbliche amministrazioni (GPP), con le attività di formazione, comunicazione e sensibilizzazione, nonché con l'evoluzione dei sistemi di tariffazione puntuale.

L'efficacia di tali regimi dovrà essere valutata dalla capacità di orientare realmente il mercato verso prodotti e modelli di gestione coerenti con la gerarchia europea dei rifiuti, ovvero di **"incentivare i produttori, al momento della progettazione dei loro prodotti, a tenere conto in maggior misura della riciclabilità, della riutilizzabilità, della riparabilità e della presenza di sostanze pericolose in fase di progettazione"** (cfr. Direttiva 2018/851, considerando 22).

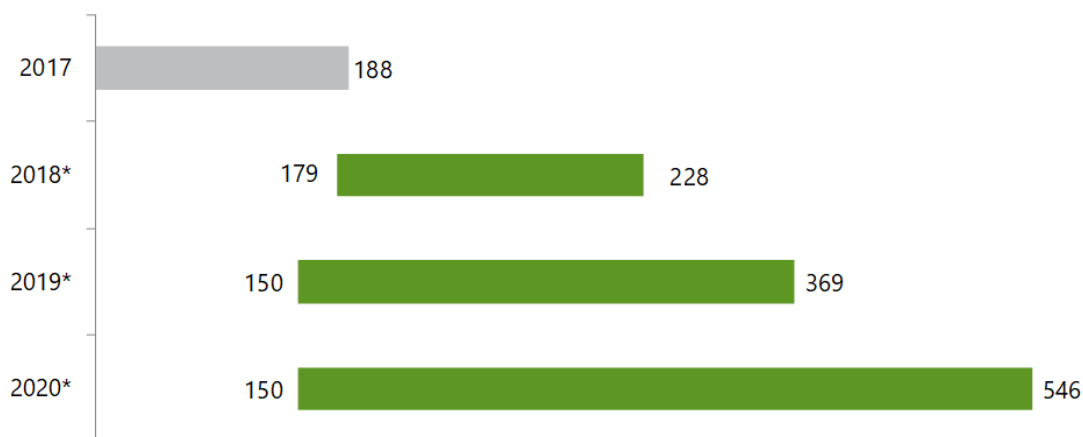
Sebbene l'esperienza dei consorzi obbligatori di filiera abbia certamente **contribuito** negli ultimi 20 anni all'**aumento costante** della **percentuale di rifiuti di imballaggio intercettata attraverso la raccolta differenziata** e allo **sviluppo di un sistema industriale di trattamento e riciclo, non vi è evidenza di un impatto significativo sulla riduzione della produzione di rifiuti, sul miglioramento della riciclabilità degli imballaggi immessi sul mercato (design for recycling) e sulla diffusione di sistemi basati sull'utilizzo di imballaggi riutilizzabili.**

Le cause possono essere ascritte alla mancanza di specifiche regole, target e indicatori in materia di eco-design e di riutilizzo ed all'effetto de-incentivante degli schemi collettivi nei quali **le responsabilità dei singoli produttori è stata per oltre 20 anni (1997-2018) diluita e "livellata"** tra i diversi attori in assenza di meccanismi di diversificazione contributiva.

L'introduzione del nuovo sistema di diversificazione contributiva da parte di CONAI²⁵ avviato a partire dal 2018 rappresenta certamente un primo passo nella direzione auspicata, sulla la cui efficacia nei termini sopra esposti ci si riserva di tornare in un prossimo intervento.

CONTRIBUTO AMBIENTALE SUGLI IMBALLAGGI IN PLASTICA IN ITALIA

Euro/tonnellata, 2017-2020



* Diversificazione contributiva in vigore dal 1° gennaio 2018

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati CONAI

²⁵ <http://www.conai.org/imprese/contributoambientale/contributo-diversificato-plastica/>