



FONDAZIONE  
PER LO SVILUPPO  
SOSTENIBILE

Sustainable Development Foundation

# L'ECONOMIA CIRCOLARE E IL FUTURO DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI DI IMBALLAGGIO

**3 OTTOBRE 2017 - UNIVERSITÀ BOCCONI, MILANO**

**Edo Ronchi - Presidente Fondazione per lo sviluppo sostenibile**

# UN 3° APPROFONDIMENTO DEL 2017, A 20 ANNI DAL DLGS 22/97, SULLE PROSPETTIVE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI D'IMBALLAGGIO

- Il 1° si è svolto alla Camera dei deputati il 7 febbraio, dedicato al bilancio dei risultati delle riforme dei rifiuti avviata col DLgs 22/97, con un approfondimento sull'inquadramento normativo del sistema Conai-ConSORZI di filiera;
- Il 2°, il 18 maggio a Roma dedicato ad un bilancio degli importanti risultati raggiunti in 20 anni di attività del CONAI;
- Questo 3° appuntamento, a 20 anni dalla istituzione del Conai, è dedicato ad una riflessione sulle prospettive del sistema di gestione dei rifiuti d'imballaggio, alla vigilia della approvazione di una nuova Direttiva europea che, alla luce degli indirizzi della circular economy, rivede la normativa europea in materia di rifiuti.

# LA NUOVA DIRETTIVA RIFIUTI-CIRCULAR ECONOMY AVRÀ EFFETTI RILEVANTI SULLA GESTIONE DEI RIFIUTI D'IMBALLAGGIO

La nuova Direttiva sui rifiuti e la circular economy è inserita in una strategia europea di profondo cambiamento dei modelli di produzione e di consumo finalizzata a ridurre il prelievo di risorse naturali, ad aumentare l'efficienza nell'uso delle risorse, per rendere più competitivo e più sostenibile il nostro sviluppo economico.

Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti la Direttiva propone di raggiungere obiettivi «**per ridurre il collocamento in discarica e aumentare sia la preparazione per il riutilizzo sia il riciclaggio dei principali flussi di rifiuti, quali i rifiuti urbani e i rifiuti di imballaggio**».

# *I CONTENUTI PRINCIPALI DELLA NUOVA RIFORMA EUROPEA* **1° LA RIDUZIONE DELLA PRODUZIONE DI RIFIUTI CON MISURE DI PREVENZIONE**

Premessa fondamentale di un'economia circolare è la **riduzione degli sprechi, degli scarti e quindi dei rifiuti. Compresi i rifiuti d'imballaggio.**

## **Quali sono i trend dei rifiuti d'imballaggio nel prossimo decennio?**

Lo studio Bocconi illustrerà uno scenario che è un'interessante base di riflessione.

In via preliminare sottolineo alcuni elementi rilevanti che stanno facendo crescere la produzione dei rifiuti d'imballaggio.

# UNO SCENARIO DI CRESCITA DEGLI IMBALLAGGI

- ▶ C'è stato un impegno a ridurre il peso degli imballaggi per unità di prodotto, con risultati rilevanti in diverse tipologie di imballaggio, ma questo trend positivo è controbilanciato da altre tendenze opposte;
- ▶ Un aumento dei consumi legato alla ripresa economica sta spingendo alla ripresa anche degli imballaggi. Negli ultimi 5 anni c'è stata una crescita media annua del 2% degli imballaggi immessi al consumo (da 11,4 nel 2012 a 12,6 milioni di tonnellate nel 2016). Nel 2016 rispetto al 2015 +2,7% per la carta e cartone, +2% per la plastica, +3% per il legno e +1% per il vetro;
- ▶ La crescente globalizzazione dei mercati comporta l'arrivo sul nostro mercato di prodotti provenienti da Paesi lontani che per i lunghi viaggi richiedono imballaggi impegnativi;
- ▶ Gli acquisti online stanno aumentando e una crescente quantità di prodotti trasportati e consegnati a domicilio comportano, come è facilmente verificabile, quantità notevoli di rifiuti d'imballaggio.

# PER LIMITARE LA CRESCITA DEI RIFIUTI D'IMBALLAGGIO OCCORRERÀ DARE PIÙ PESO ALLE MISURE DI PREVENZIONE

Secondo la nuova Direttiva gli Stati membri saranno tenuti ad adottare misure per prevenire la produzione di rifiuti incoraggiando l'uso di imballaggi efficienti sotto il profilo dell'uso delle risorse, possibilmente riutilizzabili e certamente riciclabili.

Nel ribadire la priorità della prevenzione nella gestione dei rifiuti, la Direttiva invita gli Stati membri **a ricorrere a strumenti economici adeguati per incentivarne l'applicazione**, riconoscendo che il mercato potrebbe tendere a produrre aumenti della produzione di rifiuti.

Il tema della prevenzione richiederà quindi in futuro, per produrre risultati significativi, impegni ulteriori con più eco-innovazione e adeguati incentivi economici.

# NUOVE MISURE PER LO SVILUPPO DELLE POLITICHE DI PREVENZIONE

La nuova Direttiva quadro tra gli esempi di misure di prevenzione include anche quelle per ridurre gli imballaggi. Viene introdotta nella Direttiva imballaggi la stessa definizione di prevenzione adottata dalla Direttiva quadro e vengono armonizzati i programmi di prevenzione sui rifiuti di imballaggio con quelli nazionali, puntando così a renderli più incisivi utilizzando gli stessi indicatori e adeguate modalità di monitoraggio delle misure e dei risultati che in Italia sono già utilizzati.

Viene introdotta anche nella Direttiva imballaggi la definizione di **preparazione per il riutilizzo** prevista nella Direttiva quadro, introducendo anche l'obbligo di abilitare gli operatori per il riutilizzo anche per gli imballaggi.

Viene snellito **il riconoscimento dei sottoprodotti** che potrebbe portare ad una riduzione dei rifiuti anche per i produttori di imballaggi.

L'attuale programma, previsto all'art. 180, del decreto legislativo n. 152/06, viene approvato mediante decreto dirigenziale e opera in invarianza di spesa. Tali limiti impediscono a tale strumento di assumere misure più incisive. Occorre che il Programma possa intervenire su diversi settori e che, al pari delle pianificazioni territoriali, possa porre dei limiti/vincoli agli atti di attuazione delle politiche sulla gestione dei rifiuti.

# I CONTENUTI PRINCIPALI DELLA NUOVA RIFORMA EUROPEA

## 2° L'AUMENTO DEGLI OBIETTIVI OBBLIGATORI DI RICICLO DEI RIFIUTI D'IMBALLAGGIO

La riforma innalza notevolmente gli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio: quelli complessivi salgono dal 55%, oggi in vigore, al 65% al 2025 e al 75% al 2030.

Anche per le filiere gli incrementi al 2030 sono impegnativi: per il legno + 60 punti, per i metalli +35 punti, per la plastica +32,5 punti, carta e cartone e il vetro (+25% punti).

OBIETTIVI	CARTA/CARTONE	METALLI	PLASTICA	LEGNO	VETRO	COMPLESSIVI
2008*	60%	50%	22,5%	15%	60%	55%
2025	75%	75%	55%	60%	75%	65%
2030	85%	85%	55%	75%	85%	75%

Il sistema Conai - Consorzi di filiera ha già raggiunto e superato l'obiettivo generale al 2025 (65%) con il 67% di rifiuti d'imballaggio avviati al riciclo. Ha superato gli obiettivi di riciclo al 2025 per carta e cartone (80%), per i metalli (77% acciaio e 73% per l'alluminio), per il legno (61%) ed è molto vicino per il vetro (71%).

**Un po' più distante è l'obiettivo di riciclo della plastica (al 41%).**

**Particolare attenzione richiede il raggiungimento degli obiettivi più impegnativi al 2030,**

soprattutto se, come previsto, dovessero aumentare significativamente le quantità dei rifiuti d'imballaggio.

# IL SISTEMA CONAI-CONSORZI DI FILIERA E I NUOVI OBIETTIVI EUROPEI

- ▶ **Nel dibattito sul futuro dei Consorzi c'è chi sostiene la necessità di dare priorità ad una pluralità di Consorzi nella stessa filiera anche di imballaggi, in concorrenza fra loro.**
- ▶ **Nel sistema attuale – Conai-Consorzi di filiera – è prevista sia la possibilità per i produttori di provvedere alla gestione dei rifiuti che derivano dal fine vita dei propri imballaggi, sia della possibilità dei produttori e utilizzatori di organizzare altri Consorzi di filiera, ma tali possibilità sono subordinate ad alcune condizioni:**
  - che provvedano al ritiro dei propri rifiuti d'imballaggio sull'intero territorio nazionale;
  - che corrispondano un contributo ambientale che copra i maggiori oneri sostenuti nella raccolta differenziata dei rispettivi imballaggi;
  - che abbiano un ruolo sussidiario e ritirino tutti i propri imballaggi in ogni caso, anche quando non sia economicamente conveniente o il loro riciclo sia oneroso;
  - che non abbiano finalità lucrative perché sono strumenti per l'esercizio dell'EPR (la responsabilità estesa del produttore);
  - che assicurino il raggiungimento degli obiettivi quantitativi di riciclo e di recupero, nonché le misure di prevenzione fissati dalla normativa e quindi il loro monitoraggio e la loro corretta rendicontazione sia di filiera che complessiva.

LA NASCITA DI ALTRI CONSORZI DI FILIERA DI IMBALLAGGI POTRÀ ANCHE AVVENIRE, MA NON È UNA PRIORITÀ E COMUNQUE NON DOVRÀ COMPROMETTERE L'EFFICACIA DEL SISTEMA, ELIMINANDO O COMPROMETTENDO CONDIZIONI ESSENZIALI PER IL SUO FUNZIONAMENTO E PER RAGGIUNGERE I PIÙ AVANZATI OBIETTIVI EUROPEI

**In particolare :**

- Maggiori quantità raccolte e maggiori quantità avviate al riciclo di rifiuti d'imballaggio comporteranno vantaggi ambientali, risparmi di risorse e di discariche, ma **comporteranno maggiori oneri per i produttori, importatori e utilizzatori di imballaggi**. Perché il contributo ambientale non diventi troppo oneroso per chi lo paga, occorre che la platea dei contribuenti sia mantenuta larga e che **il tasso di elusione sia – come ora – minimo**, evitando di offrire scappatoie per non pagare o pagare meno del dovuto;
- Per raggiungere i nuovi e più impegnativi obiettivi occorre mantenere la **capacità di fare sistema**, di non frammentare troppo le organizzazioni e le iniziative;
- La raccolta, a seconda delle località, delle modalità e delle quantità ha costi diversi; l'avvio al riciclo a volte è redditizio (per certi materiali riciclabili facilmente e con buona collocazione di mercato) per altri può essere particolarmente oneroso: **va evitato il rischio di cherry picking**, elevato nella gestione dei rifiuti d'imballaggio.

# PER AUMENTARE LE QUANTITÀ AVVIATE AL RICICLO OCCORRERÀ AUMENTARE LE RACCOLTE DIFFERENZIATE E MIGLIORARNE LA QUALITÀ

- ▶ Al Nord e al Centro tutte le Regioni hanno il 35% di RD, 7 sono oltre il 50%. Al Sud 3 Regioni sono intorno al 50%, ma 5 Regioni sono in netto ritardo, sono al di sotto del 35%: Basilicata (30,9%), Puglia (30.1%), Molise (25,7%), Calabria (25%) e Sicilia (12,8%);
- ▶ Dato il basso livello di partenza, mantenendo il trend di bassa crescita del passato, nessuna delle 5 Regioni del SUD in ritardo arriverebbe vicino al 65% di RD necessario per avere il 60% di riciclo al 2025 e poi al 70% per arrivare al riciclo del 65% al 2030, indicato dal nuovo pacchetto europeo di Direttive per la circular economy e ciò costituirebbe un ostacolo anche per il raggiungimento degli obiettivi per gli imballaggi;
- ▶ Occorre un'iniziativa nazionale coordinata per recuperare i ritardi in queste 5 Regioni;
- ▶ Per raggiungere obiettivi elevati di riciclo, non basta la RD, occorre che sia di buona qualità con bassi scarti. Aumentando le quantità di RD si verifica invece una tendenza al peggioramento della qualità. Occorre migliorare l'efficacia dei sistemi di raccolta, diffondere le migliori pratiche, ottimizzando il rapporto costi delle raccolte/qualità dei materiali raccolti, completando e migliorando anche la rete degli impianti di selezione, di trattamento e riciclo.

# PER AUMENTARE GLI OBIETTIVI DI RICICLO OCCORRERÀ MIGLIORARE E INCORAGGIARE LA RICICLABILITÀ DEI RIFIUTI D'IMBALLAGGIO

- A volte (per esempio nei contenitori in plastica per alimenti) vi è un contrasto fra la performance dell'imballaggio ai fini della conservazione del contenuto e la sua riciclabilità. Occorre sviluppare ricerca e eco-innovazione per avere imballaggi performanti e riciclabili.
- La proposta di riforma interviene anche sul tema della regolamentazione relativa alla cessazione della qualifica di rifiuto, con lo spirito di snellire i procedimenti da seguire per aggiornare la disciplina all'avanzamento tecnologico. Questo snellimento potrà agevolare **l'aggiornamento della disciplina sull'EoW** per facilitare lo sbocco di mercato delle materie prime secondo e dei prodotti da riciclo.
- La nuova direttiva prevede che il **contributo ambientale da versare per l'esercizio della responsabilità estesa del produttore sia proporzionato alla riutilizzabilità e riciclabilità** anche degli imballaggi come in parte ha già fatto il Conai per il riutilizzo, applicato da Rilegno. E ha cominciato a fare Corepla per la selezionabilità e la riciclabilità degli imballaggi in plastica.

# I CONTENUTI PRINCIPALI DELLA NUOVA RIFORMA EUROPEA

## 3° LA NUOVA REGOLAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ ESTESA DEL PRODUTTORE.

**Il modello di EPR adottato in Italia sulla gestione dei rifiuti di imballaggio è stato tra i diversi modelli di EPR adottati in Italia quello che ha ottenuto le migliori prestazioni:**

- Non solo sono stati raggiunti gli obiettivi comunitari, ma sono stati ampiamente superati; il sistema ha dimostrato un buon livello di efficienza. Secondo studi comparativi con gli altri Stati membri condotti dall'Unione europea, il sistema italiano è risultato in buona posizione in termini di costi e di obiettivi raggiunti;
- è stato in grado di assorbire i contraccolpi negativi della crisi partita nel 2008/9, quando il forte calo dei prezzi delle materie prime ha reso meno vantaggioso il materiale riciclato;
- ha agevolato e favorito lo sviluppo dei comparti del riciclo favorendo la diffusione e lo sviluppo di impianti di trattamento e riciclo importanti e di buona qualità che realizzano fatturati rilevanti e impiegano migliaia di occupati.

# IL MODELLO ITALIANO È GIÀ IN LINEA CON I CRITERI EUROPEI PER L'EPR, CON QUALCHE POSSIBILE AGGIUSTAMENTO

## Infatti:

- indica i ruoli e le responsabilità dei diversi attori coinvolti;
- prevede una preliminare vigilanza sulla capacità operativa e finanziaria dei sistemi collettivi;
- pone in capo ai produttori e agli utilizzatori obblighi di informazione, rendicontazione e trasparenza;
- individua lo spazio geografico e la filiera di materiale entro il quale adempiere agli obblighi connessi al regime EPR;
- è l'unico sistema che riconosce ai comuni un corrispettivo per i maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti d'imballaggio (anche se occorrerà verificare le modalità di calcolo degli interi costi ottimizzati delle raccolte differenziate dei rifiuti d'imballaggio);
- prevede, perlomeno all'interno del sistema Conai e per alcune filiere, un contributo modulare in base ai costi di fine vita degli imballaggi, tenendo conto della loro riutilizzabilità e riciclabilità;
- dispone, a differenza degli altri settori sottoposti a regimi EPR, un sistema sanzionatorio in capo ai produttori e utilizzatori per mancato raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio e recupero.

# UN'ECONOMIA CIRCOLARE DEGLI IMBALLAGGI: ALCUNE QUESTIONI GENERALI DI PROSPETTIVA

Aumentando le quantità di rifiuti raccolte e riciclate, aumenteranno anche i costi di gestione dei rifiuti d'imballaggio. A questo aumento di costi corrispondono importanti benefici ambientali, di riduzione del consumo di risorse, di ricerca e innovazione, di sviluppo di investimenti e di occupazione.

**Come valorizzare i benefici e alleggerire i costi di gestione della svolta dell'economia circolare perché non si traduca in aumenti delle bollette dei rifiuti e/o in costi eccessivamente onerosi?**

- Integrando l'EPR con altri strumenti economici e fiscali;
- Rendendo più efficiente e conveniente, con l'innovazione tecnologica, il riciclo;
- Migliorando la qualità e l'efficienza delle imprese di trattamento e riciclo;
- Incrementando gli sbocchi di mercato per i prodotti del riciclo, in particolare con il GPP.

# GLI ALTRI STRUMENTI ECONOMICI E FISCALI PER L'ECONOMIA CIRCOLARE

- I costi reali dello smaltimento vanno meglio internalizzati rafforzando il sistema di tassazione dei rifiuti smaltiti mediante discarica e incenerimento, in Italia, ma anche se spediti all'estero.
- La tariffazione dei rifiuti urbani va resa più chiara e stabile, commisurata alla quantità prodotte, basata su una parte fissa e una parte variabile che premi le raccolte differenziate.
- L'utilizzo efficiente delle risorse e quindi anche l'impiego dei materiali riciclati non dovrebbero essere subordinati all'andamento congiunturale dei prezzi di mercato delle materie prime vergini, ma mantenuti prioritari anche con strumenti di fiscalità ecologica, eliminando e riallocando i sussidi che incentivano il consumo di risorse naturali.

# PIÙ RICERCA E INNOVAZIONE

La ricerca e l'innovazione tecnologica e organizzativa sono fondamentali per lo sviluppo dell'economia circolare e della competitività delle imprese coinvolte.

Occorre, quindi, rafforzare la ricerca e la diffusione di buone pratiche e buone tecniche:

- affrontando le **diverse problematiche di tutte le filiere** – dalla plastica (ad esempio l'utilizzo e la gestione delle bioplastiche compostabili, il crescente impiego di plastiche miste negli imballaggi per alimenti difficilmente riciclabili) al vetro, dalla carta al legno, dall'acciaio all'alluminio, affrontando le strettoie e gli ostacoli allo sviluppo del riciclo, al suo miglioramento e alla sua redditività;
- promuovendo **l'ecodesign, la durata, la riparabilità, il riuso e il riciclo.**

L'impegno – già importante – di ricerca e sviluppo del Conai e dei Consorzi potrebbe essere rafforzato e coordinato con **un programma nazionale per la ricerca per la circular economy, supportato da un Agenzia nazionale per l'efficienza delle risorse.**

# MIGLIORARE LA QUALITÀ E L'EFFICIENZA DELL'INDUSTRIA DEL RICICLO

- ▶ L'industria italiana del riciclo è di buon livello, ma per affrontare le sfide della circular economy **deve fare un salto di qualità.**
- ▶ Il **Piano nazionale di Industria 4.0** lanciato nel 2016 per favorire il passaggio alla quarta rivoluzione industriale del settore manifatturiero, va meglio orientato verso una circular economy. La rivoluzione informatica, consentendo una migliore rendicontazione e conoscenza dei flussi dei materiali, dei processi produttivi e dei prodotti lungo il ciclo di vita, può sviluppare importanti sinergie con lo sviluppo della circular economy.
- ▶ L'industria italiana del riciclo deve **migliorare la sua capacità di attivare e di usufruire di politiche di sistema** con progetti di **diffusione di migliori tecniche di filiera, coinvolgendo anche le PMI**, con iniziative in grado di attivare **un impegno adeguato del settore finanziario per la mobilitazione delle risorse necessarie alla nuova fase di sviluppo.**

# INCREMENTARE GLI SBOCCHI DI MERCATO PER I PRODOTTI DEL RICICLO IN PARTICOLARE CON IL GPP

La domanda pubblica costituisce una rilevante leva per sostenere la circular economy e gli acquisti pubblici verdi (GPP) sono uno strumento importante per orientare tale domanda, sia favorendo l'acquisto di beni e servizi che fanno ricorso a materiali riciclati e/o riutilizzati, sia indirizzando le gare per i servizi di igiene urbana.

Solo recentemente i criteri minimi ambientali (CAM) sono divenuti obbligatori, tuttavia oggi manca un rilevamento di quanti siano stati gli appalti finora assegnati tenendo conto dei CAM.

Per implementare e sviluppare il GPP occorre una continua collaborazione con il Ministero dell'Ambiente, le Regioni e le centrali d'acquisto, anche con iniziative di monitoraggio e controllo.

Occorre accelerare gli aggiornamenti e completare i CAM per tutte le filiere di materiali di riciclo degli imballaggi, attivando un confronto in materia fra Ministero dell'ambiente, sistema Conai-ConSORZI e filiere del riciclo.

# GRAZIE PER L'ATTENZIONE

**3 OTTOBRE 2017 - UNIVERSITÀ BOCCONI, MILANO**

**Edo Ronchi - Presidente Fondazione per lo sviluppo sostenibile**