

Imballaggi: dall'eccellenza del sistema italiano di recupero e riciclo alla sfida dell'intera filiera del riciclo

La filiera degli imballaggi è stata tra le prime, venticinque anni fa, a essere normata a livello europeo, con un approccio che oggi possiamo definire di economia circolare ante litteram.

La norma di riferimento nazionale, che discende dalle direttive per gli imballaggi e i rifiuti di imballaggio di matrice europea (Direttiva 1994/62/CE, aggiornata con la Direttiva 2004/12/CE e oggi con le direttive del pacchetto per l'economia circolare 2018/851/CE e

2018/252/CE), è il D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., il cosiddetto Testo Unico Ambientale (TUA).

Il contesto normativo nazionale è stato interessato da importanti cambiamenti, intervenuti con il recepimento delle direttive comunitarie, ciononostante i due principi cardine del modello di gestione sono rimasti invariati:

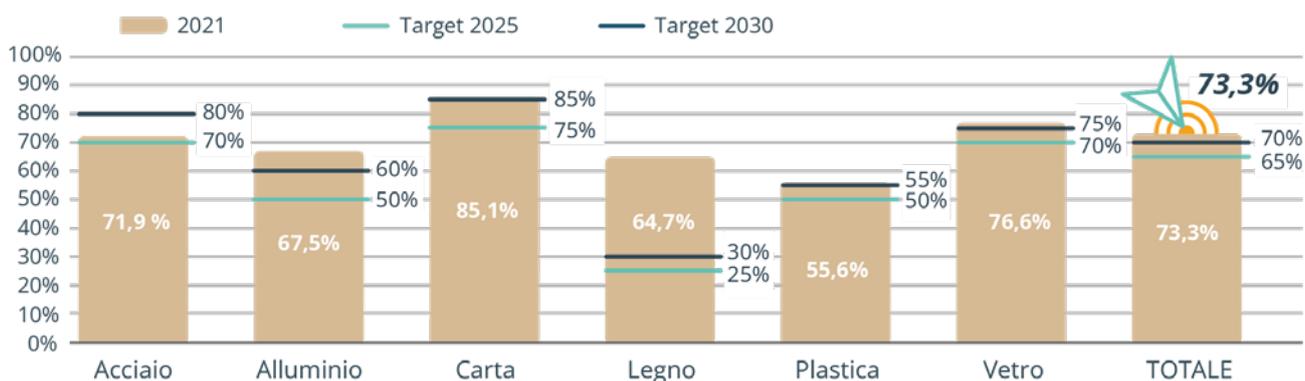
- la responsabilità estesa del produttore (EPR), nel rispetto del principio del "chi inquina paga", pone a capo di produttori e utiliz-

zatori la responsabilità della "corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti" (art. 221). È responsabilità del "produttore" il perseguimento degli obiettivi finali di riciclaggio e di recupero stabiliti dalla normativa in vigore;

- la responsabilità condivisa, ossia la cooperazione tra tutti gli operatori economici interessati dalla gestione dei rifiuti di imballaggio, pubblici e privati¹.

FIGURA 17 Fonte: elaborazione CSEC CONAI

Tasso di riciclo dei rifiuti di imballaggio per filiera nel 2021 in relazione ai target europei 2025 e 2030



Le performance dell'Italia rispetto all'Europa

A 25 anni dall'implementazione delle Direttive imballaggi nei Paesi membri dell'Unione europea, si sono sviluppati differenti modelli di gestione dei rifiuti di imballaggio, ognuno con specificità proprie. La ricerca "Screening the efficiency of packaging waste in Europe", promossa da CONAI e supportata da EXPRA (Extended Producer Responsibility Alliance), ha lo scopo di definire e valutare le performance delle attività condotte dalle Producer Responsibility Organizations (PRO), nell'ambito dei diversi regimi EPR europei, in termini sia di efficienza economica sia di efficacia di riciclo. Lo studio si basa essenzialmente sui dati disponibili raccolti attraverso due questionari ad hoc e una ricerca bibliografica, che arrivano fino agli anni 2018-2019. All'interno di questo studio, sono stati

analizzati i regimi EPR dei Paesi e le loro PRO inserendole in cluster che le rendesse facilmente distinguibili e descrivibili; mentre i regimi EPR in cui operano le PRO possono essere distinti in base alla presenza di competitività o meno (Competitiva o Non competitiva), le PRO possono essere classificate a seconda della loro natura (Profit o Non Profit) e del loro numero (Singole o Multiple). Le PRO possono essere: Singole, ovvero quelle organizzazioni Non Profit che detengono più del 90% di share di un regime EPR Non competitivo, come CITEO in Francia; Multiple Non Profit e operare in un regime EPR Non competitivo, come Ecoembes ed Ecovidrio in Spagna; Multiple di natura Profit che operano in un regime EPR Competitivo, come DGP (DerGruNePunkt) in Germania.

Attraverso un'analisi econometrica sono state elaborate le informazioni sui costi dei sistemi (fee per tonnellate di imballaggi immesse al consumo rispetto alle tonnellate di imballaggio riciclate) e i tassi di riciclo (quantità di materiale riciclato rispetto all'immesso al consumo) in relazione alle differenti caratteristiche delle PRO. In questo contesto sono stati scelti e utilizzati due indicatori (KPI) normalizzati (scale valori da 0 a 1), specifici per il confronto di performance tra le diverse PRO: un indicatore di Efficienza Economica e un indicatore di Efficacia di Riciclo. Tutte le PRO prese in esame sono rappresentate in un grafico a quattro quadranti che mette in relazione tra loro le performance di Efficienza ed Efficacia. Da questa analisi si evince come il sistema di gestione italiano incentrato su CONAI risulta essere **meno costoso tra le PRO di Paesi con più di 10 milioni di abitanti**. In aggiunta, da queste analisi sono emerse tre considerazioni fondamentali sui sistemi che operano in Europa.

- 1) Ad alte performance di riciclo non sempre corrispondono costi elevati.
- 2) Le PRO Singole che operano in regimi EPR Non competitivi hanno generalmente alti tassi di riciclo e minori costi.
- 3) In un regime EPR Competitivo dove operano PRO Multiple, la presenza di un coordinamento centralizzato può essere una soluzione per garantire concorrenza e omogeneità in un panorama caratterizzato da diverse PRO che operano nello stesso segmento di mercato.

FIGURA 18 Fonte: studio Bocconi per CONAI
Efficienza delle PRO dei diversi regimi EPR europei di gestione dei rifiuti di imballaggio

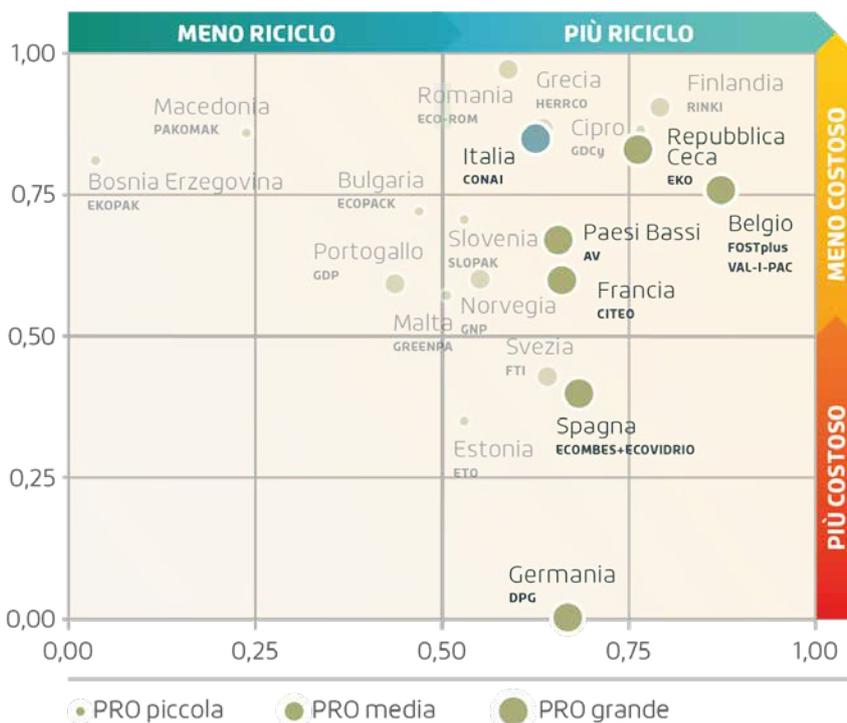


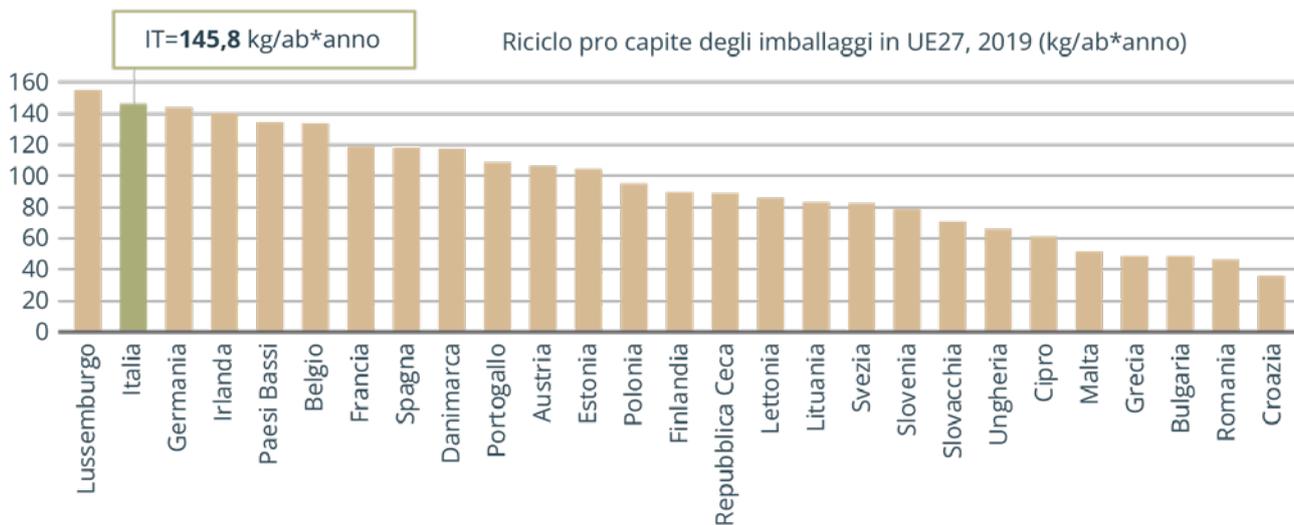
FIGURA 19 Fonte: EUROSTAT

Le performance di riciclo dell'Italia rispetto all'Europa

**L'ITALIA È AL PRIMO POSTO
TRA LE NAZIONI PIÙ DENSAMENTE
POPOLATE**



**L'ITALIA È AL SECONDO POSTO
IN EUROPA PER IL RICICLO
DEGLI IMBALLAGGI PRO CAPITE,
SOPRA ALLA GERMANIA**



Approfondimenti in tema di sistema di reporting dei dati nazionali

La Decisione europea 270 del 22 marzo 2005 e s.m.i. stabilisce nuovi punti di calcolo e nuovi punti di misurazione per la rendicontazione dei dati sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. L'obiettivo della Commissione è quello di revisionare e armonizzare a livello europeo i metodi di calcolo e rendicontazione della generazione dei rifiuti e delle varie fasi di gestione, dal riciclo fino al riutilizzo.

La Decisione è articolata in cinque principali ambiti:

- generazione di rifiuti,
- riutilizzo,
- riciclo,
- imballaggi compositi,
- imballaggi in legno riparati.

Inoltre, nell'aprile 2022 è stata

pubblicata la "Guidance for the compilation and reporting of data on packaging and packaging waste according to Decision 2005/270/EC", fornita ai Paesi membri come guida per adempiere ai loro obblighi di comunicazione, dando indicazioni specifiche per ogni singolo materiale da imballaggio e processo di produzione (per esempio, riciclo chimico, biodegradazione).

In aggiunta, con l'entrata in vigore dei nuovi target SUP al 2025-2029, relativamente al tasso di intercettazione delle bottiglie in PET sotto i 3 litri, l'articolo 2 della Decisione di esecuzione (UE) 2021/1752 ha definito alcuni requisiti normativi in merito alla metodologia di calcolo del peso

dei rifiuti di bottiglie monouso raccolte.

CONAI, in qualità di garante degli obiettivi nazionali di riciclo dei rifiuti di imballaggio, ha pertanto avviato una serie di interlocuzioni dapprima verso le Istituzioni (ISPRA) e con i diversi attori coinvolti (Consorzi di filiera e Sistemi autonomi) per analizzare le peculiarità specifiche e le ricadute dei nuovi modelli di reporting. In tale contesto, è da sottolineare come il modello nazionale di reporting sia da sempre orientato a una trasparente e accurata rendicontazione dei dati; pertanto, queste nuove metodiche non impatteranno in maniera sostanziale sui risultati finora comunicati.

Mercato del riciclo

Il rallentamento dell'economia globale ha effetti sostanziali anche nella corsa dei prezzi delle materie prime vergini e seconde, che dopo l'impennata spesso irrazionale dei primi mesi del 2022 ha bruscamente cambiato rotta, eccezion fatta per alcune commodity, soprattutto energetiche. In particolare, il raffreddamento del ciclo economico internazionale ha determinato un consistente rientro dei prezzi di metalli, plastiche e legname, che si sono lasciati alle spalle le tensioni di marzo e, attualmente, si collocano su livelli inferiori rispetto a quelli di inizio 2022. Contestualmente, il taglio delle forniture russe ha tuttavia determinato un pesante rincaro dei costi del metano (e conseguentemente dell'elettricità), portando l'Indice Prometeia delle commodity ad aggiornare nuovamente i massimi nei mesi estivi, attestandosi su livelli più che raddoppiati rispetto al pre-Covid.

I prezzi in euro (€) della maggior parte delle commodity per imballaggio sono stimati andare incontro a rincari nella media del 2022, in alcuni casi di forte intensità: quelli più intensi sono attesi sui costi di alluminio (in ripiegamento in estate, ma ancora su medie elevate), cellulosa (+32% circa in €) e, secondariamente, plastiche (+10,4%) e silice (+13,3%). In rientro, invece, le quotazioni di legname (-12% circa) e acciaio (-4% circa). La frenata del ciclo economico internazionale consentirà ai prezzi delle commodity per imballaggio di beneficiare di un alleggerimento nel corso del 2023, anche se, nella maggior parte dei casi, le quotazioni si manterranno su livelli elevati.

L'indice CONAI-Prometeia delle materie prime seconde (MPS), sintesi dell'andamento dei prezzi delle principali MPS avviate al riciclo in Italia, è rincarato del 146% circa nel 2021. Per la maggior parte delle MPS, la tendenza espansiva si è trascinata fino alla prima metà del 2022 (il secondo trimestre si è chiuso con incremento dell'Indice superiore al 30%), salvo lasciare spazio a un ripiegamento consistente nei mesi estivi (-11% circa rispetto al secondo trimestre 2022).

Quasi tutte le MPS hanno sperimentato un arretramento tra luglio e agosto: il contributo più rilevante al ripiegamento dell'Indice delle MPS è venuto dai rottami di ferro, in flessione del 30% dopo le tensioni osservate nei primi tre mesi dell'anno, e dalle plastiche seconde (polietilene LDPE -19% circa e, secondariamente, HDPE -16% circa, sempre in euro rispetto ai livelli medi del 2022-II). Cali a doppia cifra anche per i rottami di alluminio (-15%, sulla scia del ripiegamento dei prezzi della

FIGURA 20 Fonte: Prometeia
Indice Prometeia dei **prezzi delle commodity** (media 2015=100 in euro)



TABELLA 23 Fonte: Prometeia
Prezzi delle commodity (var %, in euro)

	2021	2022	2023	2024
Legname	83,8	-12,1 ▼ (0,8)	-19,7 ▼ (-12,3)	-10,9 ▲ (-20,6)
Plastiche	68,6	11,4 ▼ (18,9)	-18,6 ▲ (-18,6)	-7,0 ▼ (-7)
Acciaio	106,7	-3,7 ▼ (3,8)	-26,6 ▲ (-24,4)	-20,0 ▲ (-24,2)
Alluminio	40,5	24,8 ▼ (28,8)	-20,5 ▼ (-5,9)	-9,2 ▲ (-22,3)
Cellulosa	40,5	28,7 ▲ (22,5)	-21,8 ▲ (-22,5)	-12,0 ▼ (-3,8)
Silice (vetro)	2,8	13,3 ▼ (14,9)	-11,7 ▼ (-11,4)	-5,5 ▲ (-6,4)

scenario attuale; tra parentesi lo scenario di Luglio 2022

relativa materia prima) e, pur a fronte di uno scenario di relativa stabilità dei prezzi della cellulosa, per i maceri (-11% circa).

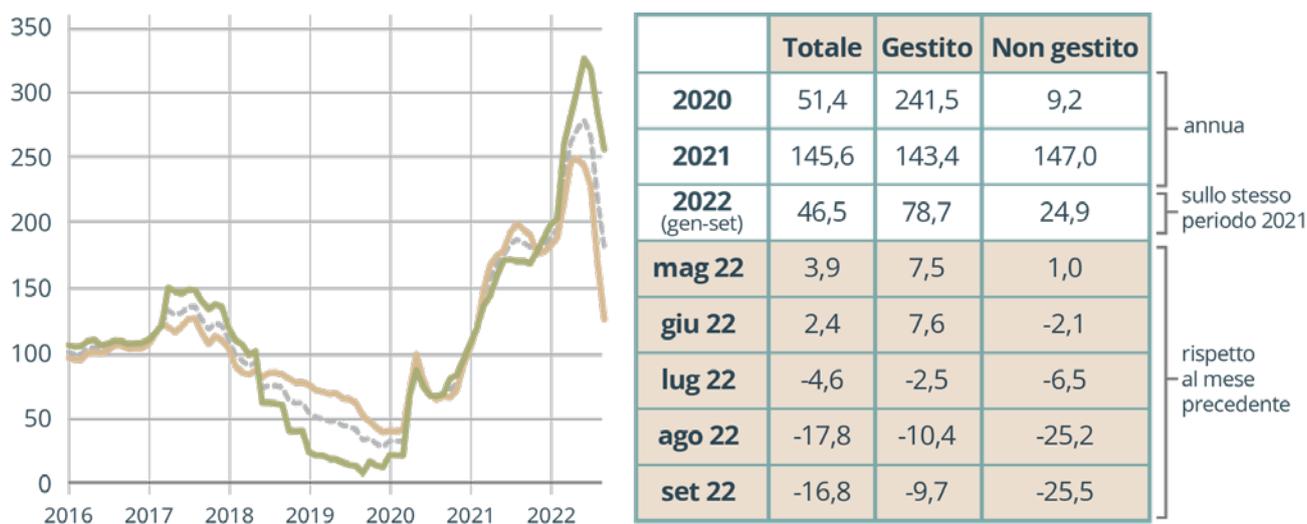
L'unica MPS ad aver chiuso il bimestre luglio-agosto in (forte) ri-

alzo sono i rottami di vetro, +11% circa in euro rispetto ai livelli medi del 2022-II: la tenuta della domanda per imballaggi alimentari, la minore intensità energetica del processo di produzione di

vetro da MPS (rispetto alla produzione da silice), nonché alcune tensioni sul mercato nazionale, hanno continuato a sostenere la domanda, con conseguente aggravio dei prezzi.

FIGURA 21 Fonte: Prometeia

Indice CONAI-Prometeia sulle **MPS da e per imballaggio**² (2015=100 e var.%)



Il calo dell'Indice Totale rilevato in settembre (-17% circa rispetto ad agosto) è sintesi di una flessione del 10% circa della componente del Gestito e di una caduta molto più intensa (-25,5%) di quella del Non gestito, riconducibile soprattutto ai pesanti ribassi messi in luce dai maceri.

Le novità dall'Europa

L'anno 2022 si chiude con una nuova proposta di revisione della legislazione sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. Il mandato della Commissione europea questa volta si focalizza sul rafforzamento delle misure di prevenzione dei rifiuti di imballaggio, attraverso una serie di prescrizioni in capo ai produt-

tori e distributori, specie di merce imballata, che si rifletteranno poi sulla riduzione e riprogettazione dell'immesso al consumo degli imballaggi.

Un mandato ancora più stringente degli anni passati, perché sulla base della bozza circolata a ottobre 2022 per la procedura di Interservice Consultation (ISC) delle

DGs della Commissione europea interessate, trattasi di una proposta di Regolamento europeo del Parlamento e del Consiglio la cui pubblicazione ufficiale è attesa nei primi giorni di dicembre. Seguirà quindi un iter legislativo ordinario che si stima al secondo quadrimestre (Q2) del 2024 per l'adozione definitiva.

Bozza di proposta di Regolamento della Commissione europea sugli imballaggi e i rifiuti d'imballaggio (PPW)

Nella bozza della proposta di **Regolamento PPW** (Packaging and Packaging Waste), la Commissione europea non si limita, come

in passato, a fissare gli obiettivi lasciando ai Paesi membri, in funzione delle proprie specificità, la possibilità di organizzarsi per

scegliere il modo di raggiungere quegli obiettivi. Con questo provvedimento, infatti, la Commissione entra nel merito delle modali-

tà da adottare a livello nazionale per il raggiungimento dei nuovi obiettivi, sia nella gestione dei rifiuti di imballaggio, sia nelle scelte di progettazione degli imballaggi, proponendo quindi un modello, con relativi costi, per taluni aspetti senza adeguata valutazione dei livelli di efficacia e di efficienza raggiunti, dopo 25 anni di normazione e scelte di intervento da parte dei Paesi stessi. Scelte che hanno improntato lo sviluppo di infrastrutture e investimenti nelle operazioni di gestione a fine vita degli imballaggi, creando e consolidando negli anni un intero settore di gestione dei rifiuti per il riciclo (meccanico, chimico e organico), che ha portato alla nascita di veri e propri mercati delle materie prime seconde. Questa bozza richiede una valutazione più ampia da sviluppare in altra sede; qui ci limitiamo a due osservazioni, una generale e una puntuale.

Condividendo da tempo la necessità del rafforzamento della "gerarchia europea nella gestione dei rifiuti" nella direzione dell'economia circolare, quindi l'importanza della prevenzione nella produzione dei rifiuti compreso il riutilizzo, e condividendo l'obiettivo dichiarato dalla bozza di Regolamento di rafforzamento del

riciclo dei rifiuti, ricordiamo che la Direttiva 2018/851/UE affida ai Paesi membri, per il rafforzamento dell'applicazione della gerarchia dei rifiuti, una gamma ampia ed efficace di ben 15 possibili misure elencate nell'Allegato IV bis: gamma che consente la scelta da parte dei singoli Paesi delle misure più efficaci, che tengano conto delle diversità dei sistemi nazionali e che, viceversa, non penalizzino le realtà più virtuose come l'Italia, che è prima fra i grandi Paesi europei per riciclo pro-capite dei rifiuti di imballaggio.

Nella bozza della proposta di Regolamento la Commissione identifica nel solo cauzionamento - ovvero nel **Deposit Return System (DRS)** - il modello di restituzione che i singoli Paesi dovrebbero adottare entro il 1° gennaio 2028, per talune tipologie di imballaggi (contenitori in plastica o in metallo monouso per bevande), prevedendo che possano essere esentati solo nel caso raggiungano il 90% di raccolta differenziata. Il **modello italiano** di gestione dei rifiuti d'imballaggio basato sulla raccolta differenziata e sulla responsabilità in capo agli EPR di raggiungimento degli obiettivi di corretta gestione si attesta al 73,3% della raccolta differenziata. Integrando la rac-

colta differenziata tradizionale con specifiche raccolte selettive, è perseguibile l'obiettivo di intercettazione del 77% (calcolato come avvio a riciclo) previsto dalla **Singole Use Plastic (SUP)** per i contenitori per liquidi alimentari (CPL) in PET nel 2025 nonché il raggiungimento del 90% di raccolta dei CPL in PET al 2029. Per i contenitori per bevande negli altri materiali, invece, già oggi siamo a tassi prossimi al 90% grazie alla raccolta differenziata tradizionale, come per le lattine di alluminio. L'introduzione di un DRS per il riciclo laddove esiste già un circuito efficace di raccolta differenziata e valorizzazione degli imballaggi rappresenterebbe una duplicazione inutile di costi economici e ambientali: andrebbe ad affiancarsi alle raccolte differenziate esistenti. Il DRS per il riciclo, se confrontato con la raccolta selettiva, ha diverse rigidità che lo rendono una soluzione non solo non necessaria ma anche non adatta per Paesi come l'Italia dove la raccolta differenziata è ben sviluppata e dove, eventualmente anche con misure integrative di raccolta selettiva, gli obiettivi futuri più avanzati di riciclo dei materiali di imballaggio possono essere raggiunti nei tempi previsti.

Note

1 <https://www.conai.org/download/programma-generale-di-prevenzione-e-gestione-degli-imballaggi-e-dei-rifiuti-di-imballaggio-2022/>

2 PSP 2023 CONAI