

CERTIFICATI DEL RICICLO: IL SECONDO PILASTRO DELLA RESPONSABILITÀ ESTESA.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

I nuovi target ambiziosi e sfidanti di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio impongono un ripensamento dei modelli di responsabilità estesa del produttore. I Certificati del Riciclo sono parte della risposta, in grado di assicurare l'equilibrio economico delle attività di riciclo, esposte alle fluttuazioni della domanda e dei prezzi delle materie prime seconde. Si tratta di affiancare al sostegno alle raccolte differenziate anche uno strumento di mercato dedicato al riciclo. La Strategia Nazionale per l'Economia Circolare può essere l'occasione per un intervento di riforma.

The new ambitious and challenging packaging waste recycling targets require a rethinking of the extended producer responsibility models. The Recycling Notes are part of the answer, able to ensure the economic balance of recycling activities, exposed to fluctuations in demand and prices of secondary raw materials. It is a question of combining support for separate waste collection with a market tool dedicated to recycling. The National Strategy for Circular Economy can be the opportunity for a reform intervention.

Gruppo di lavoro: Paolo Azzurro, Andrea Ballabio, 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, Siram, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CSEA, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance, Abbanoa, CAFI, GAIA, FCC Aqualia Italia, Veritas, A2A Ambiente, Confservizi Lombardia, FISE Assoambiente, A2A Ciclo Idrico, AIMAG, DECO, Acque Bresciane, Coripet, Acqua Pubblica Sabina, CONAI

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 191 - Rifiuti** - Rifiuti speciali: tra prossimità e libero mercato, ottobre 2021
- n. 190 - Acqua** - Ridurre gli impatti ambientali del servizio idrico: luci e ombre, ottobre 2021
- n. 189 - Rifiuti** - La transizione ecologica: dalle persone alle politiche e viceversa, settembre 2021
- n. 188 - Acqua** - Fine primo tempo MTI-3: tra sostenibilità ambientale ed efficienza operativa, settembre 2021
- n. 187 - Acqua** - Le Società Benefit e il servizio idrico integrato, luglio 2021
- n. 186 - Rifiuti** - MTR-2 e tariffe "al cancello" degli impianti: un cambio di passo, luglio 2021
- n. 185 - Transizione Energetica** - La Strategia Europea per l'Idrogeno: traiettorie di cambiamento e sfide attese, luglio 2021
- n. 184 - Acqua** - Direttiva Acque Potabili e Water Safety Plan: l'approccio al rischio si fa strada nel servizio idrico, luglio 2021
- n. 183 - Rifiuti** - MTR-2. Qualità e pianificazione entrano nella regolazione tariffaria, giugno 2021
- n. 182 - Rifiuti** - Gestione rifiuti. Sostenere i Piani Regionali con un approccio "razionale" e condiviso, giugno 2021

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito Laboratorioref.it

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

Il sistema dei Consorzi di filiera dei produttori e degli utilizzatori di imballaggi¹ (CONAI), istituito in Italia nel 1997², è un soggetto dotato di personalità giuridica di diritto privato³, che ha sostenuto lo sviluppo delle raccolte differenziate nel Paese e garantito l'avvio a recupero e il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio.

Negli anni, tuttavia, la quantità di imballaggi immessi al consumo⁴ è cresciuta in maniera rilevante e si va sempre di più allargando la forbice tra raccolta differenziata e riciclo, dal momento che all'aumentare della raccolta differenziata tende ad accrescersi la quota di rifiuti non riciclabili conferiti in raccolta differenziata, a cui si aggiungono le criticità sui mercati dei prodotti riciclati, richiedendo sforzi aggiuntivi per incrementare l'efficacia dell'intercettazione e sostenere gli obiettivi di riciclo.

Le motivazioni di tale "forbice" sono riconducibili a tre elementi distinti:

- La diminuzione della qualità delle raccolte (l'aumento della frazione estranea) all'aumentare delle percentuali di raccolta differenziata.
- L'impossibilità (tecnica e/o economica) di selezionare e avviare a riciclo importanti flussi di rifiuti di imballaggio conferibili (e conferiti) in raccolta differenziata (il riferimento va in particolare alla raccolta differenziata degli imballaggi in plastica).
- La volatilità dei prezzi dei rifiuti e delle Materie Prime Seconde (MPS) selezionate a valle delle raccolte, un aspetto sul quale si concentra il presente *Position Paper*.

L'auspicata dissociazione dello sviluppo economico dal consumo di risorse naturali, al centro degli obiettivi delle politiche ambientali europee degli ultimi 20 anni non si è verificata⁵, con la conseguenza di un cambio di passo nelle politiche unionali che prefigurano l'introduzione di *target* vincolanti in materia di riduzione della produzione di rifiuti e del consumo di materie prime, riutilizzo, contenuto di materiale riciclato nella fabbricazione dei prodotti, accompagnati da misure di contrasto all'*overpackaging*, regole sulla progettazione dei prodotti e sostegno alla diffusione dei modelli "Paas" (*Product as a service*)⁶.

Il rinnovato contesto di riferimento, delineato dal Nuovo Piano d'Azione per l'Economia Circolare⁷, e dal *Green Deal*⁸ e - nello specifico delle plastiche - dalla Strategia europea sulle plastiche⁹ e dalla

¹ Nel 2019, l'immesso al consumo di imballaggi sul mercato nazionale, è di circa 13,7 milioni di tonnellate. Parimenti si assume che la produzione annuale di rifiuti di imballaggio equivalga all'immesso al consumo di imballaggi, per il medesimo periodo di riferimento. Fonte: Rapporto Rifiuti Urbani, Edizione 2020, ISPRA.

² Ai sensi del D.Lgs. n. 22/1997.

³ L'Art. 224, comma 1 del D.Lgs. 152/2006 stabilisce che "CONAI, che ha personalità giuridica di diritto privato senza fine di lucro ed è retto da uno statuto approvato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro delle attività produttive".

⁴ https://www.conai.org/wp-content/uploads/2020/12/PSP_CONAI_2021.pdf.

⁵ <https://www.eea.europa.eu/publications/growth-without-economic-growth>.

⁶ Si veda, in particolare, la Risoluzione del Parlamento Europeo del 10 febbraio 2021 sul Nuovo Piano d'Azione per l'Economia Circolare.

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni dell'11.03.2020 dal titolo "Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare: Per un'Europa più pulita e più competitiva" (COM (2020) 98 final).

⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni dell'11.12.2019 dal titolo "Il Green Deal europeo" (COM (2019) 640 final).

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 16.01.2018 dal titolo "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare" (COM (2018) 28 final).

Direttiva sulle plastiche monouso¹⁰, richiede l'evoluzione e l'estensione del perimetro di applicazione dei sistemi di responsabilità estesa del produttore (EPR – “*Extended Producer Responsibility*”), al fine di contribuire alla riduzione dell'impronta dei materiali e dei consumi¹¹.

Di conseguenza, i sistemi EPR dovranno evolvere verso la piena responsabilizzazione degli operatori economici al raggiungimento degli obiettivi comunitari, non solo in relazione ai quantitativi di rifiuti intercettati ed effettivamente avviati a riciclo, ma anche in relazione agli ulteriori *target* di prevenzione, riutilizzo e contenuto di materiale riciclato¹².

Un approccio olistico che chiama un ripensamento dei modelli di produzione e consumo, in grado di sostenere - da una parte - la diffusione e il consolidamento di modelli basati sull'utilizzo di prodotti durevoli, riparabili, riutilizzabili, ricondizionabili e - dall'altra - di garantire il **riciclo** dei rifiuti prodotti, intercettando una quota maggiore di rifiuti, allargando il perimetro dei flussi presidiati, sostenendo gli investimenti nell'impiantistica e assicurando l'effettivo riciclo dei materiali raccolti.

Si tratta di traguardare obiettivi ambiziosi e sfidanti, nel segno della transizione ecologica e della sostenibilità¹³, con profonde implicazioni su una molteplicità di problematiche ambientali a scala locale e globale, strettamente interconnesse tra loro, a partire dalla crisi climatica¹⁴.

L'EPR, unitamente agli altri strumenti economici, può offrire una risposta a queste sfide e guidare il cambiamento.

La disamina che segue parte dai modelli EPR in uso negli altri Paesi europei: Modelli Duali e Modelli Integrati e il caso dei *Packaging Recovery Notes* (PRN) in uso nel Regno Unito, che presentano analogie con i Certificati del Riciclo (CdR) proposti in un precedente *Position Paper* di questa Collana¹⁵: uno strumento che, pur non esente da critiche, offre spunti interessanti.

Operata questa rassegna, lo sguardo ritorna al caso italiano, con le sue peculiarità e le novità recenti, e sull'opportunità di introdurre strumenti economici a sostegno degli obiettivi di riciclaggio. Si tratta di una riflessione che intende fornire un contributo alla definizione del Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR) e della Strategia Nazionale per l'Economia Circolare.

Il presente *Position Paper* si concentra sui possibili strumenti per promuovere e garantire l'effettivo avvio a riciclo dei rifiuti di imballaggio, prefigurando un meccanismo di mercato dedicato.

¹⁰ Direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente.

¹¹ Cfr. Risoluzione del Parlamento Europeo del 10 febbraio 2021, punto 7.

¹² A tal proposito giova sottolineare, ai sensi dell'Art. 178-bis, che i regimi EPR sono istituiti “*al fine di rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti*” (comma 1) e che gli stessi “*incoraggiano, tra l'altro, lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti e componenti dei 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*” (comma 3).

¹³ La definizione più diffusa a livello internazionale di sviluppo sostenibile è quella fornita nel 1987 dal rapporto “*Our Common Future*” (WCED 1987) della Commissione Indipendente per l'ambiente e lo sviluppo (*World Commission on Environment and Development*, WCED) presieduta dal primo ministro norvegese Gro Harlem Brundtland. Secondo tale rapporto, l'umanità ha la possibilità di rendere sostenibile lo sviluppo, facendo in modo che esso soddisfi i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la possibilità di soddisfare quelli delle generazioni future.

¹⁴ <https://circulareconomy.network.it/2019/04/19/leconomia-circolare-fa-bene-al-clima/>.

¹⁵ Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 171: “*Certificati del Riciclo. L'anello mancante*”, Laboratorio REF Ricerche, aprile 2021.

LA STAGIONE DELLE RIFORME: IL PNRR

Il PNRR richiede riforme, anche per i rifiuti...

È stato da poco approvato il PNRR¹⁶, vale a dire il piano con cui l'Italia è chiamata a sostanziale la ripresa post-pandemica, utilizzando le risorse rese disponibili dai programmi comunitari del *Next Generation EU*, accompagnate dalle riforme, che rappresentano il viatico per l'ottenimento delle risorse stesse.

Con riguardo alla transizione ecologica declinata nella gestione dei rifiuti, il Piano prevede una corposa azione di semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale, proponendosi, tra le altre cose, di ridurre i tempi necessari all'ottenimento della VIA (Valutazione di Impatto Ambientale).

Tra le riforme specificatamente dedicate al miglioramento della gestione dei rifiuti e al paradigma dell'Economia Circolare, il PNRR rimanda alla **Strategia Nazionale per l'Economia Circolare** (Riforma 1.1), al **Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti** (Riforma 1.2) e all'offerta di un supporto tecnico alle Autorità Locali (Riforma 1.3). Ancorché richiamate in modo sintetico, Strategia e Programma nazionali rappresentano la sede ove collocare una nuova strumentazione economica, coerente con la spinta riformatrice e con i fabbisogni, unitamente ad un quadro di regole certe a sostegno degli investimenti per la realizzazione delle infrastrutture mancanti.

A tali riforme, si aggiunge un richiamo all'efficienza e ad iniezioni di concorrenza nella gestione dei rifiuti, allo scopo di colmare i *deficit* impiantistici e soddisfare i bisogni noti¹⁷: *"rafforzare l'efficienza e il dinamismo concorrenziale nel settore della gestione dei rifiuti, nella prospettiva di colmare le attuali lacune impiantistiche"*.

Il Piano fissa dei *target* di riciclo estremamente ambiziosi:

1. 85% di riciclo nell'industria della carta e del cartone¹⁸.
2. 65% di riciclo dei rifiuti plastici (attraverso riciclaggio meccanico, chimico, *"Plastic Hubs"*)¹⁹.

Si tratta, dunque, di traguardare obiettivi ambiziosi relativi al riciclaggio dei rifiuti, resi ancor più sfidanti dalle nuove regole per il calcolo e la rendicontazione degli obiettivi di riciclo²⁰.

Una roadmap estremamente ambiziosa per la Strategia Nazionale

La **Strategia Nazionale per l'Economia Circolare** è stata posta in consultazione a settembre 2021 (il documento finale verrà adottato entro giugno 2022) dal Ministero della Transizione Ecologica (MiTE)²¹, che ha proceduto al suo aggiornamento con il supporto di ISPRA ed ENEA²². Come indicato dal MiTE stesso, la Strategia inciderà sulle aree di intervento dell'eco-progettazione ed innovazione di prodotto, della bioeconomia, della *blue economy* e delle materie prime critiche.

¹⁶ Si rimanda, per i rilievi alla genesi del Piano e le osservazioni alle versioni precedenti, al *Position Paper* n. 170: "PNRR: la ripresa passa dall'acqua e dai rifiuti", Laboratorio REF Ricerche, gennaio 2021.

¹⁷ Si rimanda, in particolare, ai *Position Paper* n. 167: "Mezzogiorno e infrastrutture per gestire i rifiuti. Un nuovo paradigma di sviluppo industriale", Laboratorio REF Ricerche, novembre 2020; n. 140: "La responsabilità delle scelte: i fabbisogni impiantistici e il ruolo delle regioni", Laboratorio REF Ricerche, gennaio 2020.

¹⁸ Pari al *target* stabilito dalla Direttiva 2018/851 al 2030.

¹⁹ 10 punti percentuali in più rispetto al *target* stabilito dalla Direttiva 2018/851 al 2030, riferito ai soli rifiuti di imballaggio in plastica.

²⁰ Le regole per il calcolo e la rendicontazione degli obiettivi di riciclo dei rifiuti di imballaggio stabiliti dal legislatore comunitario sono state definite con Decisione di esecuzione (UE) 2019/665 del 17 aprile 2019.

²¹ <https://www.mite.gov.it/pagina/economia-circolare>.

²² Nel 2017, il Governo approvò il documento "Verso un modello di economia circolare per l'Italia", demandando la definizione della Strategia definitiva – che non è mai arrivata – all'esecutivo successivo.

Tra le misure, che la Strategia dovrà annoverare, si segnalano:

- Un nuovo sistema digitale di tracciabilità dei rifiuti, per lo sviluppo di un mercato delle MPS e per controllare e prevenire la gestione illecita dei rifiuti.
- Sistemi di incentivazione fiscale, a favore dell'utilizzo di materiali derivanti dalle filiere del riciclo.
- Una revisione del sistema di tassazione, così che il riciclo possa essere reso più conveniente rispetto allo smaltimento in discarica.
- La promozione del diritto al riuso e alla riparazione.
- La riforma dei sistemi EPR e dei Consorzi, per supportare il conseguimento degli obiettivi comunitari.
- Il rafforzamento degli strumenti normativi esistenti (la legislazione *End of Waste*, i Criteri Ambientali Minimi) e l'applicazione di detti strumenti a settori strategici: costruzioni, tessile, plastiche, RAEE (Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche).
- Il supporto allo sviluppo di progetti di simbiosi industriale, anche mediante strumenti normativi e finanziari.

La Strategia Nazionale per l'Economia Circolare potrà, quindi, rappresentare il primo banco di prova per verificare la concretezza degli orientamenti proposti in sede di PNRR.

UNA PANORAMICA EUROPEA DEI SISTEMI EPR

Duali vs Integrati?

L'assolvimento degli obblighi derivanti dall'EPR per i rifiuti di imballaggio è declinato in maniera differente tra Stati europei. Nello specifico, in relazione alla responsabilità (organizzativa e/o finanziaria) dei produttori di imballaggi, gli schemi di *compliance* si distinguono in due grandi famiglie²³:

- A. I c.d. "**Modelli Duali**", presenti in Germania, Austria e Svezia, che prendono il nome dal primo sistema tedesco, ovvero il *Der Grüne Punkt Duales System Deutschland GmbH*.
- B. I c.d. "**Modelli Integrati**", presenti ad esempio in Italia, Francia, Spagna, Belgio, Olanda, Repubblica Ceca, Slovenia, Belgio e Norvegia.

Nel Modello Duale i produttori di imballaggi, mediante le organizzazioni dei produttori (PRO - *Producer Responsibility Organisation*), organizzano (e finanziano) per proprio conto l'intercettazione dei relativi rifiuti e le successive operazioni di trasporto, cernita e selezione necessarie al fine di garantire il raggiungimento dei *target* di riciclo.

Nel Modello Integrato, diversamente, la responsabilità organizzativa della raccolta dei rifiuti di imballaggio sul territorio è in capo alle Amministrazioni Locali (o, nel sistema italiano, agli Enti di Governo d'Ambito Territoriale Ottimale - EGATO - ove costituiti ed operativi), mentre i produttori di imballaggi hanno la responsabilità finanziaria, ovvero l'obbligo di coprire (in tutto o in parte) i costi sostenuti dalla Pubblica Amministrazione per le attività di gestione dei rifiuti derivanti dai loro prodotti.

²³ Si rimanda, per maggiori dettagli, al *Position Paper* n. 137: "La responsabilità estesa del produttore (EPR): una riforma per favorire prevenzione e riciclo", Laboratorio REF Ricerche, dicembre 2019.

C'è poi una "terza via", di cui parleremo più estesamente nel seguito del presente documento, quella dei "crediti negoziabili" utilizzata nel Regno Unito (UK), nella quale i produttori coprono unicamente i costi del "riciclo", lasciando i costi di gestione delle raccolte differenziate (e indifferenziate) alle Amministrazioni Locali.

Il modello tedesco

Le PROs rivestono un ruolo centrale nel Modello Duale...

Nel Modello Duale tedesco²⁴, l'organizzazione e il finanziamento dell'infrastruttura e dei sistemi di raccolta è affidata ad organizzazioni costituite dai produttori (le c.d. PROs), che operano in concorrenza tra di loro in nome e per conto dei produttori senza coinvolgere le Autorità Locali, ancorché sia previsto un certo grado di coordinamento operativo e di collaborazione, in crescendo dal 2017 con l'approvazione del *Packaging Act*.

...responsabilità finanziaria e organizzativa

Diversamente dai Modelli Integrati, sono infatti le PROs (e non i Comuni o, in Italia, gli Enti d'Ambito, dove costituiti ed operativi) che stipulano i contratti con le imprese di gestione dei rifiuti per la raccolta dei "propri" rifiuti immessi sul mercato. Accanto alle raccolte organizzate dalle Amministrazioni Locali, convive dunque un sistema parallelo per i rifiuti di imballaggio, **la cui responsabilità finanziaria e organizzativa ricade sui soggetti obbligati**.

Alle diverse PROs è **concesso il conseguimento del profitto**, a differenza di quanto avviene nel sistema italiano dove i diversi Consorzi operano senza fini di lucro.

Un altro elemento caratterizzante del modello tedesco riguarda **l'introduzione**, a partire dal 2003, **di un sistema nazionale di deposito su cauzione** (*Deposit Refund System* - DRS) per il *packaging* monouso delle bevande, che include una varietà di materiali e di tipologie.

Dall'inizio del 2019, è obbligatoria l'adesione al **registro nazionale per gli imballaggi** (LUCID), a cui sono iscritti tutti gli utilizzatori di imballaggi. Si tratta di un sistema centralizzato che fornisce informazioni sulle quantità di imballaggi utilizzati, disponibile al pubblico. Le informazioni desunte dal LUCID vengono impiegate per il computo dei contributi finanziari dei produttori per la gestione degli imballaggi²⁵. Tutti i "distributori iniziali" sono assoggettati al principio dell'EPR e sono pertanto chiamati a contribuire alla raccolta attraverso il sistema duale. Con il termine "distributore iniziale", si intende il soggetto che utilizza l'imballaggio per commercializzare un prodotto che raggiunge un consumatore o comunque lo immette sul mercato tedesco²⁶.

Sono tenute all'iscrizione al registro anche aziende con sede all'estero o in Germania che **importano prodotti confezionati** in Germania, così come **sono ricomprese le aziende che vendono online e per corrispondenza**²⁷.

²⁴ <https://prevent-waste.net/wp-content/uploads/2020/09/Germany.pdf>.

²⁵ "Effectiveness of the Essential Requirements for Packaging and Packaging Waste and Proposals for Reinforcement", Eunomia Research & Consulting Ltd, COWI, Adelphi, Ecofys (Navigant), Milieu realizzato per la Commissione Europea, febbraio 2020.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Sono esclusi i produttori di imballaggi vuoti, eccezion fatta per gli imballaggi di servizio, cioè quelli che vengono riempiti per la prima volta dal distributore finale nel momento di vendita al consumatore, come ad esempio per le tazzine del caffè, le borse per la spesa e i sacchetti per il pane.

Il modello francese

Nel Modello Integrato, la responsabilità della raccolta è delle Amministrazioni Locali

Nel Modello Integrato francese²⁸, così come in quello italiano, alle Amministrazioni Locali compete la responsabilità della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio. Il contributo ambientale versato dai soggetti obbligati a CITEO, lo schema nazionale di riferimento per gli imballaggi, senza scopo di lucro, viene utilizzato, analogamente al caso italiano, per coprire quota parte dei costi sostenuti dalla Pubblica Amministrazione per la raccolta degli imballaggi nonché i costi per le operazioni di trattamento preliminare al riciclo dopo la presa in carico dei rifiuti.

Una percentuale non inferiore al 2% del gettito del contributo ambientale, grazie alla recente legge sui rifiuti e l'economia circolare ("*loi anti-gaspillage pour une économie circulaire*")²⁹ dovrà essere destinata a sostenere la diffusione di modelli di commercializzazione basati sul riutilizzo, come alternativa agli imballaggi monouso.

L'approccio francese è, dunque, di **responsabilità condivisa, in forte analogia con il caso italiano**. A tal proposito, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)³⁰ riporta come "*In Francia, ad esempio, i compliance scheme finanziano il 75% dei costi netti complessivi del servizio in relazione agli imballaggi (ovvero i costi di raccolta e trattamento al netto dei ricavi conseguiti)*".

Parimenti, sempre AGCM (2016) evidenzia come in Francia, così come in Germania, Spagna e Paesi Bassi, **i soggetti "obbligati" sono i soli produttori di imballaggi domestici, quindi primari**³¹.

La "terza via": l'esperienza dei PRN nel Regno Unito

Un *case study* di interesse è quello del Regno Unito, una sorta di "terza via", rispetto ai Modelli Duali e Integrati. Si tratta di un sistema di "**responsabilità limitata del produttore**" che copre unicamente i costi del riciclo dei rifiuti di imballaggio, mentre lascia in capo alla Pubblica Amministrazione i costi di gestione delle raccolte differenziate^a, sebbene parte dei fondi ricavati dal sistema dei PRN sia destinato anche al finanziamento di infrastrutture e sistemi di raccolta differenziata di competenza delle Autorità Locali^b.

Il sistema è costruito attorno ad un meccanismo di permessi negoziabili^c, i c.d. *Packaging Recovery Notes* (PRN). I PRN^d sono certificati che attestano che il rifiuto da imballaggio è stato riciclato, emessi dai riciclatori accreditati in un registro di riferimento (il c.d. "*National Packaging Waste Database*" - NPWD) e in grado di documentare l'avvenuto riciclo di una tonnellata di rifiuto di imballaggio. Gestito dall'Agenzia per l'Ambiente, il NPWD funge da centro di smistamento per la raccolta dei dati, il controllo e il monitoraggio, l'accreditamento dei riciclatori e l'emissione dei PRN.

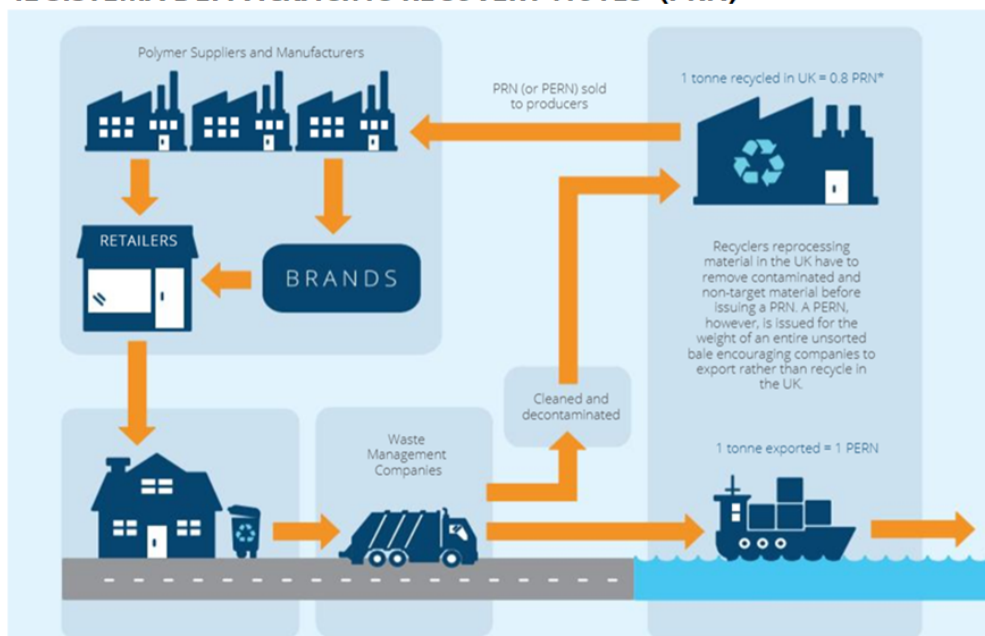
²⁸ https://www.iscc-system.org/wp-content/uploads/2020/12/20201210-Citeo-ISCC_compressed.pdf.

²⁹ *LOI no 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire*.

³⁰ "IC49 - Mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani", AGCM, febbraio 2016.

³¹ "[...] *la responsabilità della gestione dei rifiuti da imballaggi commerciali e industriali ricade sugli utilizzatori finali. Ciò nell'ottica di affidare al mercato la gestione di quegli imballaggi (commerciali e industriali per l'appunto) che presentano un valore economico. In tale contesto, gli utilizzatori provvedono alla gestione fisica dei rifiuti da imballaggi commerciali e industriali cedendoli, sulla base di contrattazioni di mercato, ad operatori specializzati della filiera del riciclo; tale meccanismo li esonera dal pagare un contributo ambientale derivante dalla partecipazione ad un compliance scheme*". Relativamente alla suddivisione degli imballaggi tra primari, secondari e terziari, sempre facendo affidamento sull'impostazione seguita da AGCM (2016), se ne desume che il contributo parziale dei produttori in termini finanziari, senza occuparsi della gestione operativa, fa riferimento all'assolvimento degli obblighi derivanti dall'EPR per i rifiuti da imballaggi primari. Per quanto riguarda gli imballaggi commerciali e industriali, la contrattazione di mercato si sostituisce al contributo ambientale sugli imballaggi secondari e terziari in assenza di servizi di *compliance* all'EPR.

IL SISTEMA DEI PACKAGING RECOVERY NOTES (PRN)



* Sono esclusi i produttori con meno di 2 milioni di sterline di fatturato e che gestiscono meno di 50 tonn./anno di imballaggi.

Fonte: British Plastics Federation

È prevista anche la possibilità che l'attività di riciclo abbia luogo in un Paese estero, con l'emissione dei c.d. *Packaging Export Recovery Notes* (PERN). Un PERN viene emesso da un esportatore accreditato per ciascuna tonnellata di imballaggio riciclata all'Estero. Una modalità, questa, a cui si è fatto largo ricorso nel tempo^e e che è stata oggetto di forti critiche e preoccupazioni, sia per aver spiazzato la possibilità di realizzare impianti in territorio domestico sia per la mancanza di garanzie sull'effettivo riciclo in Paesi esteri, preoccupazioni confermate dalle evidenze circa la destinazione di tali rifiuti^f. Per questi e per i motivi di cui si dirà dopo, il sistema dei PRN/PERN è attualmente in fase di revisione.

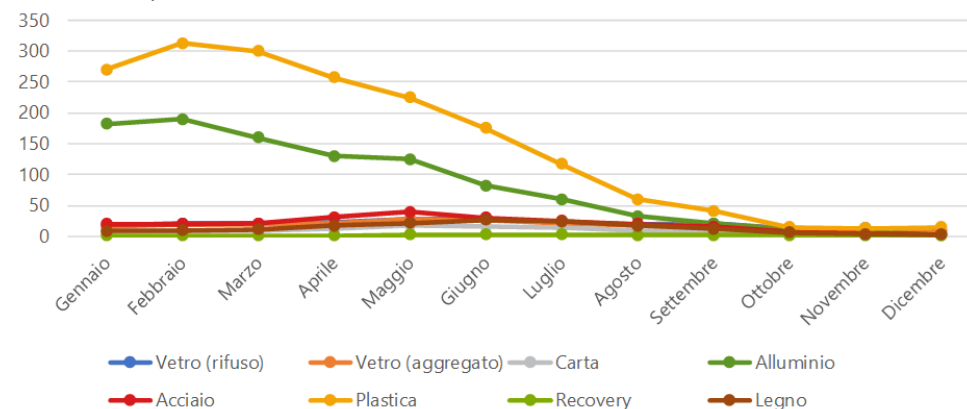
Nel sistema britannico, sono presenti diversi schemi di *compliance* che acquistano i PRN per conto dei produttori obbligati, imprese che producono o usano imballaggi, e imprese che importano o vendono merci imballate nel Regno Unito, laddove le tipologie di materiali interessati riguardano sia gli imballaggi primari sia quelli secondari e terziari.

Una caratteristica dei PRN per i diversi flussi di imballaggio è data dal fatto che i prezzi dei certificati non sono direttamente legati ai costi di gestione dei rifiuti da imballaggio. Il meccanismo di prezzo, infatti, è costruito come un sistema di costo marginale guidato dalle dinamiche di domanda e offerta, e tale da fornire un incentivo economico al riciclo laddove la domanda di PRN non risulta coerente con gli obiettivi.

Al raggiungimento degli obiettivi, i prezzi dei PRN per le diverse frazioni di rifiuto decrescono fino a toccare il livello minimo che coincide con il costo amministrativo di funzionamento del meccanismo.

ANDAMENTO DEI PREZZI DEI PRN PER FRAZIONE DI RIFIUTO DA IMBALLAGGIO

Medie mensili, anno 2020



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati letsrecycle.com

Un elemento, quest'ultimo, che ha creato problemi di copertura dei costi in diverse parti del Paese, in quanto al costo amministrativo definito su base nazionale fanno da contraltare costi di gestione diversificati su base locale, per ragioni morfologiche, di disponibilità degli impianti, etc., non adeguatamente sostenuti dal sistema dei PRN^g.

La principale criticità del meccanismo, infatti, è proprio il fatto che i produttori coprono unicamente i costi di riciclo, lasciando l'onere in capo prevalentemente alle Amministrazioni Locali per la raccolta e la selezione dei rifiuti di imballaggio^h. Il sistema di impiego dei fondi derivanti dalla vendita dei PRN è oggetto di critiche da parte delle Amministrazioni Locali, in primis per via di carenze sulla trasparenza nella destinazione dei fondi, destinati in parte al finanziamento di sistemi di raccolta differenziata e a impianti di selezione per i rifiuti differenziati di origine domestica, quindi a sostegno delle Amministrazioni Locali, ma anche al finanziamento di sistemi di raccolta degli imballaggi commerciali e industriali, a nuovi impianti di riciclo e alla realizzazione di iniziative di comunicazione.

In sintesi, il sistema non offre alle Amministrazioni Locali garanzie di copertura dei costi, ma si limita a offrire un sostegno attraverso la retrocessione di una quota dei ricavi dalla vendita dei PRN, insufficiente a fornire uno slancio alle raccolte differenziate per raggiungere *target* di riciclo sempre più sfidanti.

Come anticipato, lo strumento dei PRN sta attraversando una fase di revisione. Nel marzo 2021 il Governo britannico e le Amministrazioni Locali hanno avviato una consultazione pubblicaⁱ dove si propone di introdurre un sistema di EPR "pieno", obbligando i produttori a sostenere integralmente i costi per la gestione dei rifiuti di imballaggio.

^a <https://www.retailcouncil.org/community/sustainability/overview-of-european-recycling-systems/>.

^b "PRN System Guide", Advisory Committee on Packaging, febbraio 2016.

^c Si rimanda per ulteriori approfondimenti sul tema al *Position Paper* n. 171: ""Certificati del riciclo". L'anello mancante", Laboratorio REF Ricerche, gennaio 2021.

^d Introdotti nel 1997, con l'approvazione delle c.d. "Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations".

- ^e Quasi il 60% degli imballaggi in plastica che il Regno Unito dichiara di aver avviato a riciclo sono stati spediti all'Estero nel 2020 (688.000 tonnellate su 1.174.000) principalmente in Turchia (oltre il 26% del totale delle esportazioni) e in altri paesi asiatici che non dispongono di adeguate infrastrutture di riciclo.
- ^f <https://www.theguardian.com/environment/2021/may/17/uk-plastics-sent-for-recycling-in-turkey-dumped-and-burned-greenpeace-finds>.
- ^g "A discussion of the UK PRN/PERN system for packaging waste and possible alternatives"; D. Perchard, G. Bevington, P. Conran, settembre 2016.
- ^h <https://www.retailcouncil.org/community/sustainability/overview-of-european-recycling-systems/>.
- ⁱ <https://consult.defra.gov.uk/extended-producer-responsibility/extended-producer-responsibility-for-packaging/>.

IL SISTEMA DI EPR ITALIANO E LE SUE POSSIBILI EVOLUZIONI

La rassegna dei sistemi EPR europei, e in particolare la distinzione tra le due grandi famiglie dei Sistemi "Integrati" e "Duali", appare necessaria per meglio collocare il sistema italiano e capire quale processo evolutivo potrebbe interessare il nostro Paese.

Trattandosi di fatto di un Sistema "Integrato", il modello di EPR nel nostro Paese è assimilabile a quello francese, laddove sono le Amministrazioni Locali a gestire la raccolta dei rifiuti di imballaggio sul territorio, congiuntamente alle altre tipologie di rifiuti urbani. La riforma dell'EPR avviata a livello comunitario e recepita nel nostro ordinamento con il D.Lgs. 116/2020 apre a diverse prospettive.

In questa sede ci concentriamo sul sostegno al riciclo degli imballaggi, in quanto sostenuto da obiettivi comunitari, e sull'evoluzione degli schemi di EPR. Le innovazioni al sistema dell'EPR fanno riferimento in questa fase ai rifiuti di imballaggio. Ma la portata delle novità introdotte è tale da prefigurare sviluppi anche per altre filiere, come è per il caso dei rifiuti tessili, degli ingombranti, dei mobili e arredi o ancora dei rifiuti plastici non di imballaggio.

La disciplina dell'EPR in Italia dopo la riforma del D.Lgs. 116/2020

Le basi per il superamento dell'Accordo ANCI-CONAI

In Italia, la riforma della disciplina in materia di EPR, operata dal D.Lgs. 116/2020 di recepimento delle Direttive 2018/851 e 2018/852, si è limitata a introdurre nell'ordinamento nazionale i requisiti minimi di cui al nuovo Art. 8-bis della Direttiva Rifiuti (Dir. 98/2008/CE), e a **porre le basi per il superamento dell'Accordo ANCI-CONAI** che, da oltre 20 anni (dal 1997), sostanzia il principio di EPR nel nostro Paese per la filiera degli imballaggi³².

I sistemi collettivi già istituiti dovranno conformarsi alla nuova disciplina in materia di EPR entro il 5 gennaio 2023 (cfr. Art. 237 comma 9 del TUA). Ai sensi dell'Art. 222 comma 1 del TUA, inoltre, gli EGATO, ove costituiti ed operanti, ovvero i Comuni, hanno la responsabilità di organizzare sistemi adeguati di raccolta differenziata *"promuovendo per i produttori e i relativi sistemi di responsabilità estesa del produttore, nel rispetto del principio di concorrenza, l'accesso alle infrastrutture di raccolta, in condizioni di parità tra loro"*.

³² Il riferimento è al nuovo Art. 224 comma 5 del D.Lgs. 152/2006 (TUA) che dispone quanto segue: *"Al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni, CONAI ed i sistemi autonomi di cui all'articolo 221, comma 3, lettere a) e c) promuovono e stipulano un accordo di programma quadro, di cui alla legge 241/90 e successive modificazioni, su base nazionale tra tutti gli operatori del comparto di riferimento, intendendosi i sistemi collettivi operanti e i gestori delle piattaforme di selezione (CSS), con l'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), con l'Unione delle province italiane (UPI) o con gli Enti di gestione di Ambito territoriale ottimale [...]"*.

È chiara la volontà del legislatore di rafforzare il dispiegarsi di dinamiche concorrenziali e di mercato già previste nel settore dei servizi di *compliance* all'EPR, da allargarsi quanto più possibile ad altri flussi e filiere dei rifiuti.

Una svolta pro-concorrenziale ribadita di recente sia dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) sia dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)³³, che chiama la necessità di **mappare i soggetti obbligati e attestare le effettive quantità di rifiuto da imballaggio avviate a riciclo**.

**L'adozione di un
Registro Nazionale
dei Produttori**

Con riferimento a quest'ultimo punto, lo stesso D.Lgs. 116/2020 prevede all'Art. 178-ter l'adozione di un "**Registro Nazionale dei Produttori**", attraverso il quale vengono raccolti i dati sull'immissione al consumo dei prodotti e sulle modalità di adempimento degli obblighi. Uno strumento che consente di censire e identificare i soggetti obbligati e disporre di una banca dati puntuale sugli imballaggi immessi al consumo e declinare gli obiettivi collettivi di riciclaggio in impegni in capo a ciascun operatore.

Allo stesso Registro, i soggetti obbligati sono tenuti a trasmettere, entro il 31 ottobre di ogni anno, "*una relazione sulla gestione relativa all'anno precedente contenente gli obiettivi raggiunti ovvero le ragioni che, eventualmente, impediscono il raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclo previsti e le relative soluzioni*", allo scopo di verificare **il conseguimento dei target comunitari** cui è sottoposto il sistema Paese anche **a livello individuale**, traslando di fatto gli obiettivi nazionali in capo ai singoli soggetti.

Con il comma 1 dell'Art. 178-bis, viene poi prevista la possibilità di istituire nuovi regimi EPR su istanza di parte, anziché su indirizzo del MiTE³⁴. Se da una parte la possibilità di istituire nuovi regimi EPR su istanza di parte rappresenta un'importante novità, dall'altra il tema della liberalizzazione degli schemi di *compliance* all'EPR è parte di un percorso intrapreso da alcuni soggetti nel corso degli anni (per un approfondimento si rimanda al Riquadro).

Il riconoscimento di nuovi schemi di *compliance* rappresenta una novità di rilievo nel panorama italiano, per almeno due ragioni.

**Il riconoscimento
di più schemi EPR
in concorrenza**

In primo luogo, perché sostanzia un modello alternativo a quello del monopolio legale, basato sul **riconoscimento di più schemi di compliance EPR in concorrenza tra loro**. Una scelta che può certamente essere letta con il desiderio di sostenere gli obiettivi ambiziosi di raccolta differenziata indicati dalle Direttive UE³⁵.

In secondo luogo, perché **apre anche in Italia alla possibilità di avviare canali differenti, alternativi alle raccolte differenziate organizzate delle Amministrazioni Locali, per intercettare specifici flussi di rifiuti**. Una geometria che ricorda i tratti del Modello Duale tedesco descritto

³³ Nella Memoria per l'audizione in Parlamento in merito agli schemi di decreto legislativo di recepimento del c.d. "Pacchetto di misura sull'economia circolare (179/2020/l/rif, maggio 2020)", ARERA affermava che "*un'ulteriore leva che, ad avviso dell'Autorità, potrebbe contribuire alla promozione dell'efficienza e della sostenibilità, facilitando il raggiungimento anche degli obiettivi di riciclo, consiste in una maggiore attenzione alle ipotesi di liberalizzazione delle medesime attività di riciclo*".

³⁴ Relativamente ai requisiti che i sistemi EPR sono chiamati a rispettare, esplicitati all'Art. 178-ter, comma 1, si hanno la definizione dei ruoli e delle responsabilità di tutti gli attori coinvolti nelle varie filiere e degli obiettivi di gestione dei rifiuti, l'adozione di un sistema di comunicazione delle informazioni per i prodotti immessi sul mercato e dei dati sulla raccolta e sul trattamento di rifiuti risultanti da tali prodotti, l'adempimento degli oneri amministrativi a carico dei produttori ed importatori di prodotti e l'assicurazione che i produttori del prodotto garantiscano la corretta informazione agli utilizzatori del loro prodotto e ai detentori di rifiuti interessati dai regimi di EPR.

³⁵ La Direttiva SUP prevede un obbligo di intercettazione delle bottiglie in PET del 77% al 2025 e del 90% al 2029.

nelle pagine precedenti, sebbene calato in un contesto molto differente, in quanto limitato a singoli e specifici flussi. Esperienze che potranno essere seguite in futuro da ulteriori iniziative, man mano che dovessero maturare le condizioni per coniugare efficienza e creazione di valore con gli obiettivi di riciclaggio.

**Azioni sostitutive
anche per i sistemi
EPR**

Un'ulteriore novità è quella prevista dall'Art. 222, comma 5-bis, del D.Lgs. 116/2020 relativo alla raccolta differenziata e agli obblighi della Pubblica Amministrazione, che prefigura l'attivazione di **azioni sostitutive anche per i sistemi collettivi o Consorzi**, qualora il MiTE accerti che le Amministrazioni Locali non abbiano attivato adeguati sistemi di raccolta differenziata³⁶.

Una formulazione normativa che manifesta l'orientamento del legislatore di aprire alla possibilità di **esperimenti di integrazione tra responsabilità finanziaria e responsabilità organizzativa del servizio**, attraverso **l'integrazione industriale tra schemi EPR e operatori della raccolta**.

La nascita di nuovi sistemi autonomi

Una delle esperienze, ancorché non l'unica, è quella del consorzio Coripet, il cui percorso si è aperto nel 2016 con la presentazione dell'istanza di riconoscimento al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM, oggi MiTE). Coripet è un consorzio di diritto privato senza fini di lucro che si occupa esclusivamente di recupero e riciclo di bottiglie in PET per uso alimentare^a, offrendo servizi di *compliance* dell'EPR ai propri consorziati, tra i quali figurano produttori, *converter* e riciclatori di bottiglie in PET.

I consorziati Coripet sono imprese che producono imballaggi finiti per liquidi alimentari utilizzati per il confezionamento dei propri prodotti (acqua, bibite, olio, latte), *converter* (imprese che producono i semilavorati, come le preforme, e gli accessori, come i tappi, delle bottiglie in PET per liquidi alimentari) e imprese che riciclano le bottiglie in PET, in possesso del parere positivo EFSA (*European Food and Safety Agency*) per la produzione di rPET idoneo all'uso alimentare. Fatta eccezione per alcune iniziative territoriali^b avviate in via sperimentale a partire dal 2019 per l'intercettazione selettiva di bottiglie in PET attraverso gli "eco-compattatori", Coripet ha compiuto un passo verso la completa operatività nel maggio 2020 con la stipula dell'accordo nazionale ANCI-Coripet, recentemente rinnovato in attesa della stipula del nuovo accordo quadro di comparto^c.

Il modello Coripet prevede due canali di intercettazione:

1. Il canale tradizionale, della raccolta differenziata degli imballaggi in plastica effettuata in convenzione con i Comuni, previa selezione delle bottiglie in PET effettuata presso gli stessi centri di selezione utilizzati da Corepla.
2. La raccolta selettiva, effettuata attraverso l'utilizzo di eco-compattatori, a fronte del riconoscimento all'utente conferente di *benefit* erogati da *partner* commerciali (es. sconti e promozioni da parte delle catene della GDO) o dagli stessi Comuni (es. biglietti o abbonamenti per l'accesso a servizi pubblici, eventi culturali, etc.).

³⁶ In questa eventualità, e per un periodo non superiore ai 24 mesi, ai Consorzi aderenti "è riconosciuto il valore della tariffa applicata per la raccolta dei rifiuti urbani corrispondente, al netto dei ricavi conseguiti dalla vendita dei materiali e del corrispettivo dovuto sul ritiro dei rifiuti di imballaggio e delle frazioni merceologiche omogenee".

La raccolta selettiva di cui al punto 2 agevola, secondo quanto disposto dall'EFSA, la trasformazione dei rifiuti costituiti da bottiglie in PET - in rPET - idoneo ad essere utilizzato nella produzione di nuove bottiglie per uso alimentare (almeno il 95% di rifiuto dev'essere riferito a imballaggi idonei al contatto con gli alimenti).

Il riconoscimento di Coripet^{de} ha portato altresì la necessità di disciplinare l'accesso alle infrastrutture di raccolta, per permettere ai diversi sistemi EPR operanti nella stessa filiera di accedere ad una quota dei "rifiuti" proporzionata all'immesso dai rispettivi associati^f.

Oltre al consorzio Coripet, la novità più rilevante nel settore degli imballaggi è quella del consorzio Biorepack che, all'interno del circuito CONAI, si occuperà della gestione a fine vita degli imballaggi in plastica biodegradabile e compostabile. Il compito del Consorzio, il cui statuto è approvato con decreto lo scorso 16 ottobre 2020 da parte del MATTM, di concerto con il MiSE, è l'avvio a riciclo, nel circuito della raccolta differenziata della frazione organica, degli imballaggi che a fine vita sono trasformati, con specifico trattamento industriale, in *compost*.

Relativamente agli altri sistemi autonomi riconosciuti per la gestione dei rifiuti di imballaggio, si segnalano il Sistema P.A.R.I., sviluppato da Aliplast S.p.A. in qualità di produttore di imballaggi in PE-LD (Film), il Sistema CO.N.I.P., che si occupa di organizzare, garantire e promuovere la raccolta e il riciclaggio di casse e di *pallet* in plastica a fine ciclo di vita, e il Sistema Ecopolietilene, per la raccolta e il riciclo dei beni in polietilene. Tra gli altri Sistemi Autonomi, riconosciuti dal Ministero, si ha anche il Consorzio RenOils approvato con decreto n. 37 del 6 aprile 2018, per la gestione degli oli e dei grassi vegetali e animali alimentari esausti. Come riportato nel "X Rapporto raccolta differenziata e riciclo", è in corso di riconoscimento il Sistema RIGENERA S.c.r.l., per la raccolta e la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio industriali, pericolosi e non pericolosi, a cui il MATTM (oggi MiTE) ha chiesto integrazioni propedeutiche al riconoscimento.

^a Il Consorzio ha ricevuto da parte dell'EFSA (*European Food and Safety Agency*) un giudizio tecnico-scientifico positivo ai fini del riciclo del PET, per la produzione di rPET (*Recycled PET*), materiale idoneo al diretto contatto alimentare e utilizzabile nella fabbricazione di contenitori per liquidi alimentari (c.d. "*bottle to bottle*").

^b Si veda in particolare l'avvio della sperimentazione sul territorio del Comune di Parma e il protocollo di intesa tra Regione Emilia-Romagna, ATERSIR, ANCI Emilia-Romagna, CORIPET e CONF SERVIZI Emilia-Romagna adottato con DGR Num. 2341 del 22/11/2019.

^c <https://www.staffettaonline.com/staffetta-rifiuti/articolo.aspx?id=353929>.

^d Il MiTE, con il Decreto n. 44 del 28 luglio 2021, ha riconosciuto in via definitiva Coripet come sistema volontario e autonomo per la gestione diretta degli imballaggi in PET per liquidi alimentari.

^e La sentenza n. 781 del Consiglio di Stato del 26 gennaio 2021 ha confermato quanto già statuito dal TAR del Lazio contro l'annullamento del riconoscimento di Coripet.

^f Si veda il Provvedimento n. 28430 del 10 novembre 2020 relativo alla chiusura del Procedimento "A531 - Riciclo imballaggi primari/condotte abusive Corepla".

PERCHÉ I CERTIFICATI DEL RICICLO?

L'apertura alla concorrenza degli schemi EPR, descritta nelle pagine precedenti, insieme all'introduzione del requisito minimo relativo alla responsabilità finanziaria dei produttori con la conseguenza - nel settore degli imballaggi - del passaggio dalla copertura dei "maggiori oneri" alla copertura integrale dei costi efficienti di gestione delle RD (in deroga almeno dell'80%) entro il 1° gennaio 2023 secondo quanto disposto dal D.Lgs. 116/2020, rappresentano la traiettoria verso la quale sta tendendo il sistema EPR italiano.

È, questo, un contesto di forte evoluzione normativa che caratterizza il settore dei rifiuti nella sua interezza, laddove a una **tensione pro-concorrenziale** si affianca una propensione alle riforme che sta maturando nell'ambito dei lavori del PNRR, e che guarda con favore al mercato e alla possibilità di nuovi strumenti economici a sostegno della gerarchia dei rifiuti. Il tutto, da sostanzarsi con la definizione del PNRR e della Strategia Nazionale sull'Economia Circolare.

Le finalità dei CdR

La proposta dell'introduzione di un sistema di permessi negoziabili nel settore del riciclo dei rifiuti nasce in seno a questo percorso evolutivo dell'EPR con due finalità:

- **Sostenere** il raggiungimento degli **obiettivi di riciclaggio degli imballaggi**, recepiti nel nostro ordinamento dal D.Lgs. 116/2020.
- **Bilanciare la volatilità dei prezzi delle MPS**, che pone a rischio gli investimenti nel riciclo e quindi il raggiungimento degli stessi obiettivi di riciclaggio.

I nuovi obiettivi di riciclaggio: il presupposto normativo dei CdR

Il raggiungimento degli obiettivi minimi di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, stabiliti dalla Direttiva 2018/852 e recepiti nel nostro ordinamento attraverso il D.Lgs. 116/2020, rappresenta una sfida particolarmente ambiziosa, specie in relazione alla filiera degli imballaggi in plastica, ivi inclusi gli imballaggi in plastica biodegradabile e compostabile.

Sulla falsa riga di quanto già previsto per i Certificati di Immissione al Consumo (CIC), chiamati ad accompagnare il settore dei trasporti verso il raggiungimento degli obiettivi di immissione al consumo di biocarburanti avanzati previsti in sede comunitaria, i CdR avrebbero lo scopo di assicurare e sostenere il raggiungimento dei **target** sul riciclo dei rifiuti da imballaggio, anche in presenza di scenari sfavorevoli sul mercato delle MPS.

Il "modello CdR" vale per tutti i flussi di rifiuto assoggettati a target di riciclaggio

Vale la pena sottolineare che il "modello CIC" o, in questo caso, il "modello CdR", sarebbe **estendibile a qualsiasi flusso di rifiuto**, posto che quest'ultimo sia **assoggettato al raggiungimento di un target di riciclaggio**. Potrebbe essere il caso, ad esempio, dei rifiuti tessili e/o dei rifiuti organici, per i quali il D.Lgs. 116/2020 ha introdotto l'obbligo in capo alla Pubblica Amministrazione di organizzare adeguati sistemi di raccolta differenziata rispettivamente entro il 1° gennaio 2022 e il 31 dicembre 2021, ma non ancora obiettivi specifici di riciclaggio³⁷.

TARGET MINIMI DI RICICLAGGIO PER I RIFIUTI DA IMBALLAGGIO

Direttiva 2018/852

Tipologia imballaggio	2020 (effettivo)	31 dicembre 2025	31 dicembre 2030
Vetro	79%	70%	75%
Carta e cartone	87%	75%	85%
Metalli ferrosi	80%	70%	80%
Alluminio	69%	50%	60%
Plastica	49%	50%	55%
Legno	62%	25%	30%
Tutti gli imballaggi	73%	65%	70%

Fonte: Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio 2021 - CONAI

³⁷ Il D.Lgs. 152/2006 prevede **target** di riciclo specifici per i rifiuti di imballaggio e **target** complessivi (di riciclo + preparazione per il riutilizzo) riferiti alla totalità dei rifiuti urbani prodotti, ovvero: 55% in termini di peso entro il 2025; 60% entro il 2030 e 65% entro il 2035.

Giova peraltro sottolineare che la metodologia di calcolo degli obiettivi di recupero e di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio è stata recentemente modificata per misurare l'effettivo riciclo. Il D.Lgs. 116/2020 ha infatti aggiunto all'Art. 220 del D.Lgs. 152/2006 il comma 6 che prevede che *"il peso dei rifiuti di imballaggio riciclati è calcolato sul peso degli imballaggi diventati rifiuti che, dopo essere stati sottoposti a tutte le necessarie operazioni di controllo, cernita e altre operazioni preliminari, per eliminare i materiali di scarto che non sono interessati dal successivo ritrattamento e per garantire un riciclaggio di elevata qualità, sono immessi nell'operazione di riciclaggio (e, NDR) sono effettivamente ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze"*.

Verso una
definizione di
riciclo effettivo...

Si tratta dunque di **passare da una definizione di avvio al riciclo a quella di riciclo effettivo**, al netto degli scarti delle attività preliminari. Un'innovazione di grande portata che ha indotto la Corte dei Conti Europea a prefigurare la caduta dei tassi di riciclaggio, in particolare per il caso delle plastiche (si veda il Riquadro).

A ciò si aggiunge il fatto che i rifiuti di imballaggio esportati fuori dell'Unione Europea (UE) sono considerati ai fini del conseguimento degli obiettivi dello Stato membro nel quale sono stati raccolti **soltanto se l'esportatore può provare che il trattamento dei rifiuti di imballaggio ha avuto luogo in condizioni equivalenti** agli obblighi previsti dal diritto ambientale dell'Unione.

Queste prescrizioni normative suggeriscono ancora una volta **l'opportunità di un sostegno all'impiantistica per il trattamento e il riciclaggio domestico** dei rifiuti di imballaggio.

Il calcolo dei tassi di riciclo: le prime valutazioni della Corte dei Conti UE

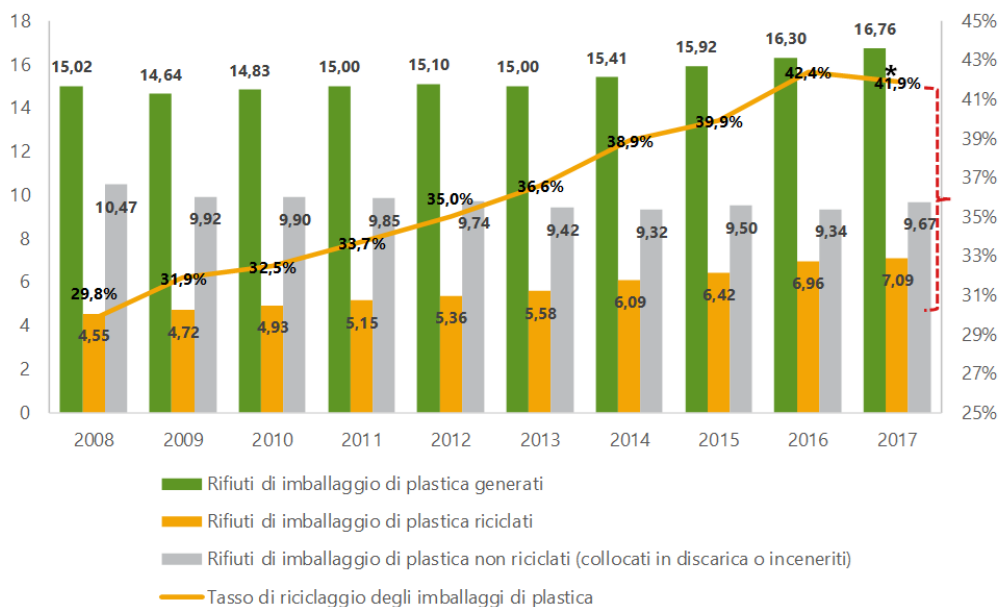
In una recente analisi^a, la Corte dei Conti Europea è intervenuta sul tema del calcolo dei tassi di riciclo dei rifiuti di imballaggio in plastica, avvertendo che le nuove regole europee per il calcolo e la rendicontazione dei dati relativi al raggiungimento dei *target* di riciclo, unitamente alle restrizioni per le esportazioni di rifiuti di plastica^b, tenderanno a ridurre il tasso di riciclaggio nella UE^c.

In termini numerici, l'analisi di Corte dei Conti mostra come a livello europeo i nuovi obblighi di comunicazione potrebbero portare **il tasso di riciclo della plastica dal 42% al 32%**: un crollo di 10 punti percentuali. Più pessimistiche le previsioni di *Plastics Europe*^d, che stimano un calo di 13 punti percentuali. In sintesi, i tassi di riciclaggio dovranno raddoppiare per raggiungere i *target* di riciclo al 2025 e al 2030.

Va in ogni caso rilevato che, sulle modalità di determinazione dei *target* di riciclo degli imballaggi, le nuove regole europee lasciano ancora dei dubbi riguardo all'identificazione del punto di calcolo. Per le bottiglie in PET, solo per fare un esempio, *Plastic Recyclers Europe* nel 2017^e riportava una forbice tra rifiuti in ingresso agli impianti di riciclo (balle di PET selezionate a valle delle operazioni di selezione degli imballaggi in plastica da raccolta differenziata) e MPS in uscita (scaglie di PET) pari al 32%.

PRODUZIONE E RICICLAGGIO DEI RIFIUTI DI IMBALLAGGIO IN PLASTICA

In milioni di tonnellate e in valori percentuali



*I nuovi obblighi di comunicazione potrebbero ridurre del 10% il tasso di riciclaggio, dal 42% al 32%, secondo la Corte dei Conti Europea. Secondo Plastics Europe, si potrebbe scendere dal 42% fino al 29%.

Fonte: Corte dei Conti Europea, sulla base dei dati Eurostat

Risulta evidente quindi che, qualora il punto di calcolo fosse individuato a valle del processo di riciclo, ovvero sul quantitativo di MPS prodotte che non necessitano di "ulteriore trattamento prima di essere utilizzate in un prodotto finale", la percentuale di abbattimento delle percentuali di riciclo oggi dichiarate potrebbe essere ancora maggiore.

Secondo la Corte, la soluzione per raggiungere gli obiettivi sfidanti del Pacchetto Economia Circolare è quella di mettere in atto un'azione "significativa e concertata" tra gli Stati membri, che non si affidi come in passato sull'esportazione in Paesi in via di sviluppo, e che sia rivolta al rafforzamento della *leadership* mondiale dell'UE sul riciclo degli imballaggi in plastica.

Un chiaro sostegno in favore di strumenti economici e di semplificazione delle procedure autorizzative per l'avvio di nuovi impianti per il trattamento e il riciclo della plastica.

^a "L'azione dell'UE per affrontare il problema dei rifiuti in plastica", Analisi n. 4 della Corte dei Conti Europa, 2020.

^b Dal 1° gennaio 2021, è vietata l'esportazione fuori dall'UE, verso Paesi non appartenenti all'OCSE, dei rifiuti in plastica non riciclabili, secondo quanto stabilito dalla Commissione Europea.

^c Decisione di esecuzione (UE) 2019/665 della Commissione del 17 aprile 2019 che modifica la decisione 2005/270/CE che stabilisce le tabelle relative al sistema di basi dati ai sensi della direttiva 94/62/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. La Decisione, entrata in vigore nel 2020, modifica le regole per il calcolo, la verifica e la comunicazione dei dati relativi al raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio e produrrà necessariamente degli effetti sui tassi di riciclo dei Paesi membri, misurabili non prima di giugno 2022.

^d "The Circular Economy for plastics. A European Overview", Plastics Europe, dicembre 2019.

^e <https://www.polimerica.it/articolo.asp?id=18440>.

L'elemento di contesto: la volatilità dei prezzi delle MPS

I prezzi delle MPS sono sempre più volatili, per le restrizioni all'import dei rifiuti

Tra i principali elementi di criticità che rendono auspicabile l'impiego dei CdR a supporto del raggiungimento (e del superamento) dei *target* minimi di riciclo, c'è la volatilità dei prezzi delle MPS, che negli ultimi anni si è particolarmente accentuata in conseguenza delle restrizioni introdotte da un numero crescente di Paesi per contrastare il fenomeno delle importazioni di rifiuti difficilmente (o non) riciclabili, e le devastanti conseguenze sull'ambiente e gli ecosistemi locali.

A partire dal 2018, con il c.d. "*Chinese import ban*", ovvero il divieto di importazione per la quasi totalità dei rifiuti in plastica³⁸ e di altre tipologie di rifiuti (es. carta e cartone), e successivamente con l'estendersi di misure simili ad altri Paesi come Indonesia, Vietnam, Turchia e Malesia che avevano parzialmente assorbito i flussi di rifiuto prima destinati in Cina, i Paesi Occidentali hanno registrato un eccesso di offerta di rifiuti da trattare nei mercati interni, con implicazioni anche sul calo dei prezzi delle MPS.

La Turchia, che ha rappresentato nel 2020 la principale destinazione dell'esportazione di rifiuti dall'UE con ben 13,7 milioni di tonnellate³⁹, ha a sua volta approvato, lo scorso settembre, delle restrizioni immediatamente operative relative alle importazioni di rifiuti di plastica e di carta recuperata, nella misura concessa di un 50% della domanda interna da parte dell'industria⁴⁰.

Successivamente, a partire da gennaio 2021, la Turchia ha introdotto il divieto di importazione di rifiuti di plastiche miste e, dal 2 luglio, a seguito dell'inchiesta di *Greenpeace* sull'esportazione di rifiuti plastici da Germania e Regno Unito ("*Trashed: how the UK is still dumping plastic waste on the rest of the world*"), ha proibito l'importazione nel paese di rifiuti e scarti di polietilene e, più in generale, dei "polimeri di etilene"⁴¹. Tuttavia, quest'ultimo bando all'importazione è stato revocato e sostituito da un sistema di controllo⁴².

Il blocco di un equilibratore fondamentale del mercato, vale a dire il canale estero a cui fare ricorso per soddisfare l'eccesso di offerta presente nel mercato domestico, non consentendo più di fronteggiare la crescente quantità di rifiuti prodotti e la valorizzazione, sul mercato interno, dei rifiuti e delle MPS prodotte a valle dei processi di trattamento/riciclo, ha messo in difficoltà gli operatori del riciclo, causando un crollo dei prezzi delle MPS e ponendo a rischio gli stessi obiettivi di riciclaggio.

Anche le MPV incidono sui prezzi delle MPS

Inoltre, ulteriori tensioni concorrenziali sui prezzi delle MPS giungono anche dall'andamento dei prezzi delle corrispondenti Materie Prime Vergini (MPV). Si tratta di un fattore strutturale esterno al mondo dei rifiuti, su cui non è possibile agire direttamente, ma che influisce su quest'ultimo attraverso le consuete dinamiche concorrenziali tra MPS e MPV, e che, specie in assenza di obblighi normativi sull'utilizzo minimo di materiali riciclati nella fabbricazione di nuovi prodotti, può scoraggiare le attività di riciclo quando le quotazioni delle MPV divengono più economiche.

³⁸ Il requisito qualitativo posto dalla Cina per i rifiuti in plastica di importazione prevede una percentuale di impurità inferiore allo 0,5%.

³⁹ Fonte: Eurostat.

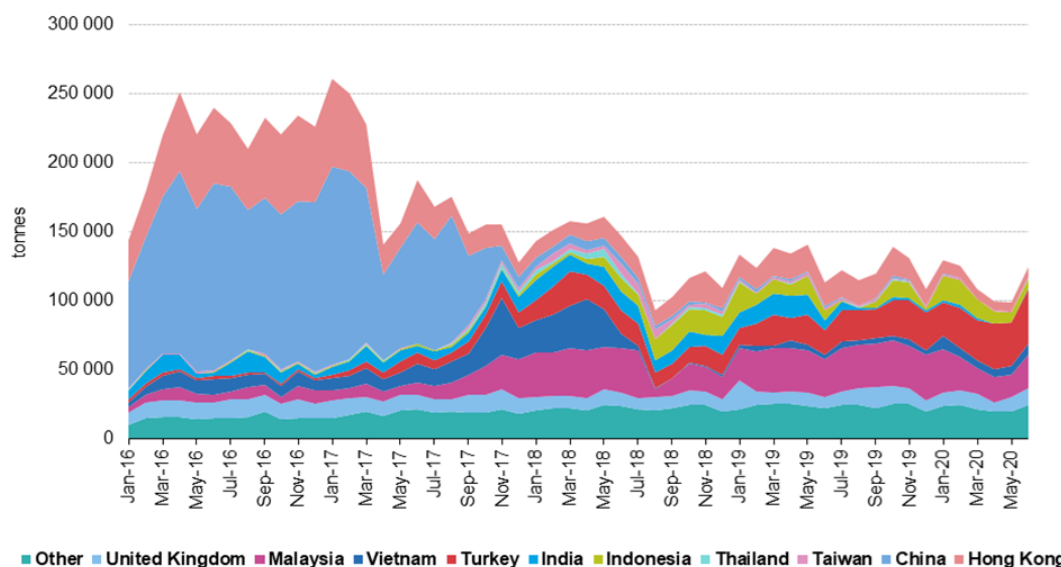
⁴⁰ <https://www.staffettaonline.com/staffetta-rifiuti/articolo.aspx?id=347615>.

⁴¹ <https://www.polimerica.it/articolo.asp?id=25943>.

⁴² <https://www.polimerica.it/articolo.asp?id=26233>.

ESPORTAZIONI DI RIFIUTI IN PLASTICA DALL'UNIONE EUROPEA

Tonnellate



Fonte: Eurostat

Favorire l'equilibrio economico-finanziario degli impianti, affiancando i Consorzi di filiera

Lo strumento di mercato dei CdR, laddove introdotto, avrebbe la funzione di **assicurare l'equilibrio economico-finanziario degli impianti** di trattamento dei rifiuti che operano nella trasformazione dei rifiuti in prodotti, intervenendo per **bilanciare le oscillazioni di prezzo delle MPS**. Uno strumento che **andrebbe ad affiancarsi al lavoro dei Consorzi di filiera**, che a fronte del calo (o del cambio di segno) dei prezzi dei rifiuti e delle MPS da avviare a riciclo, sono chiamati a intervenire attraverso la leva del contributo ambientale.

La funzione svolta dai Consorzi di filiera ai fini del raggiungimento dei *target* di riciclo, che si configura come un *capacity market* "amministrato" per i rifiuti di imballaggio, potrebbe essere affiancata da uno strumento di mercato in grado di **assicurare il bilanciamento tra domanda e offerta di capacità di trattamento, sostenendo per questa via anche la realizzazione degli impianti**.

I CERTIFICATI DEL RICICLO NEL SISTEMA ITALIANO

La riforma dell'EPR definita dal D.Lgs. 116/2020, e la progressiva liberalizzazione degli schemi di *compliance*, sembra indirizzare il sistema verso un modello che continuerà a prevedere il ruolo dei Consorzi di filiera come sussidiari al mercato, ma che contempla e favorisce la coesistenza di una pluralità di schemi di *compliance* in competizione tra loro, con la possibilità anche di una integrazione verso le attività di raccolta, rivolte a specifici flussi o alla generalità dei rifiuti di imballaggio nel caso di difficoltà nell'avvio delle raccolte differenziate da parte delle Amministrazioni Locali.

In questo contesto, si cala la proposta dei CdR, che si configura come l'anello finale di una catena che parte dai produttori, passa dalla raccolta differenziata dei Comuni, arriva ai sistemi di *compliance* in concorrenza e ai Consorzi sussidiari al mercato e si chiude con la certificazione dell'avvenuto riciclo, assicurato anche in presenza di condizioni di mercato sfavorevoli dai CdR. Una proposta che, nelle sue caratteristiche di funzionamento, viene dettagliata nei paragrafi seguenti.

Il meccanismo dei Certificati del Riciclo

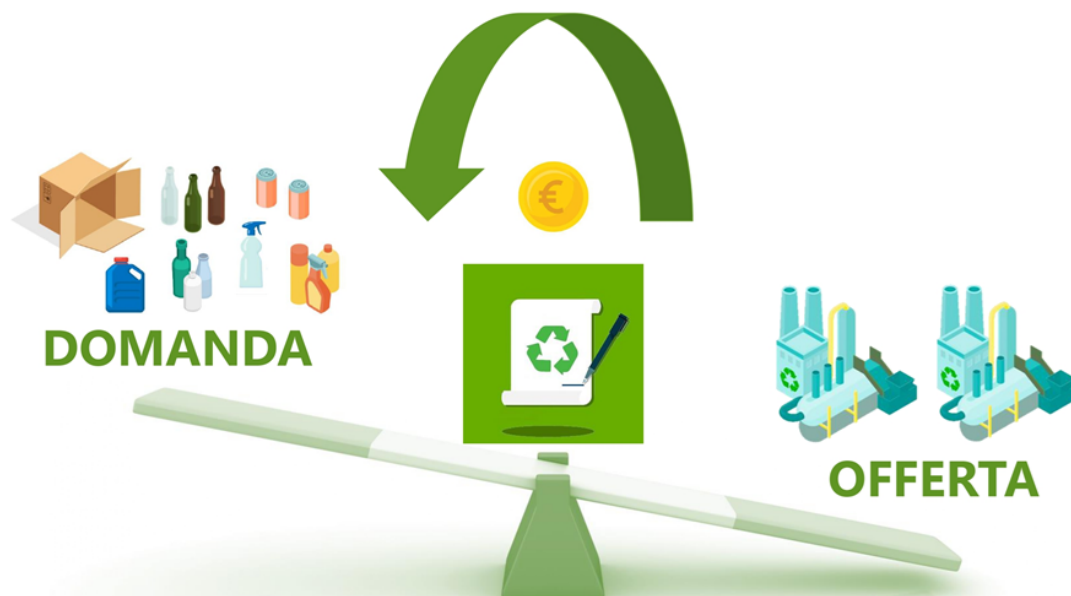
In primo luogo, i CdR si configurano come strumento a sostegno degli obiettivi di riciclaggio, dunque integrativi rispetto al ruolo dei Consorzi di filiera e in generale della *compliance* all'EPR⁴³. Ciò significa che gli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore, che si concretizzano nella copertura dei costi efficienti di raccolta e trasporto, selezione, trattamento, comunicazione e informazione, potranno continuare ad essere assolti attraverso l'adesione al sistema consortile CONAI (dunque attraverso il pagamento del Contributo Ambientale CONAI - CAC) o, in alternativa, aderendo o istituendo un sistema autonomo di gestione che soddisfi i requisiti.

**Bilanciare
domanda e offerta
di trattamento**

Il mercato dei CdR, invece, svolge la funzione di assicurare il **bilanciamento nel continuo tra domanda e offerta di trattamento**: laddove il valore delle MPS non copre i costi del trattamento mettendo a rischio gli obiettivi di riciclaggio, la riduzione della disponibilità di CdR sul mercato determina un aumento del prezzo e segnala che l'attività di trattamento non è coerente con gli obiettivi di riciclaggio, sostenendo l'equilibrio economico dei riciclatori e incentivando la realizzazione di nuovi impianti.

L'esistenza di un mercato di bilanciamento della capacità avrebbe il vantaggio di **ridurre la necessità di un intervento diretto da parte dei sistemi di compliance**: gli stessi Consorzi di filiera potrebbero infatti rivolgersi sul mercato per acquistare un numero di CdR coerente con l'impresso al consumo delle imprese rappresentate, documentando l'assolvimento dell'obbligo.

I CERTIFICATI DEL RICICLO: L'EQUILIBRATORE TRA DOMANDA E OFFERTA



Fonte: Laboratorio REF Ricerche

⁴³ A differenza del caso britannico, dove sono chiamati ad assicurare la copertura dei costi del riciclo senza che alle spalle vi sia un Sistema Integrato o Duale che garantisca la copertura dei costi della raccolta differenziata e del trasporto delle frazioni da imballaggio.

Il Contributo Ambientale continuerebbe ad assicurare la copertura dei costi di raccolta e gestione degli imballaggi, coerentemente con la definizione di EPR.

Un meccanismo di
mercato
"efficiente"

Il successo del mercato sarebbe evidentemente affidato all'efficienza e all'efficacia dello strumento, giacché almeno da un punto di vista teorico, trattandosi di un meccanismo di mercato esso **dovrebbe essere in grado di assicurare l'assolvimento dell'obbligo a costi efficienti.**

Occorre precisare come i **CdR** verrebbero riconosciuti **prioritariamente per i rifiuti da imballaggio riciclati in Italia**, fermo restando che concorrono al soddisfacimento dei *target* italiani di riciclaggio anche i rifiuti da imballaggio raccolti in Italia e riciclati in Paesi dell'UE, o anche extra-UE, laddove si dimostri che il trattamento è avvenuto in condizioni equivalenti a quelle previste dal diritto ambientale UE⁴⁴.

Se è vero che non può essere vietato formalmente il riconoscimento di tali certificati anche per i rifiuti riciclati fuori dall'Italia, è altrettanto evidente come il contesto mondiale attuale vada verso una direzione chiara di riduzione della movimentazione transfrontaliera dei rifiuti, con sempre più frequenti divieti all'esportazione/importazione come illustrato in precedenza.

Una tendenza che ribadisce l'opportunità di un riciclo quanto più possibile in prossimità del luogo di produzione del rifiuto, evitando - o comunque minimizzando - la movimentazione.

Visti da questa prospettiva i CdR rappresentano un meccanismo di sviluppo e rafforzamento dell'industria domestica del riciclo, alla stregua del caso del biometano e degli obblighi di immissione al consumo di biocarburanti avanzati previsti dalle Direttive⁴⁵.

Gli effetti positivi sarebbero, dunque, di duplice valenza: ambientale, in quanto un simile sviluppo della filiera del riciclo consentirebbe di trattare in prossimità i rifiuti che oggi sono costretti a "migrare" da una parte all'altra del Paese o all'Estero per la mancanza di impianti, ed economica, in quanto un incremento della concorrenza in un settore a mercato si rifletterebbe in un calo dei costi di trattamento e in una convergenza degli stessi verso costi efficienti nei territori in cui oggi si osservano rendite di posizione in ragione della localizzazione geografica degli impianti.

⁴⁴ Ai sensi dei commi 6-quinquies e 6-sexies dell'Art. 220 del TUA, si ha quanto segue: "I rifiuti di imballaggio inviati in un altro Stato membro per essere riciclati in quello stesso Stato possono essere considerati ai fini del conseguimento degli obiettivi di cui al comma 1 esclusivamente dallo Stato membro in cui sono stati raccolti tali rifiuti di imballaggio" e ancora "I rifiuti di imballaggio esportati fuori dell'Unione europea sono considerati ai fini del conseguimento degli obiettivi di cui al comma 1 da parte dello Stato membro nel quale sono stati raccolti soltanto se i requisiti di cui all'art. 188-bis sono soddisfatti e se, in conformità del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, l'esportatore può provare che la spedizione di rifiuti è conforme agli obblighi di tale regolamento e il trattamento dei rifiuti di imballaggio al di fuori dell'Unione europea ha avuto luogo in condizioni sostanzialmente equivalenti agli obblighi previsti dal pertinente diritto ambientale dell'Unione".

⁴⁵ La stessa Commissione Europea si era espressa sul *framework* incentivante per il biometano avanzato e gli altri biocarburanti avanzati, ritenendolo compatibile con la normativa relativa agli aiuti di Stato. L'oggetto è il seguente: "Aiuto di Stato SA.48424 (2017/N) - Italia - Regime di sostegno alla produzione ed immissione nella rete di distribuzione di biometano avanzato ed altri biocarburanti avanzati per uso nel settore dei trasporti". C (2018) 1379 final, 01.03.2018.

Il soggetto percettore dei Certificati del Riciclo

I CdR sono per chi
effettua l'*End of
Waste*

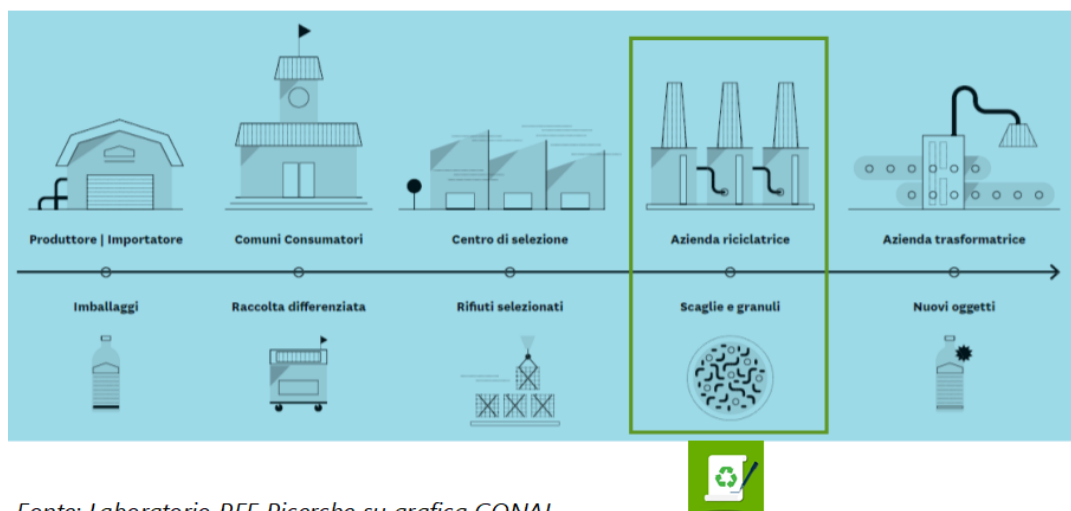
Il soggetto percettore del CdR dovrebbe coincidere con quello che realizza la condizione di trasformazione da rifiuto a MPS, ovvero **il soggetto che determina l'*End of Waste* ai sensi dell'Art.184-ter del D.lgs. 152/2006**, in ciascuna filiera.

È evidente che ogni filiera presenta delle peculiarità, legate sia alla tipologia del rifiuto sia al grado di integrazione dei trattamenti.

La filiera della
plastica

La grafica seguente mostra un caso estremamente lineare, ovvero quello del riciclo della **plastica**. Nello schema di filiera sotto riportato, il riciclatore nonché il soggetto percettore dei CdR è ben visibile, collocandosi nell'anello della *value chain* compreso tra il selezionatore e l'azienda produttiva che impiega come *input* le MPS derivanti dal processo di riciclo.

IL SOGGETTO PERCETTORE DEI CdR NELLA FILIERA DELLA PLASTICA



Fonte: Laboratorio REF Ricerche su grafica CONAI

La filiera della carta

Per quanto concerne la filiera della **carta**, la schematizzazione delle fasi che conducono al riciclo è contenuta nella grafica sottostante. Ciò che rileva - ai fini del percepimento dei CdR - è che la trasformazione del rifiuto in MPS (*End of Waste*) avviene in appositi impianti di recupero, ove quanto raccolto in maniera differenziata viene preparato e ripulito dalle frazioni estranee, eliminando le impurità (ad esempio residui di plastica o graffette).

È, questo, quindi il soggetto percettore dei CdR nella filiera della carta. Tale passaggio risulta essere propedeutico alla successiva re-immissione nel ciclo produttivo da parte delle cartiere, ove la carta viene riprocessata per la produzione di nuova carta⁴⁶.

⁴⁶ <https://www.comieco.org/carta-e-cartone/riciclo/>.

IL SOGGETTO PERCETTORE DEI CdR NELLA FILIERA DELLA CARTA



Fonte: Laboratorio REF Ricerche su grafica UNIRIMA

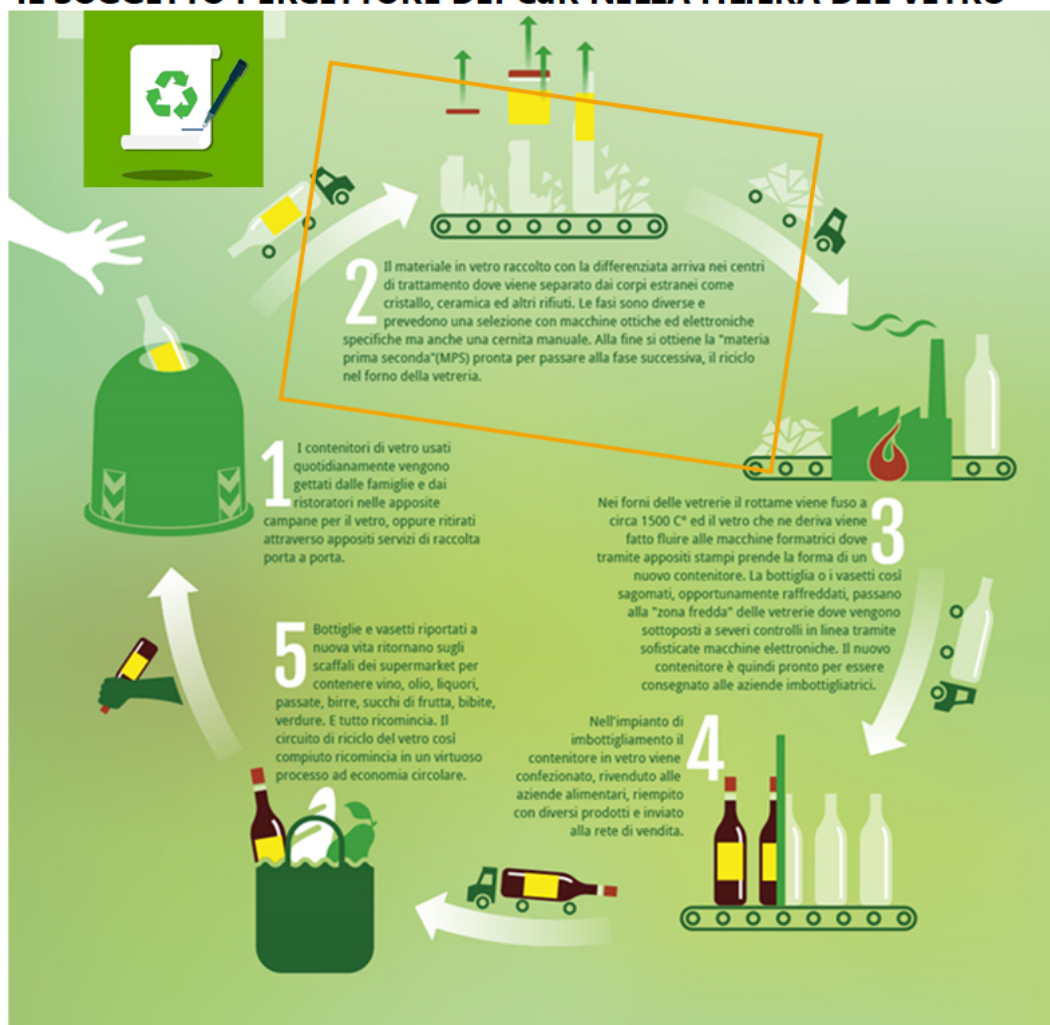
La filiera del vetro

Per quanto pertiene alla filiera del **vetro**, una volta eseguita la raccolta differenziata, i rifiuti da imballaggio in vetro vengono trasformati in MPS in appositi impianti di trattamento, come si può osservare nella grafica seguente.

Tale rottame, idoneo al riciclo nei forni fusori delle vetrerie, perde, dunque, la qualifica di rifiuto e viene inviato, come MPS, alle vetrerie che lo impiegano, al posto delle corrispettive MPV⁴⁷. Il soggetto percettore dei CdR, nella filiera del vetro, è quindi il trasformatore che si inserisce nella *value chain* tra le fasi della raccolta e del riciclo nella vetreria.

⁴⁷ <https://coreve.it/il-ciclo-del-riciclo/>.

IL SOGGETTO PERCETTORE DEI CdR NELLA FILIERA DEL VETRO



Fonte: Laboratorio REF Ricerche su grafica CONAI

Sebbene gli obiettivi europei di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio siano riferiti alle frazioni generali di rifiuto (es. plastica, carta, ecc.), senza operare una diversificazione per sottocategoria delle stesse, nulla impedisce di dettagliare ulteriormente gli obiettivi a livello nazionale (es. nel caso della plastica, un *target* sui diversi polimeri a cui corrisponde un sostegno differenziato). La fissazione di obiettivi di riciclo per sottocategoria permetterebbe, infatti, di cogliere l'andamento effettivo del costo del riciclo dei rifiuti sottostanti e dei prezzi delle MPS.

Una esemplificazione del meccanismo di prezzo

Il meccanismo di prezzo dipende dal costo del riciclo, dal prezzo delle MPS e dai target di riciclaggio

Diversamente dal meccanismo di prezzo britannico dei PRN, che dipende unicamente dall'andamento del mercato dei certificati, e non è in alcun modo legato ai costi di gestione degli imballaggi, la quotazione dei CdR italiani dipenderebbe anche dai seguenti fattori:

- Il costo di riciclo degli imballaggi (C_{ric}), inclusivo anche del valore di mercato dei rifiuti da trasformare in MPS (o in *End of Waste*) che i riciclatori pagano (o chiedono) ai sistemi EPR e rappresentativo delle categorie/sottocategorie di frazioni di rifiuto per cui è stato previsto un obiettivo specifico di riciclaggio.
- Il prezzo delle MPS (P_{MPS}).
- La distanza dagli obiettivi di riciclaggio per quella specifica frazione.

La quotazione di mercato dei CdR verrebbe determinata innanzitutto dallo stato di copertura dei costi di riciclo degli imballaggi da parte delle quotazioni dei prodotti riciclati, come riassunto dalla seguente formula:

$$P_{CdR} = P_{MPS} - C_{ric} \quad (1)$$

Un prezzo pienamente determinato da dinamiche di mercato e dall'intensità delle attività di riciclo, ove C_{ric} può essere inteso come un contributo a copertura dei costi del riciclo, ovvero un *floor* minimo per sostenere l'equilibrio economico-finanziario degli operatori in un mercato che non è regolato. In analogia con il biometano avanzato e gli altri biocarburanti avanzati, si tratta di definire un valore minimo che copra almeno i costi, lasciando al mercato la possibilità di esprimere livelli più remunerativi.

Le casistiche principali

Nel complesso, si possono isolare due casistiche:

- Qualora il prezzo delle MPS fosse tale da garantire la copertura dei costi di riciclo ($P_{MPS} \geq C_{ric}$), il CdR assumerebbe valore 0⁴⁸, ed avrebbe come unica finalità quella di certificare il riciclo di una tonnellata di imballaggio.
- Qualora il prezzo delle MPS non fosse tale da garantire la copertura dei costi di riciclo ($P_{MPS} < C_{ric}$), il CdR assumerebbe valore positivo, svolgendo una funzione di ristoro dell'equilibrio economico-finanziario dei riciclatori e ponendo le condizioni economiche perché i *target* di riciclo possano essere conseguiti.

Sul *pricing* influisce anche la distanza dai *target* di riciclo stabiliti dal D.Lgs. 116/2020. Uno *spread*, questo, che costituirebbe un'ulteriore determinante nella formazione del prezzo dei CdR. È evidente che, qualora gli obiettivi minimi di riciclo fossero raggiunti, verrebbe meno l'onere in capo ai produttori di sostegno agli operatori del riciclo.

⁴⁸ Una simile eventualità non preclude, tuttavia, una valorizzazione positiva del titolo successiva all'emissione, qualora vi sia distanza dai *target* obbligati di riciclo in corso d'anno, o comunque in caso di introduzione di altri meccanismi premianti, quale l'acquisto delle Istituzioni pubbliche, contribuendo così a rafforzare l'incentivo al riciclo.

Nei due casi sopra esposti in cui il prezzo dei CdR andrebbe ad azzerarsi (prezzo delle MPS superiore al costo del riciclo e/o raggiungimento dei *target*), potrebbe essere previsto un *floor* minimo di prezzo, qui identificato con costo amministrativo (C_{amm}), al fine di finanziare il funzionamento del meccanismo dei certificati, tra cui l'onere di mantenimento del Registro dei Riciclatori ($P_{CdR} = C_{amm}$).

La matrice seguente riassume dunque le casistiche di prezzo sopra enunciate che, come detto, dipendono in massima parte dalle quotazioni delle MPS e dal raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio stabiliti dal D.Lgs. 116/2020.

IL MECCANISMO DI PREZZO DEI CERTIFICATI DEL RICICLO (CdR)

Euro/CdR

		<i>Target di riciclaggio</i>	
		<i>Non raggiunti</i>	<i>Raggiunti</i>
Quotazione delle MPS	$P_{MPS} < C_{ric}$	$P_{CdR} > 0$	$P_{CdR} = 0^*$
	$P_{MPS} \geq C_{ric}$	$P_{CdR} = 0$	$P_{CdR} = 0$

Al valore P_{CdR} si somma il costo amministrativo di funzionamento del meccanismo dei CdR (C_{amm}).

* Si tratta di un caso in cui si potrebbe valutare l'attivazione di un intervento pubblico di ritiro dedicato.

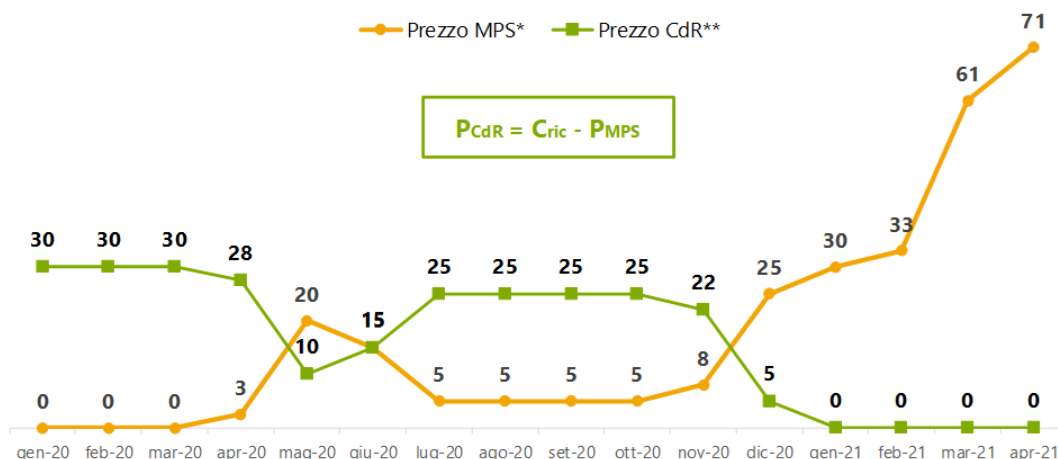
Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

Una simulazione
del prezzo dei CdR
nella filiera della
carta

A titolo esemplificativo, si riporta l'andamento del prezzo dei CdR nel settore della carta, ove si sostanzia graficamente il meccanismo esposto in precedenza. In particolare, si evince come il *pricing* dei certificati sia intrinsecamente connesso con quello del macero, per la natura stessa dello strumento delineato, cioè garantire l'effettivo riciclo del rifiuto anche quando le logiche economiche renderebbero preferibili modalità di gestione ambientalmente più impattanti.

L'ANDAMENTO DEI PREZZI DEL MACERO E DEI CERTIFICATI DEL RICICLO

Euro/tonnellata, media mensile riferita agli anni 2020-2021



*Si fa riferimento al grado 1.01 utilizzato come riferimento per la determinazione del corrispettivo per la raccolta congiunta prevista dalle convenzioni stipulate da Comieco sulla base dell'Accordo Nazionale Anci-Conai. Dato medio costruito sui range di prezzo riportati dalla CCIAA Milano.

** Si assume una capacità di trattamento costante, da cui deriva un costo di trattamento costante pari a 30 euro/tonnellata.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Osservatorio prezzi Comieco

A determinare condizioni, le Istituzioni pubbliche possono attuare un ritiro dedicato dei CdR

Una spinta ulteriore al riciclo, evitando di bloccare tale processo una volta che siano stati raggiunti gli obiettivi comunitari, potrebbe derivare dall'**intervento diretto delle Istituzioni pubbliche**, sotto forma di **ritiro dedicato dei CdR**.

In tal senso, nelle fasi di definizione del meccanismo, è necessario predeterminare un prezzo di ritiro per i certificati, tenendo conto di un andamento di medio periodo dei mercati delle MPS e degli altri fattori che possono in qualche misura incidere sul processo. Senza, con questo, escludere dei correttivi in corso d'anno da attivare al verificarsi di eccezionalità occorse, come nel caso della pandemia di COVID-19 o di blocchi più o meno estemporanei ai mercati.

Un'opzione, quella del ritiro dedicato dei CdR, che assume una valenza ancora più significativa, qualora venissero fissati dei *target* più elevati rispetto a quelli di assolvimento degli obblighi comunitari, come appare dal PNRR recentemente varato. È evidente, anche in questo caso, la necessità di garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'industria del riciclo, ruolo svolto dal meccanismo dei CdR qui proposto.

Nel complesso, lo strumento dei CdR permetterebbe di incentivare il riciclo in ogni frangente, sia per la natura strutturale del meccanismo sia per i correttivi e le clausole di attivazione correlati.

Finanziamento e "governance" dello strumento economico

L'introduzione di una nuova strumentazione economica richiede, in aggiunta alla definizione del meccanismo di funzionamento della stessa, la costruzione di un'adeguata *governance* di supporto, così come l'individuazione delle modalità di finanziamento. Il tutto, alla luce di un *framework* istituzionale e di soggetti coinvolti già ben consolidato per quanto riguarda la filiera del riciclo, in cui gli aggiustamenti da operare sarebbero minimi, facilitando così l'implementazione dello strumento dei CdR.

**Diversi player
istituzionali
coinvolti**

Entrando nel merito, si ha che il **Registro Nazionale dei Produttori**, la cui introduzione è prevista dal D.Lgs. 116/2020, sarà lo strumento per tenere traccia dei quantitativi immessi al consumo. Parimenti, l'equivalente del NPWD britannico, ovvero il Registro dei Riciclatori, è attualmente presente nel sistema italiano: si tratta dell'**Albo Nazionale Gestori Ambientali**. Semmai, appaiono necessari degli adeguamenti per consentire la rendicontazione, almeno su base trimestrale, dei rifiuti riciclati.

In tal senso, potrebbe giovare il flusso informativo connesso con la *Plastic Tax* di derivazione europea, dal momento che questa si applica in maniera proporzionale al quantitativo di rifiuti in plastica non riciclati.

Relativamente all'emissione e al monitoraggio dei CdR, il **Gestore dei Servizi Energetici (GSE)** appare essere il naturale candidato alla gestione operativa, sulla scia di una tradizione consolidata nel settore, relativamente alla strumentazione economica dei permessi negoziabili, come nel caso ad esempio dei Certificati Bianchi o dei CIC del biometano.

Nel caso dei CIC, le competenze del rilascio dei certificati e delle verifiche di adempimento sono in capo al **Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE)**⁴⁹, che affida al GSE l'esercizio delle funzioni operative e gestionali. L'organizzazione del mercato spetta al **Gestore dei Mercati Energetici (GME)**, a cui potrebbe dunque essere affidata la funzione di istituire il **Mercato dei Certificati del Riciclo**, garantendo trasparenza nei prezzi e vigilando sul buon esito delle operazioni.

Al contempo, non si può non considerare il ruolo di primo piano che il **Ministero della Transizione Ecologica (MiTE)**, di recente istituzione, è chiamato a svolgere nella promozione della circolarità nel nostro Paese, in particolare in sede di definizione delle riforme per il settore. Questo si applica anche nel caso dei CdR. Parimenti, sarebbe auspicabile l'intervento di altri Ministeri, come il MiSE (Ministero dello Sviluppo Economico) o il MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze), ognuno per le parti di propria competenza.

Infine, come implicitamente analizzato in precedenza, nel funzionamento del meccanismo dei CdR, riveste un ruolo fondamentale la rilevazione e l'**analisi dei prezzi delle MPS**, quale elemento chiave nel determinare il valore dei certificati. Ad oggi, tale funzione è svolta dalle **Camere di Commercio**, che in taluni casi rilevano e pubblicano anche i prezzi dei prodotti riciclati.

È il caso, questo, della Camera di Commercio di Milano, le cui rilevazioni sui prezzi dei maceri vengono riprese dall'Osservatorio Comieco⁵⁰. Occorre, dunque, rafforzare il flusso informativo, in modo che i valori di riferimento vengano resi nella maniera più trasparente e ampia possibile.

**Diverse opzioni per
il finanziamento**

Per quanto concerne il **finanziamento** dell'intervento pubblico di sostegno al riciclo una ipotesi è quella di utilizzare il meccanismo di incentivi/disincentivi previsto al punto 3.3 della Deliberazione ARERA 363/2021/R/RIF (APPROVAZIONE DEL METODO TARIFFARIO RIFIUTI (MTR-2) PER IL SECONDO PERIODO REGOLATORIO 2022-2025), destinando al finanziamento dei CdR i proventi delle maggiorazioni dei corrispettivi per l'accesso agli impianti di discarica (C_{smal}). Una alternativa è quella di destinare allo scopo quota parte dell'ecotassa⁵¹ e della *Plastic Tax*, evitando una doppia tassazione di derivazione europea ed italiana che andrebbe certamente a penalizzare l'industria domestica.

⁴⁹ Le competenze energetiche sono state trasferite dal MiSE al MiTE.

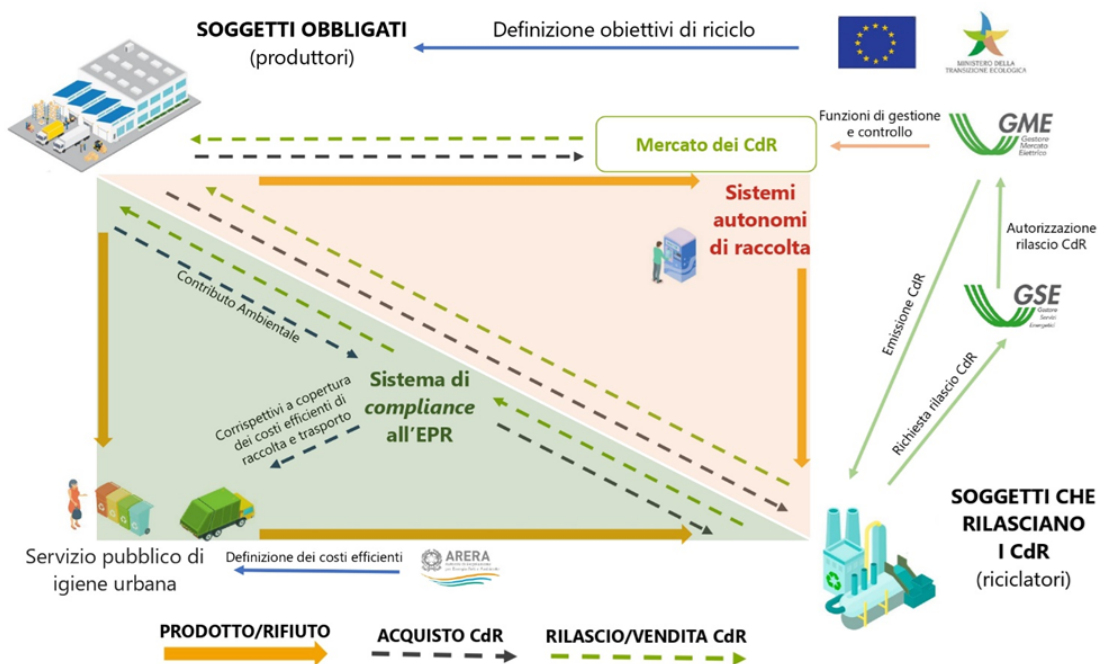
⁵⁰ <https://www.comieco.org/dati-e-pubblicazioni/osservatorio-prezzi/>.

⁵¹ Si rimanda per maggiori informazioni al *Position Paper* n. 163: "Una tassazione ambientale poco *green*", Laboratorio REF Ricerche, ottobre 2020.

Va da sé, tuttavia, che se è doveroso offrire un sostegno all'industria del riciclo, anche mediante incentivo economico diretto, occorre evitare di rendere eccessivamente conveniente l'attività di riciclaggio stessa, generando extra-profitti.

Si tratta, quindi, di trovare un giusto equilibrio, evitando - da un lato - che il riciclo non venga effettuato, ma anche - dall'altro lato - che diventi destinatario di una incentivazione eccessiva.

IL FUNZIONAMENTO DEL MERCATO DEI CdR



Fonte: Laboratorio REF Ricerche

CONCLUSIONI

Il salto di qualità per il sistema italiano di riciclo, traguardando il conseguimento di *target* sempre più ambiziosi e sfidanti, anche rispetto a quelli definiti in sede europea, richiede una strumentazione di mercato che consenta di chiudere il ciclo di gestione in maniera efficiente ed efficace.

I Certificati del Riciclo si pongono, dunque, come **l'anello di congiunzione in grado di assicurare il funzionamento all'intera value chain del riciclo**, in tutte le condizioni, senza dover dipendere dall'andamento dei prezzi delle MPS, dai blocchi all'*export* di rifiuti o da altri fattori congiunturali che possono paralizzare il sistema.

Un meccanismo dinamico di mercato di formazione e aggiustamento del prezzo, dove comunque sono previsti dei correttivi da parte delle Istituzioni pubbliche, affinché l'equilibrio economico-finanziario di chi materialmente opera la trasformazione da rifiuto a prodotto (il c.d. "*End of Waste*") sia sempre garantito e che i *target* di riciclaggio siano sempre raggiunti.

Si tratta di affiancare al sostegno alle raccolte differenziate anche uno strumento di mercato dedicato al riciclo. I CdR, infatti, si configurano come **strumento a sostegno degli obiettivi di riciclaggio**, dunque integrativi rispetto al ruolo dei Consorzi di filiera. Ciò significa che in "tempi normali", quando cioè non sussistono impedimenti specifici e l'attività di riciclo è in linea con gli obiettivi, gli obblighi di responsabilità estesa del produttore continueranno ad essere assolti con l'adesione al sistema consortile o, in alternativa, da sistemi autonomi di gestione che soddisfano i requisiti di legge.

In concomitanza di cause che determinano il fermo o il rallentamento dell'attività di riciclaggio, al punto da mettere a rischio il raggiungimento dei *target*, il mercato dei Certificati del Riciclo dovrebbe esprimere prezzi coerenti con la necessità di ripristinare le condizioni di equilibrio economico e assicurare la continuità delle attività di riciclaggio.

Una riforma, quale quella delineata, che chiama a sistema i diversi attori istituzionali presenti: il Ministero della Transizione Ecologica, e gli altri Ministeri interessati, l'ARERA, il GSE, il GME, le Camere di Commercio e, naturalmente, gli *stakeholder* industriali, siano essi i Consorzi o gli operatori.

La **Strategia Nazionale per l'Economia Circolare** potrà rappresentare il banco di prova per verificare la concretezza degli orientamenti proposti in sede di PNRR, con l'insieme di misure estremamente ambiziose prospettate, tra cui lo sviluppo di strumenti finanziari e non per il sostegno delle filiere circolari.

Vale la pena sottolineare che il "**modello CdR**" sarebbe **estendibile a qualsiasi flusso di rifiuto**, posto che quest'ultimo sia **assoggettato al raggiungimento di un target di riciclaggio**. Potrebbe essere il caso, ad esempio, dei rifiuti tessili e/o dei rifiuti organici, per cui sono previsti obblighi di raccolta differenziata a partire dal prossimo anno.