



**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che modifica il regolamento (UE) 2019/1020 e la direttiva (UE) 2019/904 e che abroga la direttiva 94/62/CE**

**Audizione**

**4° Commissione Politiche dell'Unione Europea  
Senato della Repubblica**

*Roma, 18 aprile 2023*

## **1. Premessa**

ANCI preliminarmente ringrazia la Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato per l'occasione offerta di confronto e acquisizione di contributi su una tematica di enorme interesse per l'Associazione. Ciò in considerazione del ruolo attribuito agli stessi dalle norme ed il forte impatto che le decisioni sulle modalità di gestione dei rifiuti e degli imballaggi hanno sulle comunità amministrative, sia per i risvolti economici legati ai costi del servizio, sia per le conseguenze ambientali in un contesto di fortissima attenzione.

Il paradigma dell'economia circolare così come definito dalle normative di settore interne ed europee, porta con sé obiettivi ambientali sempre più sfidanti e stringenti. I Comuni si ritrovano nella doppia veste di naturali tutori dell'ambiente in uno con gli obiettivi ambientali definiti dalle norme e di organizzatori della attività necessarie per il raggiungimento degli stessi con un occhio alla sostenibilità economica dell'intero sistema i cui costi in gran parte ricadono sui cittadini.

Sulla raccolta differenziata e sulla gestione dei rifiuti i Comuni hanno dimostrato negli anni grande responsabilità e capacità di affrontare con serietà non solo l'organizzazione del servizio di igiene urbana ma anche la comunicazione continua con i cittadini sui temi ambientali.

Siamo ora di fronte ad un cambio di paradigma importante, dagli obiettivi di raccolta differenziata a quelli di effettivo riciclo, che trovano nella proposta di regolamento in consultazione una puntuale definizione in termini numerici.

In tale contesto, ANCI, in collaborazione e con il sostegno di CONAI, ha affidato uno specifico studio al Politecnico di Milano ed all'Università di Bologna dal titolo "Modalità innovative di raccolta differenziata, raccolte selettive e sistemi a cauzione".

Tale studio, disponibile quale contributo tecnico-scientifico alla discussione, ha messo a confronto varie realtà europee e differenti modelli basati sul DRS (Deposit Return Systems) evidenziando alcune importanti conclusioni, che si ritiene di condividere brevemente.

Ai fini di un migliore inquadramento dello studio e delle problematiche in esame, si ritiene utile evidenziare che, l'attuale organizzazione della gestione dei rifiuti

urbani, fondata su una granitica competenza comunale sulla raccolta dei rifiuti urbani e dei rifiuti da imballaggio, con l'installazione di qualche centinaia di eco-compattatori, nel quadro del sistema consolidato CONAI al quale si sono aggiunti, negli ultimi anni nuovi consorzi autonomi riconosciuti dal ministero dell'ambiente, risultano già raggiunti gli obiettivi di riciclo previsto dal nuovo regolamento per quasi tutti gli imballaggi: carta, vetro, metalli.

Esiste, invece, per quelli che sono gli esiti del lavoro condotto, un problema legato agli obiettivi europei sui Contenitori Per Liquidi in PET.

## **2. Sintesi studio sulla raccolta differenziata, raccolte selettive e sistemi a cauzione**

Dall'analisi condotta sul riciclo del CPL Pet di cui al succitato studio, si riporta quanto segue.

- ✓ Le performances del Paese riferite al 2021 riportano, per gli imballaggi in plastica un gap tra l'attuale livello di raccolta dei CPL PET e gli obiettivi fissati dal regolamento europeo per il prossimo futuro (77% al 2025 e 90% 2029): tale obiettivo è raggiunto negli scenari con DRS ma non in quelli di raccolta selettiva basati solo sulle attuali prospettive di installazione di ECP.
- ✓ In termini qualitativi, i CPL PET intercettati da raccolta selettiva o con DRS sono gli stessi. Sono adatti al riciclo bottle-to-bottle (necessario a raggiungere gli obiettivi di contenuto di rPET) perché si tengono separati gli imballaggi ad uso alimentare (a differenza della RD tradizionale).
- ✓ in termini quantitativi, i CPL PET intercettati con DRS o raccolta selettiva potrebbero variare a causa della presenza o meno dell'incentivo economico alla restituzione (cambiamento lato consumatore).
- ✓ Per quel che concerne la qualità delle raccolte e, conseguentemente, l'incremento delle percentuali di riciclo, sia la raccolta selettiva che il DRS permettono di evitare gli scarti di selezione.
- ✓ I CPL PET rappresentano comunque una piccola fetta di mercato rispetto al totale di imballaggi in plastica, i cui tassi di raccolta e di avvio a riciclo rimangono ampiamente migliorabili.

- ✓ L'introduzione di un sistema DRS porta con sé benefici (incremento della quantità e della qualità dei materiali raccolti, prevenzione del littering) ma anche dei limiti (costo d'investimento, possibili frodi, mancata promozione della riduzione dei rifiuti, cambio di comportamento radicale e aumento della complessità per il consumatore).
- ✓ Il costo annuale per tonnellata di un sistema DRS in Italia (CDRS) è stato stimato considerando i costi di gestione e l'ammortamento degli investimenti in 6 anni, utilizzando come base di riferimento il sistema DRS svedese. CDRS dipende dalla percentuale di intercettazione. In particolare, all'aumentare della percentuale di intercettazione diminuisce la quota di depositi non reclamati, ovvero aumenta la differenza tra costi e ricavi. Con tasso di intercettazione pari a 80% CDRS si annulla se il valore di vendita dei materiali riciclati rPET è pari a 804 €/ton; mentre con tasso di intercettazione pari a 90% CDRS si annulla se rPET è pari a 1705 €/ton. Naturalmente, la differenza tra questo valore di equilibrio e il valore di mercato di rPET è il costo del sistema a carico dei produttori.

### ***3. Osservazioni sulla proposta Regolamento UE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio***

Le conclusioni dello studio contengono alcuni elementi di estremo interesse ed utilità che contribuiscono alla formulazione delle osservazioni di ANCI sulla proposta di regolamento europeo, di seguito riportate.

- Si condivide la fissazione di obiettivi di riciclo effettivi rispetto all'immesso al consumo in quanto coerente con un approccio di circolarità e di responsabilità estesa del produttore. Si condivide, altresì, l'introduzione di termini di breve - medio periodo per il raggiungimento degli obiettivi in considerazione dell'urgenza di azioni efficaci di contrasto ai cambiamenti climatici.
- Riteniamo che l'introduzione dei sistemi cauzionali in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di raccolta e riciclo dei CPL in PET con lo sviluppo di sistemi tradizionali possa essere una misura efficace per raggiungerli, pur tenendo conto delle complessità ad essi associati.
- Si ritiene che esistano ampi margini, alle condizioni attuali date, per un ulteriore sforzo, da parte di tutti gli attori della gestione degli imballaggi in PET, per il

raggiungimento, nei termini e tempi dati dal regolamento europeo, degli obiettivi previsti, anche attraverso lo sviluppo di raccolte selettive dedicate, ulteriori rispetto ai piani di sviluppo attualmente conosciuti.

Tale ultima opzione, a parere di ANCI, pur non rilevando strettamente rispetto al parere sullo schema di regolamento europeo, merita una condivisione di alcuni principi e la definizione di un piano di lavoro con il pieno coinvolgimento di tutti gli attori per consentire il consolidamento dei primati made in Italy su differenziata e riciclo e rafforzare, tra le altre cose, i segmenti produttivi ed economici sviluppati in anni nel nostro Paese.

Come ANCI, se da una parte diamo il benvenuto alla copertura dei costi efficienti della gestione degli imballaggi prevista nella nuova definizione della responsabilità estesa del produttore, dall'altra non vorremmo che tale norma porti a soluzioni di raccolta che vadano a scapito dell'attuale organizzazione o che possano creare confusione nell'utenza.

In tal senso riteniamo irrinunciabile la **conferma del principio della competenza comunale su tutte le raccolte dei rifiuti urbani e degli imballaggi**, anche se effettuate con sistemi di raccolta selettiva. È indispensabile su questo punto un elemento di chiarezza con il mondo dei Consorzi del PET, sotto l'egida del MASE.

I Comuni erano e restano disponibili ad organizzare la raccolta differenziata di tutte le plastiche indistintamente. Ove prevalesse il principio che i Produttori, per obiettivi SUP e di responsabilità estesa, possono autonomamente prelevare i propri imballaggi dai rifiuti urbani, ciò determinerebbe gravissime conseguenze economiche per i Comuni, sui quali graverebbero gli oneri della raccolta delle plastiche meno nobili perdendo i corrispettivi del PET, ovvero della plastica più remunerativa. In un contesto del genere, i Comuni chiederebbero di rinunciare per intero alla privativa sulla raccolta della plastica rimettendo alla responsabilità dei produttori tutte le raccolte di tutte le plastiche.

Riteniamo, inoltre, che vada mantenuta il più possibile l'unità di organizzazione e che eventuali attività collaterali e la relativa comunicazione siano coerenti con la raccolta ordinaria evitando che abbia effetti negativi sulla stessa sia in termini organizzativi che economici. Per raggiungere gli obiettivi ambientali riteniamo sia necessario mantenere dei tavoli di concertazione comuni che valutino di volta in volta gli effetti delle iniziative da porre in essere cercando per quanto possibile che

le stesse iniziative siano uniformi per quantità e qualità su tutto il territorio nazionale.

Il futuro delle raccolte differenziate dei Comuni, e, quindi, del raggiungimento degli obiettivi europei, è strettamente legato ai corrispettivi derivanti dalla valorizzazione dei materiali, valorizzazione che, come dimostrato nei rapporti ANCI-Conai, è andato aumentando negli anni.

L'Arera a breve dovrà definire il costo efficiente della raccolta differenziata dei vari materiali e conseguentemente poter garantire ad ogni comune il costo supportato per l'esecuzione delle attività relative, secondo parametri e limiti che saranno anche loro definiti. La definizione dei costi efficienti sarà quindi una leva fondamentale per lo sviluppo futuro delle raccolte differenziate. Riteniamo infatti che passare dal riconoscimento dei maggiori oneri al riconoscimento del costo efficiente della raccolta può diventare lo stimolo che serve per raggiungere i traguardi ambientali legati all'economia circolare.

Su questo tema ANCI sarà in prima linea per arrivare ad un risultato che rispecchi le aspettative dei comuni e sia la leva del cambiamento anche in quelle realtà dove i traguardi sono più lontani.