



**Gruppo di lavoro 2**

***“Sviluppo dell'efficienza, della rinnovabilità dei materiali e del riciclo  
dei rifiuti”***

**Documento introduttivo per l'Assemblea Nazionale  
Programmatica sulla Responsabilità Estesa del Produttore**

**16 settembre 2014**



## **IL PRINCIPIO DELLA RESPONSABILITÀ ESTESA DEL PRODUTTORE, quale strumento di consolidamento della società del riciclo**

Esponenti della Green Economy nazionale impegnati nello sviluppo dell'eco-efficienza, della rinnovabilità dei materiali e del riciclo dei rifiuti, ed esperti del settore si confrontano in merito all'applicazione del principio della responsabilità estesa del produttore, focalizzando l'attenzione sull'attuale situazione italiana e sullo stato di attuazione della normativa vigente.

Ciascuno per le proprie competenze contribuisce al dibattito volto sia a condividere casi di successo e criticità sia ad elaborare linee di indirizzo rivolte al legislatore nazionale, fornendo utili elementi non solo per intervenire proprio sul territorio nazionale, ma anche per essere proattivi nel processo di evoluzione in atto in sede comunitaria.

La responsabilità estesa del produttore, in tutti i paesi europei ha rappresentato, e continua a rappresentare uno strumento economico di forte stimolo per la corretta gestione dei rifiuti, per la crescita del settore del recupero e, quindi, di un comparto strategico della green economy. Alla luce del processo di revisione dell'assetto normativo europeo, siamo chiamati a rispondere ad alcune domande:

1. L'EPR (*Extended Producer Responsibility*) è uno strumento idoneo al perseguimento dei nuovi target europei di riciclo al 2020? Se sì, quale la via per assicurare che si applichi a tutti i produttori dei rifiuti in modo che la corretta gestione di questi ultimi non sia un costo per la società?
2. Nel 2020 occorre raggiungere il 50% di riciclo complessivo di carta, plastiche, metalli, vetro, legno e della frazione biodegradabile presenti nel rifiuto domestico. L'attuale contesto consentirà di raggiungere i nuovi obiettivi o è necessario procedere ad un riordino per non creare penalizzazioni e distorsioni di mercato? Se sì, quale la direzione da seguire e gli interventi, sia politici che economici, da intraprendere?
3. Nel 2020 siamo chiamati a raggiungere il 70% di riciclo dei rifiuti da costruzione demolizione, ma in capo a chi è posto l'EPR e chi è chiamato a rispondere del mancato raggiungimento di tale obiettivo?
4. Non solo, ma entro il 2018 occorre ridurre il conferimento del rifiuto biodegradabile a smaltimento finale. È ipotizzabile l'applicazione di uno schema di responsabilità estesa del produttore anche in questo caso? Se sì quali gli attori da coinvolgere e chiamati a rispondere a tale obbligo?
5. La gestione efficiente del rifiuto – dalla raccolta al trasporto, dalle modalità e tecnologie impiegate per il riciclo alla vendita dei materiali sino al mercato dei ri-prodotti - è la via per renderne sostenibili i costi e per rendere meno onerosa la responsabilità estesa del rifiuto: quali sono le politiche di intervento idonee e rendere più efficiente il sistema di gestione dei rifiuti? E quale deve essere il ruolo del pubblico? E quello dei Consorzi ?

6. L'EPR è uno strumento economico in grado di agire anche sulla prevenzione nella produzione di beni/prodotti sempre più riciclabili, nella produzione dei rifiuti, e sulla minimizzazione della pericolosità degli stessi?

Uno studio commissionato dalla Direzione Generale Imprese ed Industria coordinata con la Direzione Generale per la Comunicazione della Commissione Europea (Flash Eurobarometer 381 – TNS Political & Social, *SMEs, resource efficiency and green markets Report*, pubblicato nel dicembre 2013), analizza i risultati di un'indagine svolta su un significativo campione di PMI dell'Unione Europea dei 28 Paesi con l'obiettivo di misurarne la maturità sui temi dell'uso efficiente delle risorse e della green economy (i green markets, per la precisione).

Le PMI sono definite la *spina dorsale* dell'economia europea e se ne riconosce il ruolo fondamentale nel perseguimento degli obiettivi dell'Europa 2020 e nel passaggio da una linear economy ad una circular economy. Ben il 93% del campione intervistato ha adottato almeno un'azione di efficientamento delle risorse tra le seguenti:

- a) Minimizzazione nella produzione dei rifiuti
- b) Risparmio energetico
- c) Risparmio (da intendersi anche come riduzione degli sprechi, ndr) nell'uso dei materiali
- d) Riciclaggio dei materiali (sia all'interno dello stesso sito produttivo sia in senso lato)
- e) Risparmio della risorse idrica
- f) Vendita dei propri scarti (che diventano risorse per altre realtà produttive)
- g) Approvvigionamento di energia da fonti rinnovabili

Q2B What actions is your company undertaking to be more resource efficient?

		Saving energy	Minimising waste	Saving materials	Saving water	Recycling, by reusing material or waste within the company	Selling your scrap material to another company	Using predominantly renewable energy (e.g. including own production through solar panels, etc.)	At least one	Many actions
	EU28	67%	67%	59%	51%	51%	29%	16%	93%	35%
	SK	74%	79%	77%	68%	52%	33%	10%	92%	51%
	IT	44%	65%	40%	32%	40%	18%	17%	91%	19%
	LV	73%	49%	61%	51%	23%	22%	5%	91%	18%

(pag.19)

Per tutte le intervistate è più significativo intervenire nella minimizzazione della produzione dei rifiuti rispetto al risparmio energetico. Vi è quindi profonda consapevolezza in merito al fatto che lo strumento della **prevenzione** è fondamentale per il raggiungimento di una maggiore efficienza nell'uso delle risorse. Non solo, ma è significativo che alla domanda circa quale delle azioni sarà oggetto di maggiori investimenti nei prossimi due anni, gran parte abbia dichiarato che investirà proprio nelle azioni di minimizzazione dei rifiuti prodotti.

**Q3B Over the next two years, what are the additional resource efficiency actions that your company is planning to implement ?**

	Save energy	Minimise waste	Save materials	Save water	Recycle, by reusing material or waste within the company	Sell your scrap material to another company	Use predominantly renewable energy (e.g. including own production through solar panels, etc.)	At least one	Many actions
 EU28	58%	56%	49%	43%	41%	25%	20%	80%	33%
 EL	61%	55%	52%	40%	34%	30%	27%	74%	27%
 IT	41%	54%	33%	24%	27%	13%	18%	79%	16%
 IE	48%	47%	38%	36%	11%	10%	24%	76%	31%

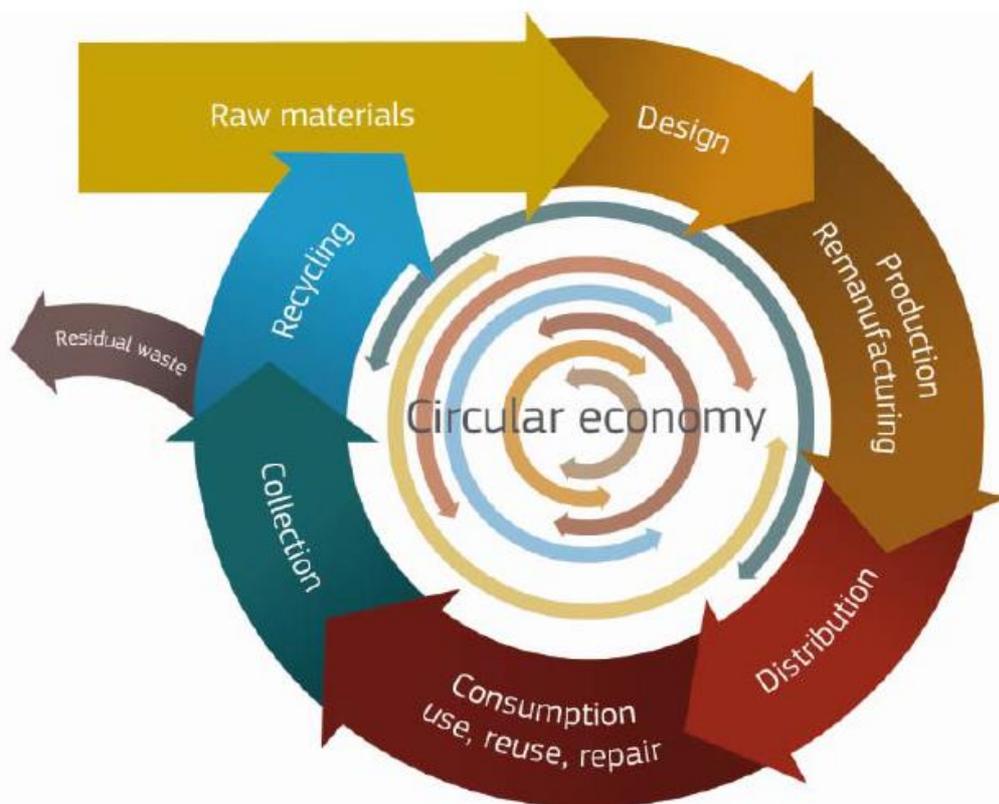
(pag.21)

Ovviamente una delle ragioni principali per la quale investire su tali azioni è rappresentata dal risparmio economico che ne deriva: infatti, molte delle intervistate hanno dichiarato che già nei due anni successivi alle azioni intraprese hanno cominciato a “misurare” gli effettivi benefici in termini di riduzione dei costi sostenuti. Tuttavia non occorre sottovalutare l'importanza rappresentata anche da altri due fattori: la ricerca di una maggiore competitività sul mercato e lo spirito di emulazione, ovvero la necessità di stare al passo con i propri concorrenti. (come dimostrato dallo schema riportato a pag.33 del sopraccitato documento)

La fotografia che emerge dall'indagine mostra un'UE molto variabile con ancora molte differenze tra i vari paesi membri. Queste differenze emergono con forza anche nell'indicazione di quali input vengono ritenuti di maggior impatto ed utilità. Nello specifico, in Italia vengono segnalati: sovvenzioni e/o sussidi mirati, il supporto/consulenza per l'identificazione di interventi ottimali e su misura per la propria azienda e si invoca una maggiore cooperazione tra imprenditori per l'adozione di nuovi processi di riuso dei rifiuti.

Occorre riflettere sul fatto che per le SMEs intervistate il nesso tra *efficienza nell'uso delle risorse e riduzione nella produzione dei rifiuti* è molto evidente, mentre lo è meno tra *l'efficienza nell'uso delle risorse ed utilizzo di materie prime seconde*. Di contro, non emerge in alcun modo come la *responsabilità estesa del produttore* sia uno strumento economico di incentivo alla maggiore efficienza dell'uso delle risorse.

La Commissione Europea basa il *Green Action Plan for SMEs: combining a lasting recovery with a resource-efficient european economy* (MEMO, Brussels, 2 luglio 2014) proprio sull'uso efficiente delle risorse: la conservazione delle risorse più a lungo nel ciclo di produzione dei prodotti attraverso il riciclo e la conseguente riduzione della dipendenza dalle materie prime, diminuendo al contempo la produzione dei rifiuti sono i fattori chiave per la conversione dall'attuale *linear economy* alla *circular economy*.



(European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards a circular economy: a zero waste programme for Europe*, Brussels, 2.7.2014, COM (2014) 398 final, pag. 5)



Ciò, nella pratica, implica:

- Incremento della durata dei prodotti/beni
- Riduzione dell'uso di materiali, pericolosi, inquinanti e difficilmente riciclabili
- Creazione e rafforzamento del mercato dei materiali riciclati (GPP)
- Ideazione e produzione di prodotti/beni semplici da riparare, aggiornare, avviare a riciclo (eco-design)
- Riduzione nella produzione dei rifiuti ed una separazione di alta qualità
- Incentivando sistemi di raccolta e separazione, valorizzazione, in grado di minimizzare gli scarti ed i costi di riuso e riciclo
- Rafforzamento dei distretti industriali nell'ambito dei quali implementare e facilitare la valorizzazione (scambio) di sottoprodotti al fine di prevenire la formazione di rifiuti
- Incentivazione e diffusione di nuovi stili di vita e di consumo.

Mettere in atto tali azioni significa porre solide basi per un ripresa della crescita economica europea che sia sostenibile e fondata sull'uso efficiente delle risorse e sulla riduzione della produzione dei rifiuti.

L'argomento riveste un ruolo talmente centrale che l'UE ha deciso di procedere ad una revisione dell'attuale assetto normativo ed innalzare ulteriormente gli obiettivi di gestione dei rifiuti. Ma alle PMI, chiamate ad essere responsabili della gestione del fine vita dei prodotti/beni immessi sul mercato, tale centralità e le opportunità che da questo strumento derivano, non è ancora del tutto evidente.

Anche perché tra gli strumenti ritenuti idonei ad una maggiore armonizzazione tra i paesi membri vengono elencati: la diffusione delle buone pratiche e gli strumenti economici atti a rafforzare la società del riciclo quali la tassa su discarica/incenerimento, l' Extended Producer Responsibility a supporto dei costi di raccolta e avvio a riciclo dei materiali, il *pay as you throw* (paghi ciò che butti, in Italia attuato tramite la tariffazione puntuale). Tali strumenti economici vedono quindi le aziende europee direttamente chiamate in causa.

Di recente, l'OECD ha definito l' EPR come *una environmental policy approach in which a producer's responsibility for a product is extended to the post consumer stage of a product's life cycle* (OECD, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)* - final report, European Commission – DG Environment 2014, pag. 164).

Definizione poi ripresa dal *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste, 94/62/EC on packaging waste, 1000/31/EC on the landfill of waste, 2000/53/EC on the end-of-life vehicles , 206/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment* (Brussels 2.7.2014 COM(2014) 397 final, 2014/0201 (COD), laddove ad integrazione



dell'art.8 della Direttiva 2008/98/EC specifica che *EPR means the producer's operational and/or financial responsibility for a product extended to the post-consumer state of a product's life cycle.*

Pertanto, un sistema di EPR deve essere concepito con lo scopo di internalizzare le esternalità ambientali della gestione del fine vita di beni/prodotti immessi sul mercato. Viene a ragione considerato uno dei principali strumenti di attuazione della gerarchia europea dei rifiuti (dato che favorisce prevenzione, riuso e riciclo) con il coinvolgimento di tutti gli attori coinvolti nella catena: produttori, utilizzatori, mercato, autorità locali, operatori di settore della gestione dei rifiuti, siano essi pubblici o privati, riciclatori e gli altri soggetti socio – economici. Internalizzando i costi ambientali della gestione del fine vita di un prodotto/bene immesso sul mercato si crea un incentivo per i produttori e/o utilizzatori ad intervenire nel ciclo di produzione al fine di minimizzare la produzione di quantità di rifiuti, evitare l'utilizzo di sostanze pericolose, nonché favorire il riuso ed il riciclo del bene stesso. Ciò nonostante non c'è un evidente legame tra ecoinnovazione ed ecodesign e introduzione di uno schema di EPR, mentre è evidente il meccanismo che porta allo sviluppo di sistema di gestione dei rifiuti.

Tre sono le Direttive che hanno introdotto l'EPR come "approccio politico" per la corretta gestione di alcuni flussi:

- ELV Directive 200/53/EC
- WEEE Directive 2012/19/EU
- Batteries Directive 2006/66/EC

Inoltre, è uno strumento ampiamente utilizzato a supporto dell'implementazione della Direttiva 94/62/EC e successivamente ripreso nell'art.8 della Waste Directive 2008/98/EU, ove l'EPR non è imposta.

Una delle cause della perdita di risorse e della non efficienza nel passaggio alla circular economy è la debolezza, la disomogeneità sia tra paesi membri sia tra flussi di materie nell'adozione ed applicazione di modelli di EPR. I paesi membri avanzati nella gestione dei rifiuti hanno sviluppato sistemi/schemi di EPR per diversi flussi dimostrando come questo costituisca un strumento chiave per eliminare eventuali barriere per lo sviluppo di sistemi di raccolte differenziate volte a valorizzare flussi di rifiuti altrimenti destinati allo smaltimento finale. Laddove applicati in modo appropriato tali sistemi supportano economicamente le autorità locali nell'avvio di sistemi di raccolta differenziata, in alcuni casi arrivando addirittura a coprire le fluttuazioni del prezzo dei materiali sui mercati.

Negli ultimi dieci anni sono intervenuti due grossi cambiamenti. Il primo ha visto l'ammontare del *fee* versato dai produttori quale contributo ai costi di gestione dei rifiuti solidi aumentare costantemente arrivando, in alcuni casi, a coprirne il 100%. In secondo luogo, le *Producers Responsibility Organization* (PRO) inizialmente concepite come enti di mera aggregazione di produttori per la raccolta dei *fee*, sono state chiamate ad allargare sempre più il proprio raggio



d'azione (gestione dei dati, gestione dei flussi, organizzazione degli interventi operativi, realizzazione di campagne di comunicazione).

In merito ai vari sistemi avviati, il report lamenta una grande differenza sia tra stati membri sia, all'interno del medesimo paese, tra i vari flussi, denunciando in termini generali una carenza di trasparenza e di disponibilità di dati nei settori che sono stati analizzati con maggior dettaglio: veicoli fuori uso, oli usati, batterie, imballaggi, carta grafica e RAEE.

Si evince con chiarezza che lo schema organizzativo più performante in virtù del raggiungimento dei target stabiliti non necessariamente è il più costoso. Inoltre, non emerge un modello che si può ritenere migliore o più efficiente in termini di costi – benefici: non solo l'ammontare del *fee* dovuto dai produttori varia molto da Stato a Stato per tutte le categorie prese in considerazione, ma i costi e le performance sono influenzate da troppe variabili non controllabili, tra cui molteplici fattori esterni dettati dal contesto regionale, e raramente rispecchiano i reali costi di gestione dei rifiuti. Tra tali fattori esterni citiamo:

- Demografia e geografia
- Passato e caratteristiche acquisite proprie dei sistemi di gestione dei rifiuti e delle infrastrutture
- La presenza o meno di economie di scala, che possono essere più facilmente ottenute attraverso lo sviluppo della capacità di selezione e trattamento
- Valore delle materie prime seconde sul mercato
- Consapevolezza dei cittadini/consumatori del proprio ruolo e disponibilità a essere parti attive
- Presenza di strumenti complementari (sia politici sia economici, ad esempio disincentivi alla smaltimento in inceneritore/discardica)

La grande maggioranza dei sistemi di EPR coprono in modo *evidente*, in modo completo o parziale, i costi (netti) della gestione dei rifiuti raccolti separatamente, oltre ai costi amministrativi, operativi e di comunicazione. Vi è un generale accordo circa il fatto che l'EPR deve essere destinato a coprire i costi di gestione dei rifiuti – raccolta, selezione, trattamento – al netto dei ricavi della vendita dei materiali, mentre è molto controversa la questione della gestione delle frazioni estranee. Dall'analisi emerge in modo evidente che i costi di gestione dovrebbero riflettere l'alto livello di riciclabilità, in virtù dell'azioni di soluzione di eco-design e di tecnologie innovative adottate. In altre parole, il *fee* dovrebbe riflettere il più possibile il reale costo del fine vita del prodotto.

Inoltre, sarebbe necessario introdurre eguali obblighi tra le organizzazioni EPR sia in termini di copertura geografica (escludendo la possibilità di intervenire solo in contesti territoriali positivi e favorevoli) sia in termini di qualità dei materiali (traducendo letteralmente: evitando la "scelta solo dei pezzi migliori"), nonché intervenire per evitare situazioni di free riding, ovvero casi di



soggetti che pur non assumendosi alcuna responsabilità/onere ottengono benefici dal sistema. Una chiara e stabile struttura è necessaria al fine di assicurare una leale competizione con, però, la necessaria sorveglianza/controllo, con ruoli uguali per tutti, e con la possibilità di accedere alle medesime misure di sostegno e di sanzione, nel rispetto del principio della trasparenza. Quest'ultima sia in riferimento a costi/benefici e flussi gestiti, sia in termini di monitoraggio e rendicontazione dati.

I citati documenti della Commissione europea indicano quale strada per i paesi membri l'estensione ed il rafforzamento degli schemi di EPR, invocando però, a differenza del passato, **criteri e requisiti minimi** di funzionamento al fine di armonizzare i sistemi presenti e eliminare le eventuali distorsioni del mercato (europeo ed interno ai paesi membri stessi).

Riportiamo i criteri e requisiti minimi indicati nella documentazione europea:

*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards a circular economy: a zero waste programme for Europe*, Brussels, 2.7.2014, COM (2014) 398 final- pag.11:

- lay down minimum operating conditions for extended producer responsibility schemes that could be further developed at national level or in EU guidance documents, and promote the use of economic instruments in Member States;
- and promote direct investment in waste management options at the top of the waste hierarchy (prevention, re-use, recycling).

*Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste, 94/62/EC on packaging waste, 1000/31/EC on the landfill of waste, 2000/53/EC on the end-of-life vehicles , 206/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment* (Brussels 2.7.2014 COM(2014) 397 final, - pag.8:

(20) The producers of goods and products should be responsible for the management of the resulting post-consumer waste. Extended Producer Responsibility schemes form an essential part of efficient waste management, but their effectiveness and performance differ significantly between Member States. Thus the setting of minimum operating requirements for extended producer responsibility aiming at internalising the end-of life management costs according to high environmental standards and providing an incentive for producers to take into account environmental considerations along the products' life, from the design phase to their end-of-life is necessary in order to reduce their cost and boost performance, as well as to ensure a level-



playing field and avoid obstacles to the functioning of the internal market.

*ANNEX to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste, 94/62/EC on packaging waste, 1000/31/EC on the landfill of waste, 2000/53/EC on the end-of-life vehicles , 206/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment (Brussels 2.7.2014 COM(2014) 397 final, - pagg.23:*

ANNEX VII Minimum requirements for extended producer responsibility

When developing and applying extended producer responsibility, Member States shall:

1. take into account the technical feasibility and economic viability and the overall environmental, human health and social impacts, respecting the need to ensure the proper functioning of the internal market;
2. ensure a clear definition of the roles and responsibilities of the actors involved in the implementation of the extended producer responsibility, including producers and importers placing goods on the market of the Union and their compliance schemes, private or public waste operators, local authorities and, where applicable, social economy actors;
3. define measurable targets in terms of prevention, preparing for re-use, re-use, recycling and/or recovery aiming at meeting at least the existing quantitative targets laid down in the relevant Union waste legislation;
4. ensure that waste holders covered by extended producer responsibility are given the necessary information about the available collection systems;
5. establish a reporting procedure aiming at gathering data on products placed on the market and, once these products reach the end of their useful life, their collection and treatment in line with the waste hierarchy specifying material flows as appropriate;
6. ensure that financial contributions into extended producer responsibility schemes by producers or importers of products put on the Union market:
  - 6.1. cover the entire cost of waste management, including separate collection and treatment, adequate information to waste holders, data gathering and reporting,
  - 6.2. take into account the revenues from the sales of secondary raw materials originating from waste;
  - 6.3. are calculated in function of the true cost of the end-of-life management of individual products placed on the Union market which are covered by the scheme;
  - 6.4. support litter prevention and clean-up initiatives.



7. establish a recognition procedure for extended producer responsibility schemes aiming at:
  - 7.1. ensuring the transparency of the schemes in terms of contributions paid by the producers, including the impact on sale prices and in terms of the impact on competitiveness and the openness to small establishments and undertakings;
  - 7.2. defining the geographical coverage of the schemes;
  - 7.3. ensuring equal treatment for domestic producers and importers;
  - 7.4. ensuring a self-control mechanism via regular third party audits of the schemes in terms of both:
    - 7.4.1. sound financial management of the scheme - calculation of the entire costs per type of products; use of the funds collected and;
    - 7.4.2. appropriate collection and treatment of waste, control over the legality of waste shipments and quality of data and reporting;
8. define proportionate sanctions in case of non-attainment of the targets and/or non respect of these requirements;
9. establish adequate monitoring and enforcement means, and organize a formal and regular dialogue between the involved actors.