

2

La Responsabilità estesa del Produttore



Seppur in Italia abbia trovato applicazione da oltre 20 anni, nel nostro Paese si parla ancora poco di Responsabilità Estesa del Produttore (EPR). Eppure è lo strumento che oggi assicura, in tutta Europa, il raggiungimento di determinati livelli di riciclo e recupero dei materiali.

Per spiegare in cosa consiste l'EPR in genere si fa riferimento alla definizione fornita dall'OCSE, secondo cui essa è uno strumento di politica ambientale con il quale la responsabilità del produttore di un bene è estesa alla fase del post-consumo del ciclo di vita di un prodotto.

Oggi l'UE ha imposto l'EPR a diversi settori produttivi, come quello automobilistico, delle batterie e delle apparecchiature elettriche ed elettroniche. Nel settore degli imballaggi la disciplina prevista viene definita della "responsabilità condivisa", che si può ritenere una forma addolcita di EPR. In aggiunta a quanto sopra, si deve segnalare che con la riforma apportata dalla Direttiva comunitaria 2008/98/CE è stata introdotta all'art. 8 una sollecitazione nei confronti dei singoli Stati membri a introdurre questo regime di responsabilità anche negli altri settori produttivi.

Questo stimolo è stato finora solo parzialmente raccolto dallo Stato italiano, con un emendamento al D.Lgs. 152/06 nel 2010, questo ha introdotto l'art. 178 bis che disciplina il procedimento da seguire per allargare tale regime anche ai settori produttivi finora esclusi. Con questo articolo è ora possibile ampliare l'EPR anche ad altri settori e procedere con atti amministrativi e non necessariamente con l'approvazione di nuove leggi.

Purtroppo in questa regolamentazione non si riesce a comprendere se sia stato descritto un procedimento unico e piuttosto complesso, oppure due procedimenti tra loro concorrenti.

Per evitare di entrare in approfondimenti non utili alla presente trattazione, in questa sede ci si limita a osservare che nella norma sono previste due tipologie di decretazione:

- › la prima prevede una preliminare consultazione delle parti interessate e l'acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8, del D.Lgs. n. 281/97, finalizzate all'emanazione di un decreto del Ministro dell'Ambiente;
- › la seconda prevede uno o più decreti di concerto tra il Ministro dell'Ambiente e il Ministero dello Sviluppo Economico per definire:
 - › i criteri di gestione dei rifiuti e della relativa responsabilità finanziaria (in questo caso anche con il concerto del Ministero delle Finanze);
 - › i criteri di pubblicizzazione delle informazioni relative alla misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile;
 - › i criteri per la progettazione dei prodotti, volta a ridurre i loro impatti ambientali;
 - › i criteri per la progettazione dei prodotti, volta a diminuire o eliminare i rifiuti durante la produzione e il loro successivo utilizzo;
 - › i criteri per assicurare che il recupero e lo smaltimento dei prodotti divenuti rifiuti avvengano in conformità dei principi della disciplina sui rifiuti, di quelli volti a favorire e incoraggiare lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti adatti all'uso multiplo, tecnicamente durevoli, e che i rifiuti siano adatti a garantire un recupero adeguato, sicuro e uno smaltimento compatibile con l'ambiente.

Questa regolamentazione sostanzialmente rappresenta una delegificazione della materia. Tuttavia rimane salva la possibilità di introdurre il regime in esame con legge, come fino a ora è avvenuto. Ad oggi, peraltro, non è stato emanato alcuno dei decreti sopra citati e ciò fa sì che il modus operandi narrato nell'art. 178 bis sia ancora del tutto da collaudare.

2

La Responsabilità estesa del Produttore



2.1. Principi generali

In materia di gestione dei rifiuti è ben nota la responsabilità del produttore del rifiuto (disciplinata dall'art. 188, del D.Lgs. n. 152/2006), secondo cui chi genera un rifiuto è tenuto a conferirlo secondo le modalità indicate dalla legge, pena l'irrogazione di specifiche sanzioni. Questa responsabilità afferisce al consumatore, che può essere anche l'imprenditore che creando un prodotto genera dei rifiuti.

L'EPR, invece, ricade su chi produce il bene o lo immette sul mercato, imponendogli di riprendere i rifiuti che restano dopo l'utilizzo dei prodotti e di assicurarne la successiva gestione, assumendosi la responsabilità finanziaria per tali compiti. In questa ottica, la responsabilità del produttore esiste già da prima che il bene divenga rifiuto.

Il campo di azione dell'EPR può variare in misura significativa. Essa, infatti, può anche contemplare l'obbligo di: mettere a disposizione del pubblico informazioni relative alla riutilizzabilità e riciclabilità del prodotto; adottare programmi di prevenzione dei rifiuti e migliorare la progettazione del prodotto per favorirne la durabilità, riutilizzabilità, riparabilità e/o riciclabilità. In generale, con riferimento alla quantità di prodotti immessi nel mercato, vengono associati all'EPR gli obblighi di raggiungere obiettivi minimi di riciclaggio e/o recupero entro determinati termini temporali e vengono definite sanzioni in caso di un loro mancato raggiungimento.

L'EPR include, inoltre, il dovere di finanziare queste attività. Ciò non significa però che i produttori dovranno accollarsene per intero i costi, infatti è prevalente la soluzione che prevede una loro partecipazione ai costi di raccolta, in particolare per i rifiuti urbani e quelli assimilati. Peraltro, l'esperienza ha dimostrato che possono esistere condizioni di mercato che rendono possibile autofinanziare i costi dell'EPR con i proventi derivanti dalla sua applicazione.

Poiché è molto complicato e costoso intercettare i rifiuti dei propri prodotti, i produttori in genere assolvono a questi compiti attraverso i cosiddetti Sistemi collettivi: delle società appositamente costituite che, per conto di questi, adempiono ai compiti di raccolta, trattamento e recupero dei rifiuti. Tuttavia, il produttore potrà comunque procedere direttamente alla gestione dei rifiuti derivati dal consumo dei propri prodotti, se lo reputa conveniente.

Solitamente i costi vengono coperti da un Contributo, riscosso al momento della vendita del bene, che rimane separato dal prezzo di cessione dello stesso. In caso di partecipazione ad un Sistema collettivo, il Contributo dovrà essere successivamente versato a quest'ultimo dal produttore.

Poiché il Contributo è vincolato all'adempimento degli obblighi definiti dall'EPR, esso non può costituire oggetto di guadagno da parte del produttore. Per questo motivo viene previsto che in caso di avanzi di gestione, questi non possano divenire profitti del produttore, ma debbano rimanere destinati allo scopo per il quale è stato prelevato il Contributo.

Essendo prelevato nel momento della vendita del bene, un Contributo troppo alto potrebbe disincentivare l'acquisto. Questo stimola il produttore a valutare l'intero ciclo di vita del bene prodotto al fine di individuare soluzioni che permettano di ridurre i costi di gestione dei rifiuti e aumentare i livelli di riciclo e/o recupero previsti dalla legge.

Anche sotto l'aspetto macroeconomico l'EPR presenta dei vantaggi, perché, non solo sostiene il mercato del riciclo dei materiali e riduce i costi ambientali ma, contribuisce anche a diminuire l'estrazione o l'importazione di materia prima, stimola l'innovazione in momenti di tensione sui mercati dei prezzi delle materie prime e, infine, compensa i rischi derivanti dalla loro oscillazione.

L'EPR può avere forti impatti sui mercati, infatti il controllo di interi flussi di rifiuti da parte dell'insieme dei produttori espone al pericolo di creazione di posizioni oligopolistiche e di distorsioni della concorrenza. Per questi motivi, in genere, vengono stabilite delle regole minime sulla trasparenza, sui diritti di partecipazione da parte di coloro che operano nel settore dei rifiuti, sulle modalità per assicurare la pubblicità degli atti e su come eseguire l'attività di rendicontazione. Sulla base di queste regole viene poi disciplinato il controllo da parte delle autorità pubbliche sull'operato dei Sistemi collettivi e individuali.

2

La Responsabilità estesa del Produttore



2.2 Le forme di EPR

L'UE non stabilisce un modello unico di EPR, ma lascia agli Stati membri una certa libertà nel definire le modalità operative. Le tre direttive che impongono l'EPR – sui veicoli fuori uso, sui RAEE e sulle batterie, alle quali si accosta per notevoli similitudini quella che disciplina la gestione dei rifiuti di imballaggio – hanno infatti trovato forme applicative che variano da Paese a Paese.

Volendo allargare lo sguardo ad altri settori produttivi, si osserva come l'EPR non abbia trovato applicazione solo nei settori imposti dall'UE. Diversi Stati membri hanno, infatti, introdotto l'EPR anche in altri comparti produttivi sia mediante provvedimenti normativi che favorendo accordi con i comparti stessi. Un riepilogo della sua applicazione in Europa è riportato nella Tabella 2.1, nella quale si può osservare come siano stati interessati da questo regime di responsabilità anche i settori degli pneumatici, dei farmaci, degli olii usati, della carta grafica e dei film in polietilene utilizzati in agricoltura.

Tabella 2.1. Panoramica di tutti gli schemi di EPR esistenti in UE 28 - 2013

MS	Batterie	RAEE	Imballaggi	Veicoli fuori uso	PFU	Carta grafica	Oli	Medicinali	Teli agricoli	Altro
AT	X	X	X	X	X	X	X	X		
BE	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Stoviglie in plastica mono-uso; sostanze chimiche per fotografia
BG	X	X	X	X	X					
CY	X	X	X	X	X	X	X			
CZ	X	X	X	X						
DK	X	X	Δ	X	X	X				
EE	X	X	X	O	X			O		
FI	X	X	X	X	X	X		X	X	
FR	X	X	X	X	X	X		X	X	Fluidi refrigeranti fluorurati; prodotti farmaceutici; lubrificanti; prodotti tessili; rifiuti sanitari infetti; mobili; rifiuti pericolosi; imballaggi di fitosanitari, di fertilizzanti, ammendanti, semi e piante; case mobili; apparecchiature da ufficio, cartucce d'inchiostro
DE	X	X	X	O			X		X	
GR	X	X	X	X						
HU	X	X	Δ	X	Δ					
IE	X	X	X	X	X				X	
IT	X	X	X	X	X				X	
LV	X	X	X	X	X	X	X			
LT	X	X	X	X	X	X				
LU	X	X	X	X						
MT	X	X	X	N/A						
NL	X	X	X	X	X	X				Vetri e finestre
PL	X	X	X	X	X		x			
PT	X	X	X	X	X		X	X		Imballaggi di farmaci e farmaci scaduti, imballaggi di fitosanitari

2

La Responsabilità estesa del Produttore



RO	X	X	X	0						
SE	X	X	X	X	X	X		X	X	
SK	X	X	X	X	X	X				
SI	X	X	X	X	X		X	X		Rifiuti di pesticidi pericolosi; candele cimiteriali
ES	X	X	X	X	X		X	X	X	
UK	X	X	X	X						
HR	X	X	X	X	X		X	X		Rifiuti contenenti asbesto
Total	28	28	27	27	20	11	10	10	8	
X	Schema EPR									
O	Obblighi di ripresa senza Organizzazioni di responsabilità del produttore									
Δ	Tasse									

Fonte: Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) 2014

La diffusa applicazione e l'importanza riconosciuta all'EPR hanno fatto nascere il bisogno di comprendere quali forme di EPR abbiano generato i migliori risultati. In proposito, la Commissione europea ha condotto uno studio (http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf.)

Lo studio ha evidenziato notevoli diversità nelle modalità con cui l'EPR è stato adottato dai singoli Stati, alle quali conseguono rilevanti differenze nei risultati raggiunti, nei costi sostenuti e in particolare nella ripartizione degli stessi tra produttori e consumatori/utenti. Alla definizione di questo scenario frastagliato hanno contribuito gli ordinamenti interni dei singoli Stati membri, il loro sistema fiscale, il modello di mercato adottato, nonché le consuetudini, i costumi e gli stili di vita dei consumatori. Mentre, con riferimento ai rifiuti sono incisive le caratteristiche degli stessi, il valore della materia prima utilizzata e la maggiore o minore complessità della raccolta che, a sua volta, dipende da diverse variabili (come la densità demografica, le caratteristiche geografiche, e le infrastrutture esistenti per la gestione dei rifiuti).

In alcuni Paesi, ad esempio, l'EPR riguarda solo i rifiuti urbani, in altri anche quelli speciali. In molti casi a variare è invece la percentuale degli oneri economici coperti dal Contributo, ad esempio nel Regno Unito per gli imballaggi questi arrivano al 10% del costo effettivo, mentre in molti altri Paesi (Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Germania e Olanda) raggiungono il 100%. In Germania il recupero dell'olio minerale non prevede alcun Contributo, lo stesso accade in Finlandia e in Svezia per la carta grafica, oppure in Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Olanda e Svizzera per le batterie industriali o per automezzi.

Nel raffronto tra i costi e i risultati ottenuti, lo studio rileva che i sistemi più performanti non sono necessariamente quelli più costosi.

Analizzando come l'EPR prende forma nei diversi Paesi, lo studio individua 4 principali modalità attuative dello stesso:

- › mera responsabilità finanziaria;
- › responsabilità finanziaria mediante accordi con le amministrazioni pubbliche;
- › responsabilità finanziaria associata a una parziale responsabilità organizzativa;
- › responsabilità finanziaria e piena responsabilità organizzativa.

Tenendo conto di questo schema, risulta che i veicoli fuori uso e gli olii usati sono gestiti prevalentemente mediante la mera responsabilità finanziaria, mentre le batterie e i RAEE con una parziale o totale responsabilità organizzativa, invece per i rifiuti da imballaggio e da carta grafica il quadro è meno uniforme.

2

La Responsabilità estesa del Produttore



Tabella 2.2 – Tipologie di responsabilità dei produttori nei 36 schemi EPR studiati

Principali sistemi	Veicoli fuori uso	Oli usati	Imballaggi	Carta grafica	Batteria	RAEE
Responsabilità finanziaria	AT, FI, NL,SK,SE	FI, IT, PT, ES, BE	BE - c&i, UK		BE	
Responsabilità finanziaria attraverso contratti con le amministrazioni pubbliche		BE	CZ, FR, NL	FR		
Responsabilità finanziaria con parziale responsabilità organizzativa		BE - hh	FI	AT, BE*, DK, FR, NL, CH	DK - hh, IE, SE, UK	
Responsabilità finanziaria con piena responsabilità organizzativa	DE	AT, DE	SE	DK - c&i, FI, FR - hh, LV		

Fonte: Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) 2014

Altro aspetto di interesse è quello relativo alle forme di governance. Esistono, infatti, modelli centralizzati con Sistemi collettivi unici a cui si contrappongono modelli aperti a più Sistemi collettivi governati da clering house o da centri di coordinamento (come ad esempio il modello italiano per i RAEE), fino a giungere a modelli di governance dove non esistono Sistemi collettivi (come in Germania per i veicoli fuori uso e in Danimarca per gli olii usati).

Il quadro è quanto mai variegato, come testimonia un altro studio, svolto per la Commissione europea e presentato nel 2007 riguardo lo stato di attuazione della direttiva sui RAEE, che mostra come rispetto allo stesso flusso di rifiuti esistano diversi modelli di governance.

Tabella 2.3. Suddivisione dei Paesi europei per modelli di governance con riferimento all'attuazione della direttiva RAEE

Paesi con un solo Sistema nazionale collettivo o con più Sistemi non competitivi tra di loro	Paesi con Sistemi collettivi in concorrenza o con consorzi nazionali o paneuropei
Belgio Cipro Estonia** Grecia Lussemburgo Malta Olanda* Svezia Svizzera*	Austria Danimarca Finlandia Francia Germania Irlanda Italia Lettonia Lituania Norvegia Polonia Portogallo Slovenia Spagna Ungheria

* Hanno più Sistemi collettivi, che non sono in competizione tra di loro.

** Al momento della rilevazione vi era un unico operatore, anche se si attende la costituzione di nuovi Sistemi collettivi.

Fonte: The Producer Responsibility Principle of the WEEE Directive- Final Report -August 19th 2007

Tuttavia, la scelta del modello di governance non sembra condizionare il raggiungimento di ambiziosi obiettivi di riciclo e recupero. Infatti, indipendentemente dalla scelta di adottare modelli centralizzati o modelli basati sulla concorrenza i risultati possono essere indifferentemente positivi o deludenti. I dati forniti da Eurostat per il 2012 hanno mostrato che sia il Belgio che la Svezia, che adottano uno schema unico, così come l'Austria, la Norvegia e la Finlandia, che adottano modelli con sistemi plurimi, hanno abbondantemente superato gli 8 kg/ab anno di raccolta. Mentre la Grecia e il Portogallo, che adottano rispettivamente il primo e il secondo modello sopra citati, non hanno raggiunto i 4 kg/ab anno.

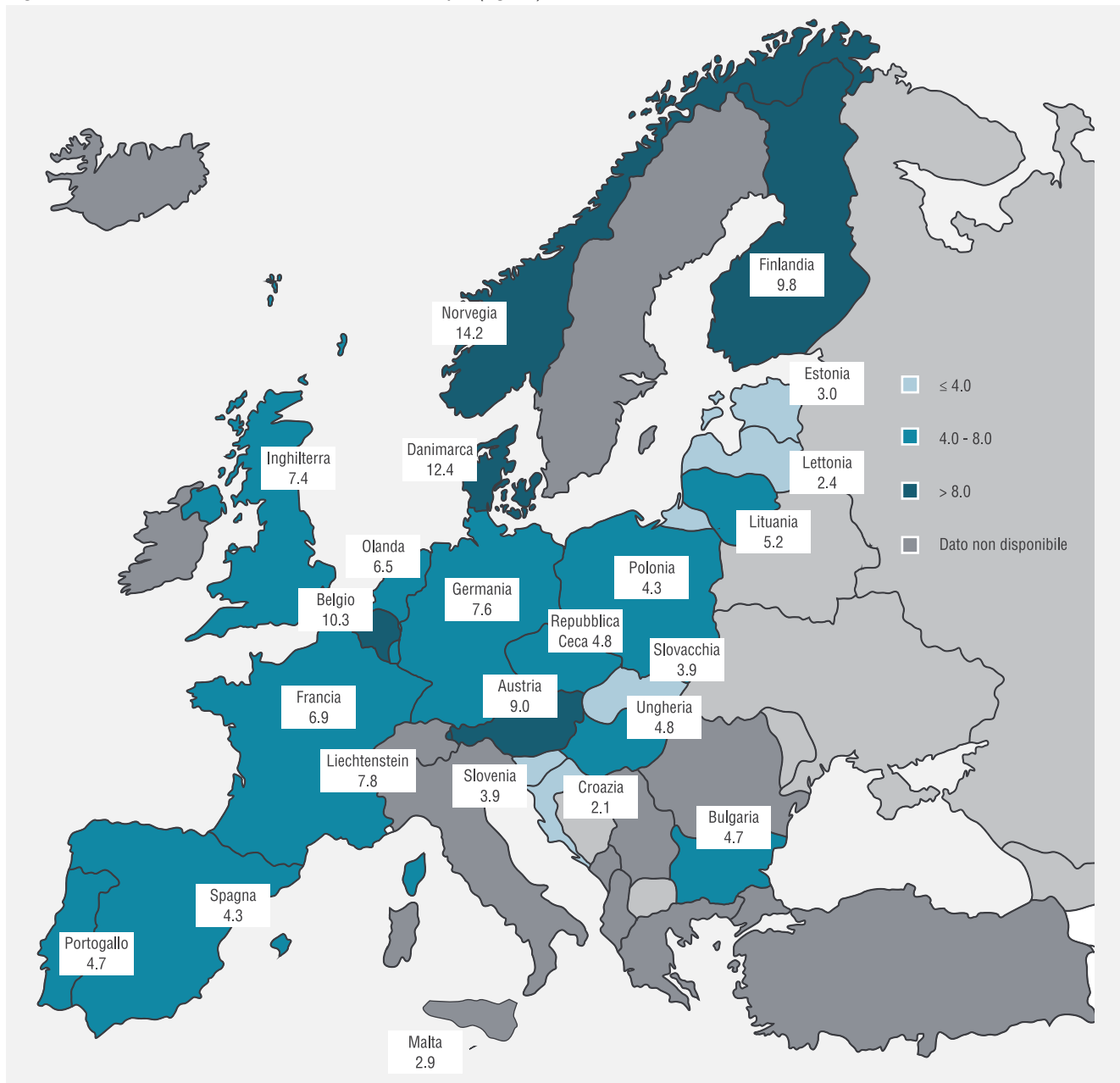
2

La Responsabilità estesa del Produttore



Per il 2013, come si può osservare nella Figura 2.1, la situazione si è leggermente evoluta e quasi tutti i Paesi hanno superato la soglia di raccolta minima, anche se le diversità delle performance rimangono fortemente marcate.

Figura 2.1. Tasso di raccolta dei RAEE in Europa (kg/ab) - 2013



Fonte: Eurostat

In merito ai sistemi di governance attuati, lo Studio del 2014 della Commissione europea giunge alle stesse conclusioni, affermando che non vi sono evidenze che portano a pensare che un modello di governance centralizzato sia preferibile a un modello basato sulla concorrenza, così come il contrario.

Un altro aspetto interessante è il costo addossato ai produttori. Questo varia da Stato a Stato ed è in genere proporzionale ai compiti assegnati. In alcuni Stati è previsto che i produttori assumano la responsabilità dalla raccolta fino al raggiungimento

2

La Responsabilità estesa del Produttore



degli obiettivi di riciclo/recupero, in altri invece l'obbligo viene imposto a partire dal ritiro dei rifiuti raccolti da altri. In alcuni Stati la responsabilità accorpa sia compiti operativi che finanziari, in altri – come nel Regno Unito per gli imballaggi – la responsabilità è prettamente finanziaria.

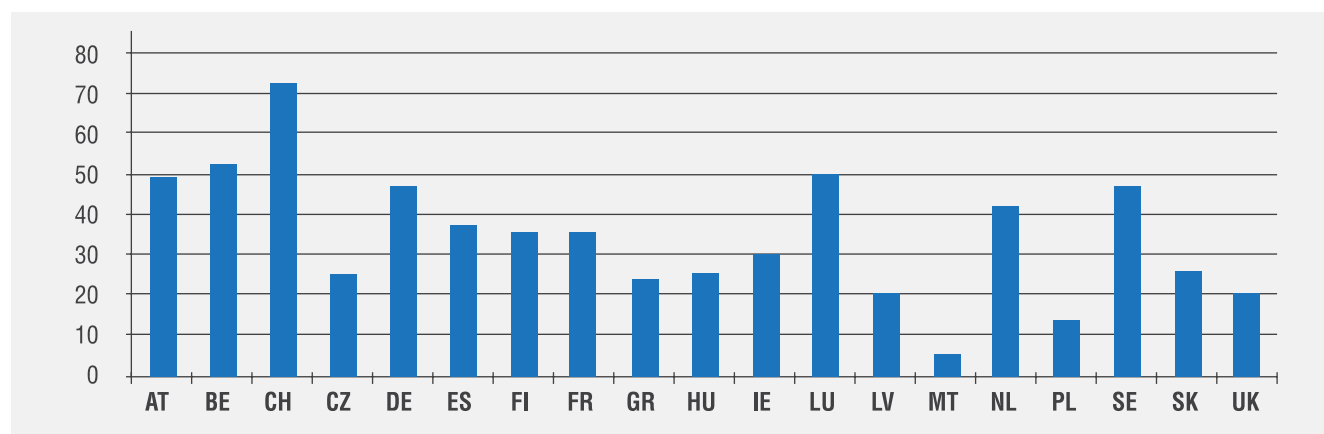
2.3 Alcuni dati su flussi di rifiuti generati da settori in regime EPR

2.3.1 Batterie

Per quanto riguarda le batterie portatili, a fronte di un range che va da un massimo del 50% di raccolta raggiunto in Lussemburgo (la Svizzera ha raggiunto il 72%, ma non è nell'UE) al 5% di Malta, i costi oscillano notevolmente dagli oltre 5.000 €/t del Belgio alle qualche centinaia della Francia, anche se entrambi i Paesi prevedono la copertura totale dei costi in capo ai produttori.

In parte questa differenza deriva dal fatto che in Belgio è previsto l'obbligo di assicurare un punto di conferimento entro 400 metri da ogni abitazione, mentre in Francia tale obbligo è previsto ogni 2.000 abitanti. Ma ancor più discende dalla scelta del Belgio – che ha recentemente annunciato di voler cambiare metodo - di imporre il Contributo come una vera e propria tassa fissa per un valore superiore a quello stimabile per le attività di raccolta, trattamento e recupero, mentre in Francia il Contributo è stato modulato sulla base dell'impatto ambientale delle batterie.

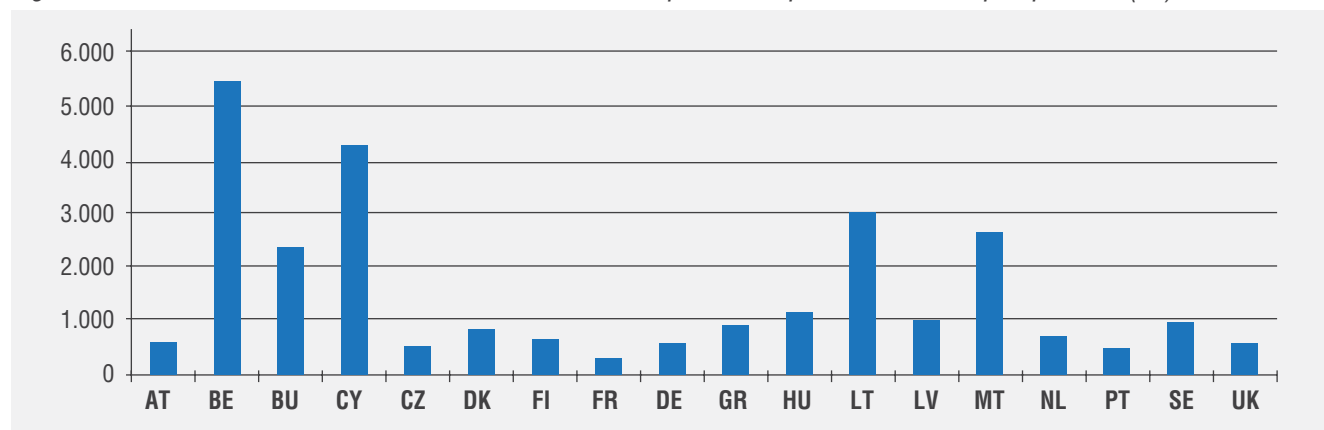
Figura 2.2. Raccolta delle batterie portatili nei sistemi EPR (%) - 2010/2011



Fonte: Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) 2014

N.B.: Il grafico fa riferimento ai dati 2011 e dove non disponibili a quelli 2010.

Figura 2.3. Ammontare del Contributo medio versato dai produttori per tonnellata di pile portatili (€/t) - 2014



Fonte: Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) 2014

2

La Responsabilità estesa del Produttore



Anche i costi di riciclo si presentano variabili. In Danimarca si spendono 181 €/t, in Francia 650 €/t, in Austria 1.143 €/t, in Olanda 1.595 €/t. In Belgio e in Olanda esiste un solo Sistema collettivo, in Francia, Austria e Danimarca operano più Sistemi collettivi. Tuttavia, in Austria esiste un solo impianto di trattamento che, di fatto, limita la concorrenza, mentre in Belgio e in Olanda la presenza di diversi operatori nel settore del trattamento dei rifiuti compensa il Sistema collettivo unico. In Belgio, infine, viene imposto per legge che il recuperatore sia scelto attraverso procedure a evidenza pubblica.

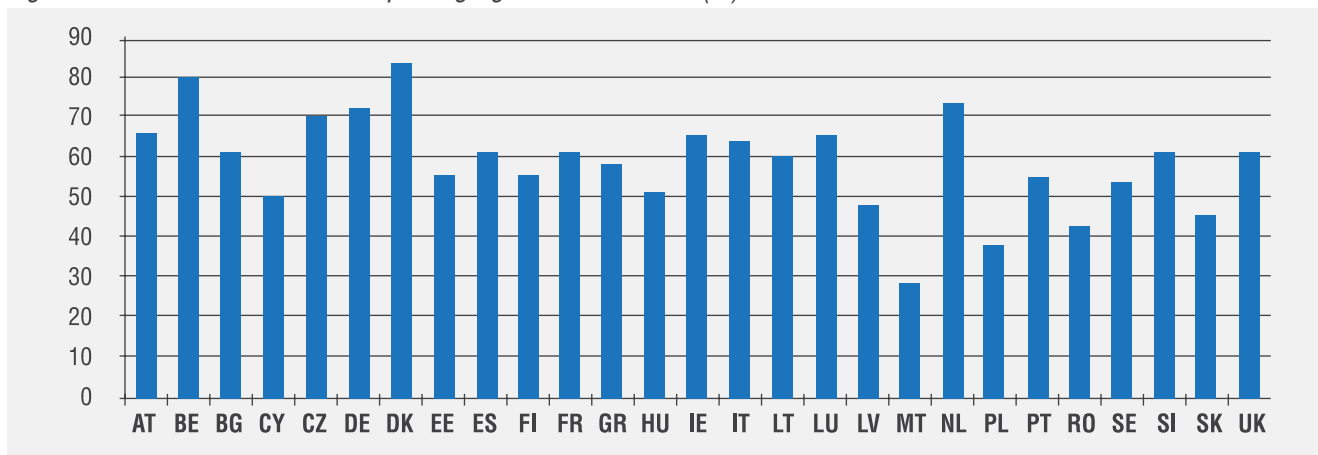
2.3.2 Imballaggi

Anche riguardo la gestione dei rifiuti da imballaggio la situazione varia da Stato a Stato. A fronte dell'84% di riciclo/riuso raggiunto dalla Danimarca si registra il 29% di Malta. I costi del Contributo oscillano in media dai 200 €/t dell'Austria ai circa 18 €/t del Regno Unito.

In Austria i produttori hanno la piena responsabilità organizzativa, mentre nel Regno Unito solo quella finanziaria, che si assolve attraverso l'acquisto di titoli che attestano il recupero di determinate quantità di rifiuti, mentre i Comuni rimangono pienamente responsabili della loro raccolta, come si vede dalla Figura 2.6. Non tutti i Paesi addossano sui produttori l'intero onere economico della raccolta e del trattamento dei rifiuti di imballaggio presenti in quelli urbani: in Francia l'onere che ricade sul produttore è di circa il 75% del totale dei costi imputabili alla raccolta e al trattamento dei rifiuti, nel Regno Unito si stima attorno al 10% (i costi ulteriori sono a carico del contribuente attraverso la tassazione del servizio di igiene urbana).

Il Contributo medio per tonnellata di imballaggi domestici immessi sul mercato è stato calcolato sulla quota media dei rifiuti di imballaggio in carta, plastica e vetro complessivamente generati nella UE 28 e sul dato della popolazione della UE 28. Quindi, il dato non riflette necessariamente il costo reale del sistema, ad esempio i produttori di imballaggio industriali non sempre contribuiscono allo schema EPR, oppure lo fanno per differenti quote contributive.

Figura 2.4. Riciclo e riutilizzo del packaging nei sistemi EPR (%) - 2010



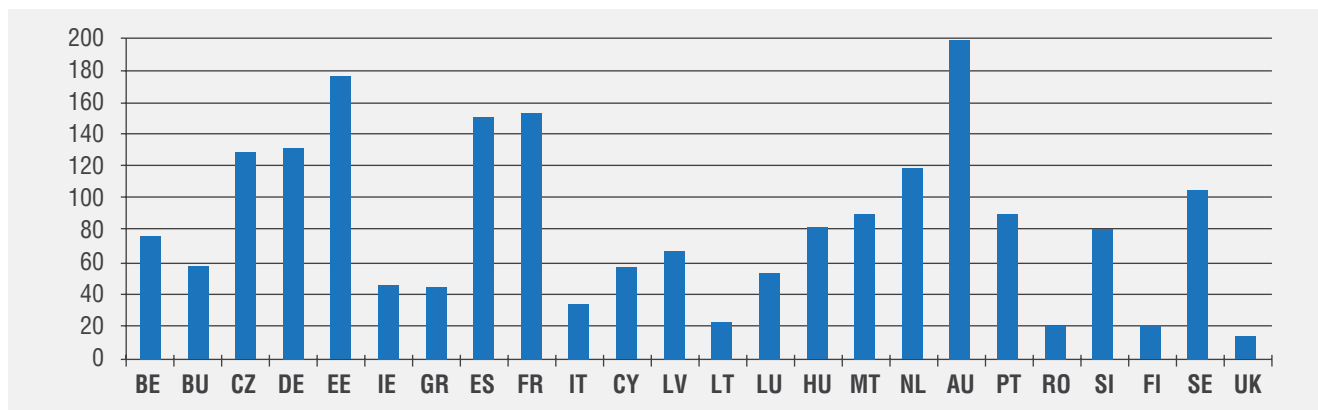
Fonte: Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) 2014

2

La Responsabilità estesa del Produttore



Figura 2.5. Contributo medio a carico dei produttori per tonnellata di imballaggi domestici immessi sul mercato (€/t) – 2011/2012



Fonte: Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) 2014

La quota di riciclo e riutilizzo degli imballaggi (anno 2010) dell'Italia pari al 64% è superiore a quella degli altri grandi Paesi europei quali la Francia (61%), il Regno Unito (61%) e la Spagna (62%) e di poco inferiore a quella della Germania (73%), ma il contributo medio a carico dei produttori per tonnellata di imballaggi domestici immessi al mercato è decisamente inferiore in Italia: circa 32 €/t a fronte dei 130 €/t in Germania, ai 153 €/t in Francia e ai 150 in Spagna. Solo nel Regno Unito il contributo è inferiore ed è a 10 €/t. Si può, quindi, dire che il sistema italiano di raccolta e gestione degli imballaggi è, fra i grandi Paesi europei, mediamente tra i più efficienti. Il sistema, infatti, colloca l'Italia fra i migliori risultati, con oneri a carico dei produttori fra i più bassi.

2.3.3 RAEE

Un benchmarking nel settore dei RAEE è sicuramente più complicato rispetto agli altri flussi di rifiuti. Le dieci categorie di prodotti da cui originano questi rifiuti, i diversi modelli di distribuzione e vendita dei prodotti, il tasso di obsolescenza e di qualità degli stessi (che dipendono anche dalla capacità di spesa del consumatore medio), fanno variare sensibilmente la durata della vita dei prodotti, la produzione dei rifiuti e, quindi, l'ammontare del Contributo Ambientale.

Poiché sino al 2012 le disposizioni comunitarie prevedevano solo l'obbligo di raggiungere una quantità minima di raccolta (4 kg/ab anno) di RAEE e gli obiettivi di riciclo erano stati determinati, non in funzione dell'immesso nel mercato, ma in funzione dalla quantità di RAEE raccolta (solo con la Direttiva 2012/19/CE è stato previsto l'obbligo di raggiungere un livello minimo di riciclaggio rispetto alla quantità di prodotti immessi nel mercato) non è possibile elaborare un benchmarking esaustivo.

Ciò premesso si osserva che lo strumento dell'EPR ha permesso comunque di raggiungere alcuni risultati. Quasi tutti gli Stati hanno superato l'obiettivo minimo di raccolta (tranne Cipro), raggiungendo i 17 kg/ab anno in Svezia.

Tabella 2.4. Quote di raccolta pro-capite e di riciclo e riuso nei Paesi dell'UE (kg/ab anno e %) - 2010

Paese	kg/ab anno	% Riciclo e riuso
Austria	8,9	79
Belgio	9,7	80
Cipro	3,1	-
Estonia	4,2	70
Francia	6,7	81
Grecia	4,1	88
Lussemburgo	9,5	82
Rep. Ceca	5	83
Svezia	17,2	84

Fonte: Elaborazione Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile su dati Eurostat

2

La Responsabilità estesa del Produttore

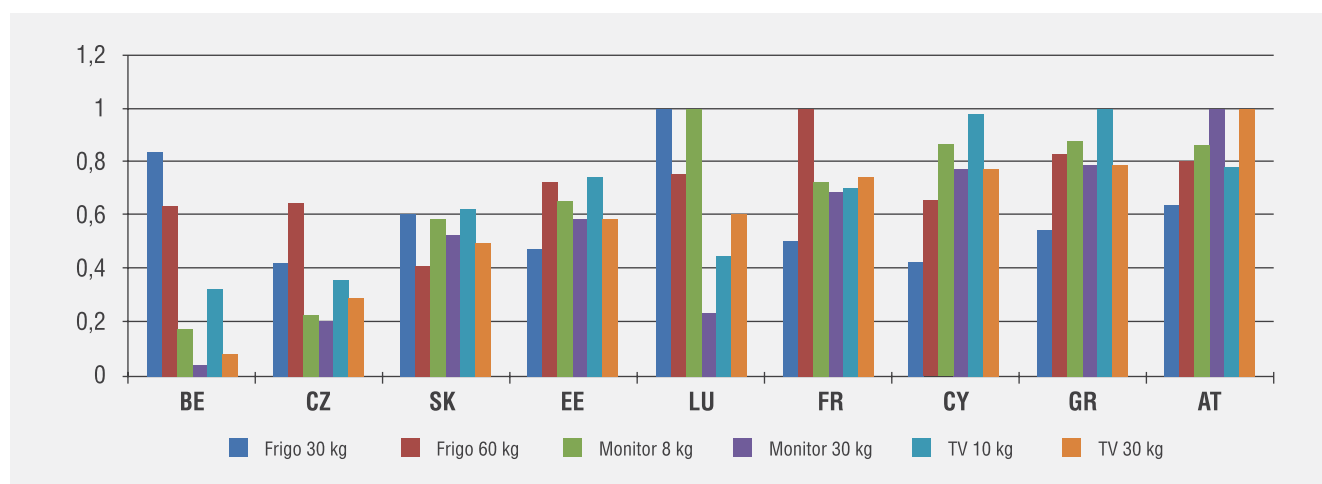


In tutti gli Stati i produttori di AEE hanno l'obbligo di coprire le spese per il ritiro dei RAEE dai centri di conferimento, per il loro trattamento, e quelle di comunicazione. Ma in alcuni, come ad esempio la Francia, quest'obbligo si estende anche ai costi di raccolta e i produttori devono assicurare una partecipazione ai costi sostenuti dalle autorità locali per l'informazione del consumatore.

La Francia si differenzia dagli altri Paesi perché il Contributo è definito sulla base di criteri ambientali, come la riutilizzabilità, la riciclabilità, la durata di vita del prodotto e la presenza di sostanze pericolose.

Ciò comporta grandi variazioni riguardo il valore del Contributo per singolo pezzo che va da pochi centesimi ad 1 euro, come nel caso di un monitor da 30 kg immesso al consumo in Belgio piuttosto che in Austria.

Figura 2.6. Contributi medi normalizzati versati dai produttori per singolo pezzo di RAEE (€/kg) - 2010



Fonte: Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) 2014

In genere in tutti i Paesi esistono più Sistemi collettivi, ma ciò non significa che questi operino in concorrenza tra loro. Infatti, accade che alcuni Sistemi collettivi operino solo con riferimento a determinate categorie di RAEE. La concorrenza, invece, viene garantita sul versante del trattamento dei rifiuti, dove la selezione avviene con gare aperte, fatta qualche eccezione come nel caso del Regno Unito, dove alcuni Sistemi collettivi dispongono di - o controllano - impianti.

2.4 Conclusioni

Lo strumento dell'EPR svolge un ruolo fondamentale per lo sviluppo dell'attività di riciclo dei rifiuti e della circular economy (rientrante nel filone della green economy).

L'alternativa all'EPR è quella di addossare il costo del riciclo allo Stato, che attraverso la tassazione generale, o di specie, farebbe ricadere i costi sulla collettività. Tuttavia, in questo modo verrebbe meno il valore aggiunto dell'EPR, cioè quello di spingere e sensibilizzare i produttori e i consumatori verso l'adozione di processi produttivi e modelli di consumo a bassa intensità di smaltimento di rifiuti.

L'EPR è, quindi, uno strumento che agisce sul mercato e, in quanto tale, deve essere strutturato in modo da non creare barriere o disequilibri tra gli operatori e assicurare la massima trasparenza di fronte ai consumatori.

Nei settori dove ha trovato applicazione l'EPR ha garantito risultati interessanti, tanto da rappresentare lo strumento di politica ambientale che oggi garantisce la gran parte del riciclo dei rifiuti in Europa. Ultimamente si sta utilizzando anche per assicurare obiettivi minimi di riutilizzo e non soltanto di recupero o riciclo.

2

La Responsabilità estesa del Produttore



Si conoscono da tempo i vantaggi associati all'incremento del riutilizzo, del riciclo e del recupero: aumenta l'occupazione; nel caso del riutilizzo, rilancia settori in crisi come l'artigianato; incrementa l'innovazione tecnologica e la competitività delle imprese; diminuisce l'importazione di materia prima; riduce i rischi connessi alla volatilità dei prezzi delle materie prime; limita le emissioni di gas climalteranti e diminuisce gli oneri ambientali derivanti dall'estrazione di materiale vergine.

Eppure ci sono ancora molti settori della produzione, in Italia, dove questo strumento non è stato adottato. Date le sfide che ci attendono (come ad esempio nel settore edile, in quello alimentare e in quello della carta grafica) sarebbe auspicabile considerare la possibilità di un'applicazione concreta dell'EPR, questo non necessariamente con disposizioni impositive, ma stimolando – come già sperimentato in altri Paesi – impegni volontari tra i produttori e forme di autoregolamentazione, definendo regole sulla trasparenza, il rispetto della concorrenza e la tutela del consumatore.

I tre settori, edile, alimentare e della carta grafica, forniscono i flussi più rilevanti dei rifiuti speciali (quelli da costruzione e demolizione rappresentano 1/3 di tutti i rifiuti speciali) e dei rifiuti urbani (i biodegradabili rappresentano circa il 30% e la carta il 25%). La Direttiva comunitaria 2008/98/CE ha imposto che, entro il 2020, il 70% dei rifiuti da costruzione e demolizione vengano riciclati, così come il 50% del peso complessivo dei rifiuti di carta, metallo, plastica e vetro presenti nei rifiuti urbani. Inoltre, la Direttiva 1999/31/CE ha previsto l'obbligo di ridurre la quantità di rifiuti biodegradabili in discarica.

Questi obblighi ricadono oggi sulla collettività e non è stata prevista la partecipazione dei settori produttivi, fatto salvo il Contributo fornito dal riciclo di rifiuti derivanti da imballaggi e da AEE. I risultati non sono stati finora esaltanti e in particolare i livelli di produzione di rifiuti del settore alimentare ed edile sono ancora alti, generando il rischio di contenziosi con l'UE.

Il ricorso a strumenti ormai collaudati come l'EPR, per far decollare e consolidare l'attività di riciclo in questi settori, permetterebbe di cogliere vantaggi occupazionali, economici e ambientali e di poter risolvere più velocemente (o prevenire) situazioni emergenziali, che hanno portato l'Italia a pesanti condanne pecuniarie.