

Packa

OBIETTIVI DI RICICLO DIFFERENZIATI NELLA



aging

NUOVA DIRETTIVA CE

Incremento dei target globali di recupero e riciclo e marcata diversificazione degli obiettivi di riciclaggio fissati per ogni materiale. Queste le novità più significative della nuova Direttiva packaging.

Paolo Pipere

Imballaggi: quanto si cambia? La direttiva 2004/12/CE, che costituisce la prima modifica della norma comunitaria sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (1994/62/CE), si è limitata a fissare nuovi, e necessariamente più ambiziosi, target di recupero e riciclo, oppure ha messo in discussione alcuni tra gli assunti fondamentali delle politiche ambientali europee? L'interrogativo in merito alla possibile svolta degli orientamenti comunitari è rilevante, in quanto la direttiva Packaging and Packaging Waste costituisce uno dei più importanti banchi di prova della concreta efficacia dei principi cardine delle politiche ambientali europee. Nell'ambito delle strategie di regolazione dei rifiuti derivanti dall'imballaggio, un flusso di rifiuti individuato come prioritario dalla Commissione Europea, sono stati, infatti, sperimentati strumenti che vanno dalla responsabilità estesa del produttore alla responsabilità condivisa o solidale, dal principio di prevenzione o riduzione alla fonte degli impatti ambientali a quello del free take-back (il ritiro gratuito del prodotto a fine vita per assicurarne il recupero). La direttiva del 1994 ha inoltre accordato fiducia alla capacità del sistema delle imprese di auto-organizzarsi in modo efficiente per conseguire obiettivi ambientali di rilevanza collettiva e al ricorso a strumenti economici basati sulle leggi di mercato come mezzo per incentivare i comportamenti più favorevoli all'ambiente. Per questo insieme di motivi la prima revisione della Direttiva è divenuta un'occasione attorno alla quale si sono concentrate attese e dibattiti che spesso hanno travalicato lo specifico tema del packaging, mettendo in discussione alcuni dei capisaldi sui quali si fonda la politica ambientale comunitaria.

I nuovi obiettivi		
	Precedenti	Attuali
Recupero globale	50-65%	Almeno il 60%
Riciclo globale	25-45%	55-80%
Riciclaggio per singolo materiale	Almeno il 15%	Vetro 60% Carta e cartone 60% Metalli 50% Plastica 22,5%

OBIETTIVI DIFFERENZIATI

Il complesso percorso di modifica della Direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio ha, infatti, condotto a una revisione - Direttiva 2004/12/CE dell'11 febbraio 2004 - che non ha mancato di suscitare perplessità e preoccupazioni. Fra le scelte più controverse vi è sicuramente la determinazione di obiettivi minimi di riciclo diversi per ognuno dei materiali: 60% in peso per il vetro, la carta e il cartone; 50% per i metalli; 22,5% per la plastica (tenuto conto esclusivamente dei materiali riciclati sotto forma di plastica) e 15% per il legno.

La scelta di differenziare gli obiettivi di riciclo è giustificata fondamentalmente dalle marcate differenze di costi e benefici ambientali legati al riciclaggio dei vari materiali e dall'ipotesi secondo la quale, essendo il mercato organizzato in base alle filiere, i diversi obiettivi consentirebbero una maggiore coerenza nel mercato interno a livello di raccolta e riciclaggio dei rifiuti. Si è ritenuto, infatti, che in considerazione delle maggiori o minori difficoltà di riciclaggio fosse opportuno richiedere a ogni filiera uno sforzo di entità simile: obiettivi più bassi, quindi, per i materiali di imballaggio "difficilmente riciclabili", più elevati per quelli tradizionalmente riciclati e per i quali esiste un mercato consolidato. Questa impostazione, a detta dei critici, minerebbe però alla radice quel delicato equilibrio che ha consentito ai diversi materiali di imballaggio di cooperare per raggiungere gli obiettivi complessivi di sistema, mantenendo su un piano diverso la competizione che tradizionalmente li oppone.

INTERNALIZZAZIONE DEI COSTI

L'introduzione di obiettivi di riciclaggio differenziati, in altri termini, violerebbe due assunti finora indiscussi delle politiche ambientali comunitarie: il principio della "responsabilità estesa del produttore" e quello secondo il quale "chi inquina paga". La mancata internalizzazione nel prezzo di vendita del packaging dei costi ambientali legati al recupero dei rifiuti di imballaggio meno facilmente riciclabili, continuando a far gravare sull'insieme della collettività questi oneri, porterebbe, secondo questa interpretazione, a una diminuzione dello stimolo economico che conduce il produttore a ricercare soluzioni di packaging ecocompatibili. Inoltre, la riduzione degli obiettivi minimi per i materiali più difficili da riciclare tenderebbe ad azzerare l'effettivo diverso livello di compatibilità ambientale che, invece, potrebbe costituire per l'utilizzatore un criterio di scelta della soluzione di packaging da adottare.

I NUOVI OBIETTIVI GLOBALI

La nuova direttiva stabilisce, inoltre, gli obiettivi globali di recupero e riciclaggio che devono essere conseguiti dall'insieme delle filiere dei materiali con i quali viene prodotto il packaging. Entro il 31 dicembre 2008 almeno il 60% in peso dei rifiuti di imballaggio dovrà essere recuperato o incenerito in impianti con recupero di energia, mentre dovrà essere riciclato almeno il 55% in peso dei rifiuti di imbal-



laggio. L'elevato target di "riciclo" rispetto all'obiettivo più generale di "recupero" in passato è stato motivato dalle istituzioni comunitarie con la seguente argomentazione: «per la maggior parte dei rifiuti di imballaggio, il riciclaggio è preferibile dal punto di vista ambientale e giustificato anche sotto il profilo dei costi-benefici. Il recupero dell'energia va quindi visto solo come un elemento in più rispetto al riciclo dei rifiuti di imballaggio».

Ma nella nuova direttiva si può individuare un'inedita maggiore apertura alla termovalorizzazione, che si esprime in una cauta affermazione di principio: «Gli Stati membri incoraggiano, ove opportuno, il recupero energetico, dove esso sia preferibile al riciclaggio dei materiali per motivi ambientali o in considerazione del rapporto costi-benefici». La norma individua anche un possibile strumento di stimolo del recupero: «Ciò potrà essere realizzato tenendo conto di un margine sufficiente tra gli obiettivi nazionali di recupero e di riciclaggio».

A seguito della revisione viene mantenuto anche il limite massimo di riciclo, originariamente fissato al 45%, elevandolo però all'80%.

Questo apparente paradosso, l'imposizione di una barriera per arginare le norme nazionali volte a promuovere il riciclaggio, trova giustificazione nella necessità di contemperare le esigenze delle politiche ambientali con quelle della eliminazione di possibili distorsioni sul mercato interno dell'Unione Europea. Tenendo conto di quest'ultimo aspetto, gli Stati europei potranno però varare programmi che oltrepassino l'obiettivo massimo di riciclo precedentemente indicato, a condizione che i sistemi di restituzione, raccolta e recupero "siano aperti a tutte le parti interessate e concepiti in modo da evitare discriminazioni nei confronti dei prodotti importati nonché ostacoli agli scambi o distorsioni della concorrenza".

IMBALLAGGIO IN CERCA DI DEFINIZIONE

La nuova direttiva apporta due contributi per risolvere l'annoso problema dell'estensione del concetto di imballaggio, divenuta interessante anche per i non addetti ai lavori a causa dei contributi di raccolta e recupero che gravano sul packaging. In primo luogo, sono stati definiti tre ulteriori criteri sui quali fondare la distinzione tra imballaggi e altri beni (si veda il riquadro), criteri che pur non essendo di immediata comprensione possono essere utili per precisare meglio la definizione di packaging. In secondo luogo, è stato elaborato un elenco, sia pur non esaustivo, di ciò che deve essere considerato o meno imballaggio. Anche in questo caso non si tratta di un elemento in grado di aiutare a superare tutte le controversie oggi in atto, ma di un ausilio che in molti casi può risultare utile.

A dimostrazione delle incertezze che ancora gravano sulla definizione di imballaggio basti ricordare, infine, che la Commissione si riserva di riesaminare e rivedere gli esempi riportati nell'elenco allegato alla direttiva e, in particolare, quelli relativi alle custodie per cd, ai vasi da fiori, ai supporti sui quali sono posti materiali flessibili (film, cavi ecc.) e pellicole di supporto di etichette autoadesive e carta da imballaggio.

RIUTILIZZO E PREVENZIONE

La nuova direttiva non introduce un obiettivo minimo di riutilizzo, sebbene questa modalità di gestione degli imballaggi sia ritenuta assolutamente prioritaria fin dalla disposizione comunitaria del 1994. L'introduzione di un target di riutilizzo avrebbe, però, creato non poche difficoltà ai Paesi dell'Europa meridionale. Infatti, secondo i dati contenuti

Individuazione degli imballaggi

Esempi illustrativi per il primo criterio

["sono considerati imballaggi gli articoli che rientrano nella definizione di cui sopra, fatte salve altre possibili funzioni dell'imballaggio, a meno che tali articoli non siano parti integranti di un prodotto e siano necessari per contenere, sostenere o preservare tale prodotto per tutto il suo ciclo di vita e tutti gli elementi siano destinati ad essere utilizzati, consumati o eliminati insieme"]

Articoli considerati imballaggio

Scatole per dolci
Involucro che ricopre la custodia di un cd

Articoli non considerati imballaggio

Vasi da fiori destinati a restare con la pianta per tutta la durata di vita di questa
Cassette di attrezzi
Bustine da tè
Rivestimenti di cera dei formaggi
Budelli per salumi

Esempi illustrativi per il secondo criterio

["sono considerati imballaggi gli articoli progettati e destinati ad essere riempiti nel punto vendita e gli elementi usa e getta venduti, riempiti o progettati e destinati ad essere riempiti nel punto vendita, a condizione che svolgano una funzione di imballaggio"]

Articoli da imballaggio progettati e destinati ad essere riempiti nel punto vendita

Sacchetti o borse di carta o di plastica
Piatti e tazze usa e getta
Pellicole di plastica trasparente
Sacchetti per panini
Fogli di alluminio

Articoli non considerati imballaggio

Cucchiaini di plastica
Posate usa e getta

Esempi illustrativi per il terzo criterio

["i componenti dell'imballaggio e gli elementi accessori integrati nell'imballaggio sono considerati parti integranti dello stesso. Gli elementi accessori direttamente fissati o attaccati al prodotto e che svolgono funzioni di imballaggio sono considerati imballaggio a meno che non siano parte integrante del prodotto e tutti gli elementi siano destinati ad essere consumati o eliminati insieme"]

Articoli considerati imballaggio

Etichette fissate direttamente o attaccate al prodotto

Articoli considerati parti di imballaggio

Spazzolino del mascara che fa parte del tappo della confezione
Etichette adesive incollate su un altro articolo di imballaggio
Graffette
Fascette di plastica
Dispositivo di dosaggio che fa parte del tappo della confezione per i detersivi.



nella relazione che la Commissione ha presentato al Consiglio e al Parlamento europei, le bottiglie per acqua minerale in Austria, in Germania, in Danimarca, in Finlandia e in Svezia raggiungono percentuali di riutilizzo vicine o superiori al 90% dell'immesso al consumo, mentre negli altri Stati sono estremamente basse. Nel settore delle bevande analcoliche la situazione non è molto diversa: in Austria, Germania, Svezia, Finlandia e Portogallo il riutilizzo delle bottiglie è compreso fra un terzo e due terzi dell'immesso al consumo, la Danimarca supera l'80%, mentre negli altri Paesi il riciclo si attesta attorno al 10-15%.

Accorati appelli, infine, vengono rivolti agli Stati membri perché rafforzino le misure dirette alla prevenzione della formazione di rifiuti.

Programmi nazionali, progetti che introducano una specifica responsabilità del produttore nella riduzione degli impatti ambientali degli imballaggi, norme tecniche europee dirette al raggiungimento di questo obiettivo, sono tra gli strumenti individuati dal legislatore comunitario. Libertà di iniziativa, inoltre, per la Commissione europea, chiamata a formulare proposte affinché "nuovi imballaggi siano commercializzati soltanto se il produttore ha preso tutte le misure necessarie volte a minimizzarne l'impatto ambientale senza compromettere le loro funzioni essenziali". Ma all'inedita prospettiva di inserimento nella legislazione europea di una procedura di valutazione di impatto ambientale per il packaging si aggiunge il tradizionale, e finora non molto ascoltato, invito a promuovere campagne di informazione e sensibilizzazione dei consumatori, un compito che gli Stati membri sono accusati di aver trascurato. Veramente opportuno, infine, il richiamo che la direttiva rivolge ai governi e ai parlamenti nazionali: è necessario favorire l'impiego di materiali ottenuti dal riciclo dei rifiuti di imballaggio sia mediante il miglioramento delle condizioni di mercato per questi materiali, sia per mezzo dell'abrogazione delle norme che ne impediscono l'uso in determinate circostanze.

