



# Packaging EU EPR Organisations

Grado di  
Responsabilità  
operativa

Quali differenze?

## INTRODUZIONE

La Direttiva europea 94/62/CE ha istituito per la prima volta il “*Principio di Responsabilità condivisa*” degli operatori dei sistemi dedicati alla gestione del fine vita degli imballaggi quando diventano rifiuti.

Attraverso la Direttiva europea quadro sui rifiuti 2008/98/CE è stato introdotto il principio della “*Responsabilità Estesa del Produttore*” (*EPR*), che, con la revisione del 2018, è diventata una vera e propria misura attraverso cui ogni Stato membro assicura che i produttori si facciano carico della responsabilità finanziaria – o di quella finanziaria e operativa – della gestione di tutto il ciclo di vita degli imballaggi, dalla loro progettazione al loro fine vita.

L’ultima revisione della Direttiva imballaggi 2018/852/CE obbliga i Paesi a istituire entro il 2025 un regime EPR specifico per gli imballaggi, generalmente attraverso le organizzazioni (finanziate dai produttori e/o utilizzatori di imballaggi stessi) che, per conto dei propri membri, se ne assumono la responsabilità: le *Producer Responsibility Organisations (PRO)*.

All’interno di ogni regime EPR, ogni PRO è caratterizzata da una “Responsabilità finanziaria” e/o una “Responsabilità operativa”.

- Per **Responsabilità finanziaria** di una PRO si intende la percentuale di imballaggi (sottoposti a contributo) che vengono immessi al consumo dagli associati all’Organizzazione in rapporto al totale degli imballaggi immessi al consumo nel Paese.
- Per **Responsabilità operativa** si intende la percentuale di rifiuti di imballaggio direttamente intercettati e gestiti dalla PRO in rapporto alla sua Responsabilità finanziaria. Questo rapporto descrive in modo più puntuale le attività concrete della PRO e il suo ruolo nel mercato della gestione dei rifiuti di imballaggio.

I sistemi di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio in Europa si sono quindi sviluppati secondo modelli organizzativi diversi che esprimono ruoli differenti nei rispettivi mercati nazionali.

Attraverso uno studio CONAI sviluppato in collaborazione con il **Centro Materia Rinnovabile** – è stato approfondito il **grado delle attività di gestione, finanziaria ed operativa** svolte dalle principali Organizzazioni EPR per gli imballaggi (definita “**Main PRO**”), che nel **2018** hanno operato in ciascuno dei 17 Paesi considerati, allo scopo di valutarne il ruolo e le performance all’interno dei rispettivi mercati nazionali.

## “MAIN PRO” E RESPONSABILITÀ FINANZIARIA

La “Main PRO” rappresenta il **modello organizzativo prevalente** a livello **nazionale**, in particolare per **quota di responsabilità finanziaria** rispetto all’impresso al consumo di imballaggi **Paese al 2018**, e per cui si possono avere a disposizione dati di rendicontazione più o meno dettagliati, che non sarebbe possibile reperire per il Paese nel suo complesso.

Fanno eccezione alcuni Paesi – Belgio, Francia e Spagna – per cui si è **valutato che la Main PRO sia rappresentata** dall’**abbinamento** delle **due principali PRO** che operano **in modo strettamente coordinato**; – Romania – per cui è stata scelta **la PRO più significativa**, anche se **di piccole dimensioni**, perché **rendiconta pubblicamente i propri dati**.

**TABELLA 1: PRINCIPALE PRO E RISPETTIVA QUOTA DI RESPONSABILITÀ FINANZIARIA RISPETTO ALL’IMMESSO AL CONSUMO DEGLI IMBALLAGGI NEL PAESE**

Paesi	Main PRO	Responsabilità Finanziaria su impresso al consumo (%)
Finlandia	RINKI	100
Italia*	CONAI	99
Paesi Bassi	AFVALFONDS (SAV)	99
Repubblica Ceca	ECO-KOM	92
Belgio	FOST PLUS + VALIPAC	91
Portogallo	SPV	86
Austria	ARA	76
Svezia	FTI	76
Lussemburgo	VALORLUX	58
Francia*	CITEO + ADELPHE	39
Spagna*	ECOEMBES + ECOVIDRIO	36
Bulgaria	ECOPACK	33
Germania*	DER GRUNE PUNKT	28
Polonia*	INTERSEROH	26
Estonia	ETO	21
Slovenia	SLOPAK	15
Romania	ECO-ROM	3

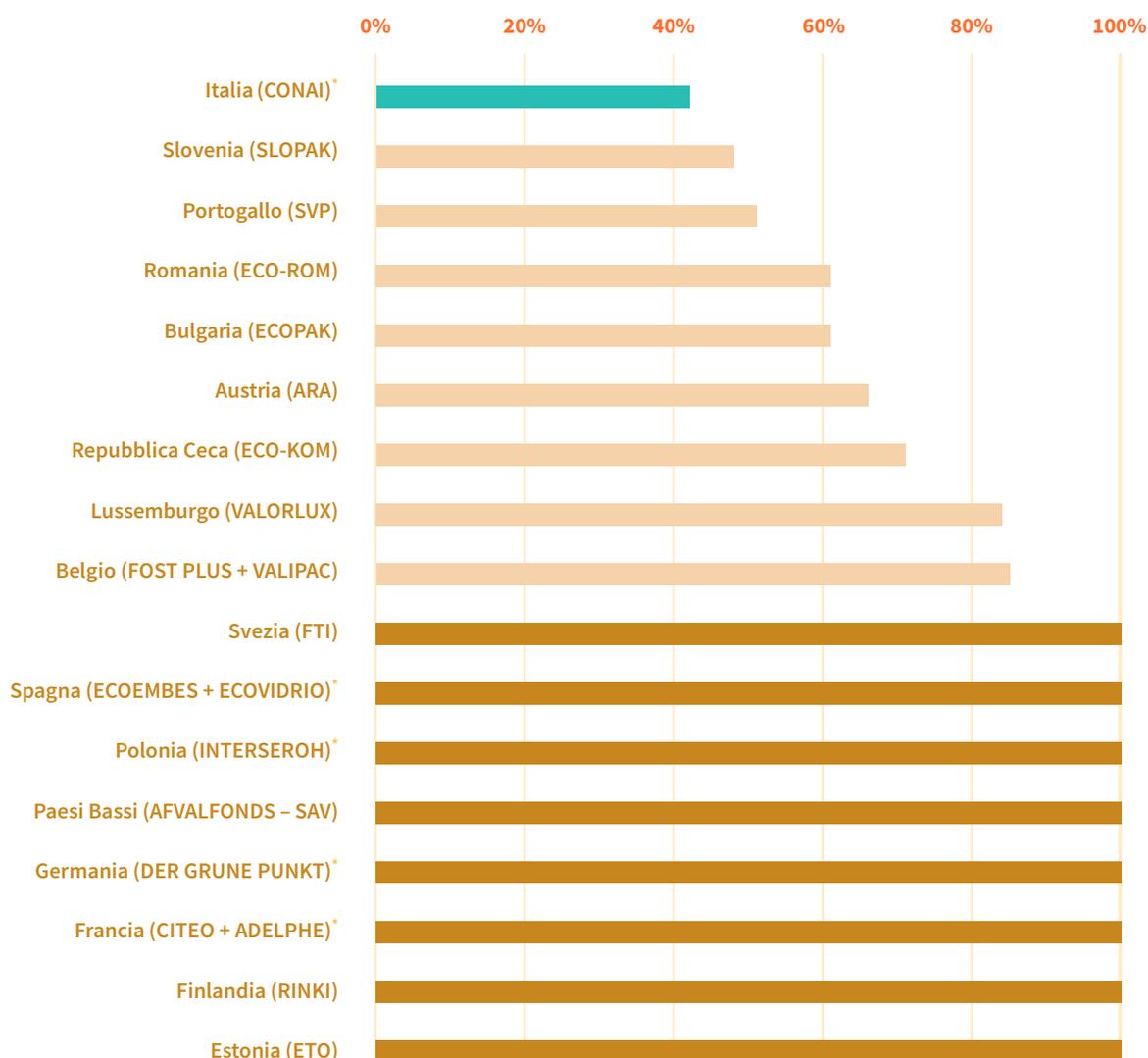
[\*] Paesi con una popolazione superiore ai 20 milioni di abitanti.

## LA RESPONSABILITÀ OPERATIVA, “MARKET SHARE”

La **Responsabilità operativa** di una “Main PRO”, rappresenta la quota di rifiuti intercettata e gestita direttamente dalle PRO, ed esprime contemporaneamente un dato di performance e un indicatore della “estensione operativa” della Main PRO rispetto al mercato nazionale del riciclo degli imballaggi: il market share.

Si rileva infatti che alcune Main PRO tendono ad occupare interamente l’area di mercato nella quale hanno responsabilità finanziaria e a gestire direttamente tutti i rifiuti possibili, arrivando al 100% di market share. Altre tendono invece a concentrare la propria attività di gestione diretta nelle aree non autosufficienti dal punto di vista economico (dove i costi sono superiori ai ricavi) lasciando spazio al mercato indipendente (dove i ricavi possono essere superiori ai costi).

**GRAFICO 1: MARKET SHARE MAIN PRO UE, PERCENTUALE DI RESPONSABILITÀ OPERATIVA DI CIASCUNA MAIN PRO NEL RISPETTIVO PAESE**



\* Paesi con una popolazione superiore ai 20 milioni di abitanti.

Risulta significativo in questo quadro il caso dell’Italia, dove CONAI, con una Responsabilità finanziaria al 99%, esprime una Responsabilità operativa del solo 42% nel 2018.

La **gestione diretta di CONAI**, infatti, viene **indirizzata prioritariamente** agli imballaggi **domestici**, lasciando al libero mercato la maggioranza dei flussi industriali/commerciali, secondo un **principio di sussidiarietà**, che concentra le risorse raccolte da tutti gli associati verso i flussi più “difficili” e impegnativi.

La responsabilità operativa di raccolta può essere esercitata in vari modi:

a) In **forma integrata** col territorio, attraverso **accordi quadro nazionali** tra **Autorità locali** e **PRO**:

#### PREVALENZA ACCORDI QUADRO NAZIONALI TRA AUTORITÀ LOCALI E PRO

Francia	CITEO + ADELPHÉ
Italia	CONAI
Paesi Bassi	AFVALFONDS (SAV)
Repubblica Ceca	EKO-KOM
Spagna	ECOEMBES + ECOVIDRIO

b) In **forma mista**, con **raccolte autonome delle PRO**, **accordi** con **Contractor** e/o **Autorità locali**:

#### MIX ACCORDI SPECIFICI TRA AUTORITÀ LOCALI, PRO + CONTRACTOR

Belgio	FOST PLUS + VALIPAC
Estonia	ETO
Finlandia	RINKI
Lussemburgo	VALORLUX
Portogallo	SPV
Slovenia	SLOPAK

c) In **forma autonoma**, con raccolte effettuate **direttamente dalle PRO con mezzi propri**:

#### PREVALENZA RACCOLTE AUTONOME DELLE PRO

Austria	ARA
Bulgaria	ECOPACK
Germania	DER GRUNE PUNKT
Polonia	INTERSEROH
Romania	ECO-ROM
Svezia	FTI

L'esistenza di **una forte integrazione con le Autorità locali** può essere interpretata come l'esercizio di un **ruolo di interesse pubblico**, in quanto le Main PRO partecipano attivamente allo sviluppo di politiche di Economia circolare nel territorio, agevolando le attività delle amministrazioni locali in rapporto agli imballaggi, specie domestici.

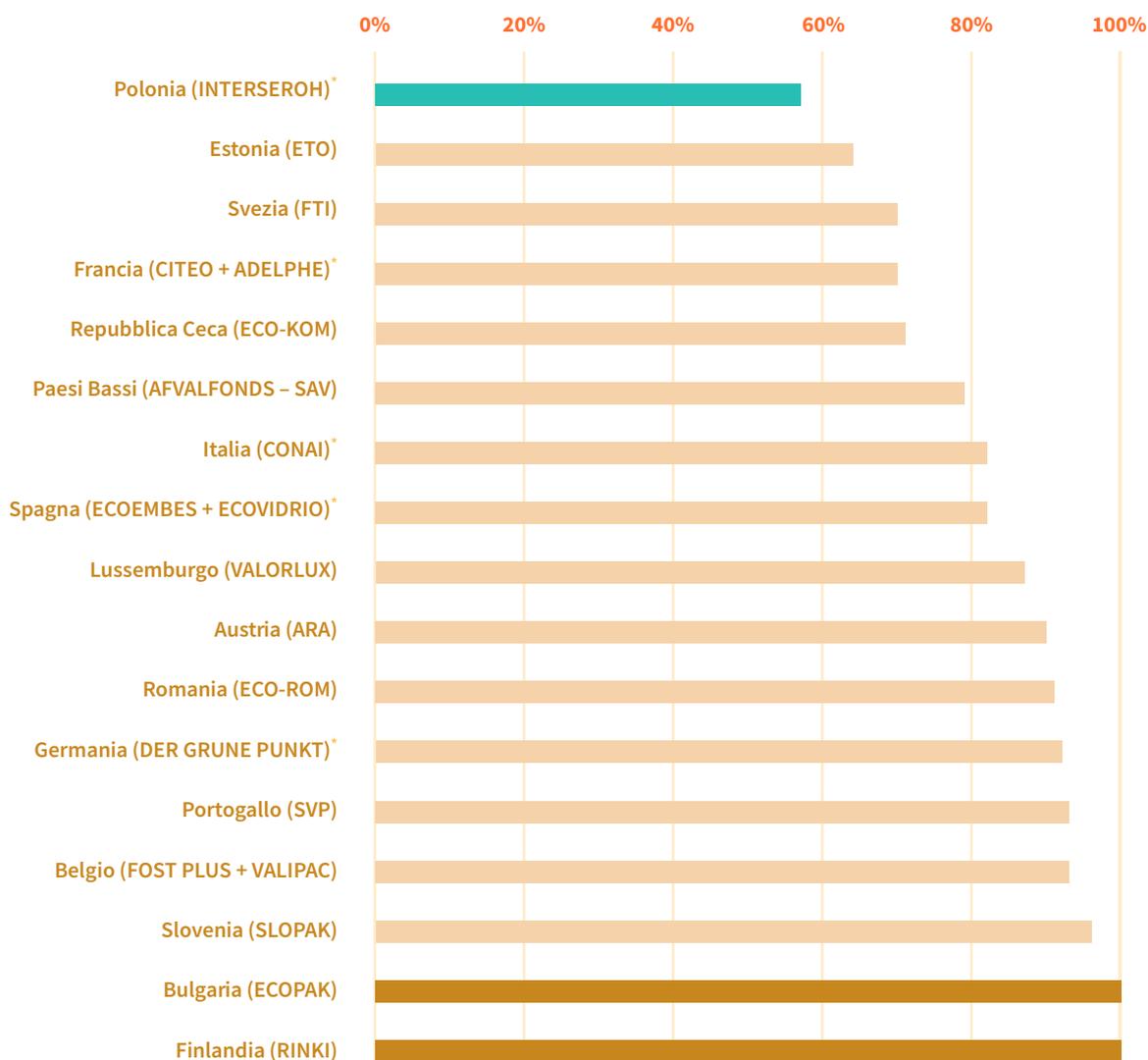
Anche in questo caso è interessante notare che in **Italia CONAI ha promosso un Accordo Quadro nazionale con i Comuni**, a supporto delle attività pubbliche di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio domestici.

## EFFICACIA DELLA RESPONSABILITÀ OPERATIVA

Lo studio CONAI, ha quindi calcolato per ciascuna Main PRO la **performance di riciclo** in percentuale **rispetto al market share**, evidenziandone così l'efficacia dell'operato.

Nel grafico che segue sono indicate le **percentuali di riciclo sul Market share** per tutti i Paesi considerati.

**GRAFICO 2: TASSO DI RICICLO SU MARKET SHARE MAIN PRO UE, PERCENTUALE DI RICICLO SU RESPONSABILITÀ OPERATIVA**



\* Paesi con una popolazione superiore ai 20 milioni di abitanti.

In questo quadro la percentuale di riciclo esprime un indicatore di performance delle attività di gestione attuate direttamente dalle PRO ma, se valutato in rapporto alle considerazioni precedenti sulla Responsabilità operativa, contribuisce alla valutazione della qualità complessiva dei diversi modelli organizzativi.

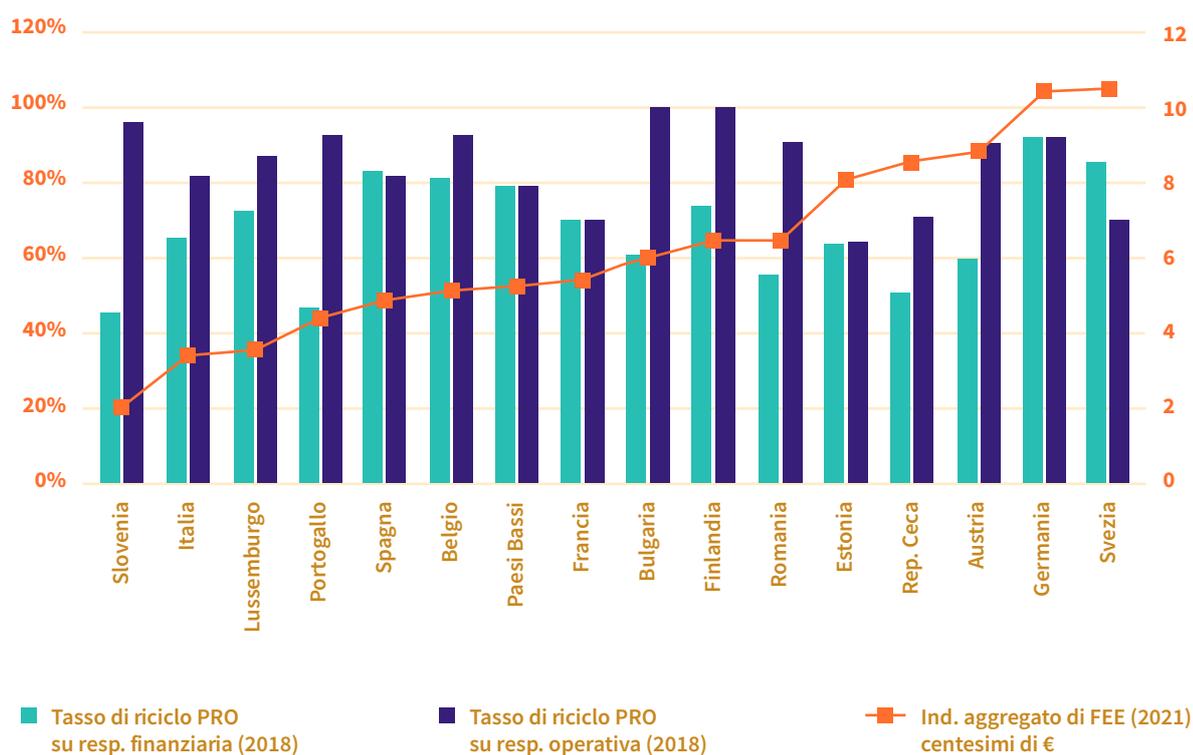
## RICICLO E INDICATORE AGGREGATO DI FEE PROS

Lo **studio** CONAI ha inoltre **elaborato** un **indicatore aggregato di FEE** per ciascuna Main PRO, sommando i valori di FEE di 4 soluzioni di imballaggio comunemente immessi nel mercato UE (bottiglia di plastica, lattina in alluminio, scatola di cartone, bottiglia di vetro) per poter anche **misurare il rapporto** tra le **quantità riciclate** direttamente dalla Main PRO (riciclo su Market share) e l'**entità del FEE richiesto** dall'Organizzazione stessa.

La maggiore entità di alcuni FEE è spesso interpretata come una condizione necessaria, in alcuni contesti socioeconomici, per garantire il raggiungimento di elevate quote di riciclo.

Il grafico che segue evidenzia un dato diverso: analizzando il campione, **non esiste una relazione lineare tra l'aumento dei FEE e un corrispondente aumento delle percentuali di riciclo**, sia rispetto alla Responsabilità operativa che rispetto a quella finanziaria. E si conferma che la capacità dei diversi modelli di essere interpreti attivi dell'Economia circolare dipende da una pluralità di fattori che vanno considerati nel loro insieme.

**GRAFICO 3: TASSO DI RICICLO DELLA PRO SULLA RESPONSABILITÀ FINANZIARIA ED OPERATIVA (2018) E INDICATORE AGGREGATO DI FEE (2021)**



## CONCLUSIONI

La **responsabilità operativa** dell'Italia, con **CONAI**, risulta essere **la quota più bassa** in relazione ai 17 Paesi UE studiati all'interno di questo studio al 2018.

Nonostante **CONAI** esprima una **Responsabilità finanziaria** con un valore del **99%**, la sua **gestione diretta** è **limitata al 42%** in quanto viene **indirizzata prioritariamente** al canale degli **imballaggi domestici**, **lasciando al libero mercato** la maggioranza dei **flussi industriali/commerciali** secondo **il principio di sussidiarietà** che la contraddistingue.

Inoltre, **una forte integrazione delle Main PRO con le Autorità locali** può essere interpretato come un sintomo di assumere un **ruolo di interesse pubblico**, partecipando attivamente allo sviluppo di politiche di Economia circolare sul territorio; in questo senso, è importante sottolineare come CONAI abbia **promosso un Accordo Quadro nazionale con i Comuni**, a supporto delle attività pubbliche di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio domestici.

Per concludere, attraverso l'analisi del rapporto dal valore del FEE e i tassi di riciclo degli imballaggi analizzati, **non è stata trovata alcuna relazione lineare tra l'aumento dei FEE e un corrispondente aumento delle percentuali di riciclo**, sia rispetto alla Responsabilità operativa che rispetto a quella finanziaria.



### CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi)

CONAI è un Consorzio privato senza fini di lucro che costituisce in Italia lo strumento attraverso il quale i produttori e gli utilizzatori di imballaggi garantiscono il raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio previsti dalla legge.

CONAI da più di 20 anni rappresenta un efficace sistema per il recupero, il riciclo e la valorizzazione dei materiali di imballaggio di acciaio, alluminio, carta, legno, plastica, bioplastica e vetro.



### Centro Materia Rinnovabile

Il Centro Materia Rinnovabile, CMR, è una struttura nata per fornire orientamenti e soluzioni concrete alle imprese che vogliono migliorare la valorizzazione dei flussi di rifiuti prodotti dalla loro attività, ricreando un dialogo tra vincoli normativi e opportunità economiche, innovazioni tecnologiche e soluzioni di sostenibilità ambientale, conoscenza dei materiali e conversione energetica, esperienza e innovazione.

## ALLEGATO LISTA DELLE PRO ANALIZZATE IN QUESTO STUDIO

Paesi	Main Pro	Indirizzo internet della Main Pro
Austria	ARA	<a href="https://www.ara.at/">https://www.ara.at/</a>
Belgio	FOST PLUS+VALIPAC	<a href="https://www.fostplus.be/nl">https://www.fostplus.be/nl</a> <a href="https://www.valipac.be/en/">https://www.valipac.be/en/</a>
Bulgaria	ECOPACK	<a href="https://www.ecopack.bg/bg">https://www.ecopack.bg/bg</a>
Estonia	ETO	<a href="https://www.eto.ee/">https://www.eto.ee/</a>
Finlandia	RINKI	<a href="https://rinkiin.fi/en/for-households/">https://rinkiin.fi/en/for-households/</a>
Francia	CITEO+ADELPHÉ	<a href="https://www.citeo.com/">https://www.citeo.com/</a> <a href="https://www.adelphe.fr/">https://www.adelphe.fr/</a>
Germania	GRUNE PUNKT	<a href="https://www.gruener-punkt.de/de/">https://www.gruener-punkt.de/de/</a>
Italia	CONAI	<a href="https://www.conai.org/">https://www.conai.org/</a>
Lussemburgo	VALORLUX	<a href="https://www.valorlux.lu/en">https://www.valorlux.lu/en</a>
Paesi Bassi	AFVALFONDS (SAV)	<a href="https://www.afvalfondsverpakkingen.nl/">https://www.afvalfondsverpakkingen.nl/</a>
Polonia	INTERSEROH	<a href="https://www.interseroh.pl/">https://www.interseroh.pl/</a>
Portogallo	SPV	<a href="https://www.pontoverde.pt/">https://www.pontoverde.pt/</a>
Rep. Ceca	EKO-COM	<a href="https://www.ekokom.cz/">https://www.ekokom.cz/</a>
Romania	ECO-ROM	<a href="https://ecoromambalaje.ro/">https://ecoromambalaje.ro/</a>
Slovenia	SLOPAK	<a href="https://www.slopak.si/">https://www.slopak.si/</a>
Spagna	ECOEMBES+ECOVIDRIO	<a href="https://www.ecoembes.com/es">https://www.ecoembes.com/es</a> <a href="https://www.ecovidrio.es/">https://www.ecovidrio.es/</a>
Svezia	FTI	<a href="https://fti.se/en">https://fti.se/en</a>



**CONAI**  
**CONSORZIO NAZIONALE IMBALLAGGI**

**Sede legale:**

Via Tomacelli, 132 - 00186 Roma

**Sede operativa:**

Via Pompeo Litta, 5 - 20122 Milano

Tel 02.54044.1 - Fax 02.54122648

*[www.conai.org](http://www.conai.org)*