



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

# RIDUZIONE DEI CONSUMI E RICICLO DELLA PLASTICA: 5 MISURE IMMEDIATAMENTE ATTUABILI

POLICY BRIEFING  
SETTEMBRE 2022

Giulia Novati  
Luca Iacoboni



# INDICE

<b>1 EXECUTIVE SUMMARY</b>	<b>3</b>
<b>2 La PLASTICA IN ITALIA</b>	<b>5</b>
<b>3 LA PLASTICA E IL CAMBIAMENTO CLIMATICO</b>	<b>8</b>
<b>4 LE POLICY ADOTTATE DAGLI ALTRI PAESI</b>	<b>11</b>
4.1 FRANCIA	11
4.2 GERMANIA	12
4.3 IRLANDA	13
4.4 SPAGNA	14
4.5 SVEZIA	15
<b>5 LE MISURE ADOTTATE IN ITALIA</b>	<b>16</b>
5.1 LA <i>PLASTIC TAX</i>	16
5.2 IL SISTEMA DI DEPOSITO SU CAUZIONE	17
5.3 IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA SUP	17
<b>6 LE CINQUE RACCOMANDAZIONI DI ECCO</b>	<b>19</b>
<b>7 CONCLUSIONI</b>	<b>23</b>

## 1 EXECUTIVE SUMMARY

La plastica è caratterizzata da molteplici qualità che ne hanno permesso una larga diffusione in numerose applicazioni. **L'Italia è il secondo consumatore di plastica a livello europeo**: nel 2020 sono state consumate 5,9 milioni di tonnellate di polimeri fossili, corrispondenti a quasi 99 kg a persona. Il principale settore di utilizzo delle materie plastiche nel nostro Paese è quello degli imballaggi, con il 42% della plastica consumata nel 2020. Questi prodotti hanno una brevissima vita utile e diventano nel giro di poco tempo rifiuti che devono essere gestiti e smaltiti.

**In Europa il 99% della plastica vergine viene prodotta impiegando come materie prime petrolio e gas naturale** e i combustibili fossili vengono utilizzati anche per la generazione dell'energia termica necessaria durante il processo produttivo. Ciò implica l'immissione in atmosfera di circa **1,7 - 2** tonnellate di CO<sub>2</sub> per ogni tonnellata di plastica prodotta. È evidente che **il processo di produzione delle plastiche**, considerando anche le emissioni delle filiere a monte e a valle, **non può essere compatibile con gli obiettivi climatici**, specialmente alla luce degli attuali ritmi di produzione e consumo. Tali modelli di produzione e consumo hanno forti impatti negativi anche sullo sfruttamento delle risorse naturali (sono necessari **circa 2 kg di petrolio per fabbricare un kg di plastica per alimenti PET**) e sull'inquinamento di numerosi ecosistemi. Si stima che **ogni anno circa 8 milioni di tonnellate di plastica finiscano nei mari e negli oceani**. Una volta finiti in mare, i rifiuti plastici vengono degradati dalla luce del Sole, dal vento e dalle onde e si rompono in piccole particelle. Queste microplastiche vengono poi trasportate dall'acqua e dal vento e sono state ritrovate in ogni angolo del pianeta, sul Monte Everest, nella Fossa delle Marianne, al Polo Nord, nel sangue umano.

Sulla base di quanto emerso dalle **precedenti analisi condotte da ECCO**, sono stati individuati tre pilastri intorno ai quali sviluppare le politiche che possano contribuire agli obiettivi di neutralità climatica e, allo stesso tempo, ad affrontare il problema dell'inquinamento:

1. **Riduzione dei consumi di plastica**, in particolare nel settore degli imballaggi;
2. **Aumento dei tassi di riutilizzo e di riciclo**, che consentono di ridurre le emissioni e le importazioni di materiali ad alto contenuto di carbonio;
3. **Impiego di bioplastiche**, con specifico riferimento a quelle prodotte con risorse *biobased*<sup>1</sup>. Le plastiche prodotte da materie prime vegetali possono costituire una soluzione per risolvere questioni ambientali in quelle applicazioni ove le alternative attuali non lo permettono.

Dopo aver analizzato il sistema di misure messe in atto da altri paesi europei, sono state individuate le cinque seguenti raccomandazioni per limitare i consumi di plastica e migliorare i tassi di riciclo e riutilizzo anche in Italia:

1. **Attuazione del sistema di deposito (Deposit Return System – DRS) su cauzione previsto nel decreto Semplificazioni bis di luglio 2021, sia per il riutilizzo che per il riciclo di contenitori.**

---

<sup>1</sup> Secondo la definizione europea, la bioplastica è quella plastica che deriva da materie prime vegetali (cd. *biobased*), che ha le caratteristiche di essere biodegradabile e compostabile o che presenta entrambe le proprietà (*biobased* e biodegradabile e compostabile).

La pubblicazione del decreto attuativo per l'effettivo avvio del DRS consentirebbe di migliorare i tassi di raccolta e riciclo di contenitori in plastica, vetro e metallo, la qualità dei prodotti riciclati e, di conseguenza, di ridurre la domanda di nuova plastica vergine. Il sistema di deposito su cauzione permetterebbe di ottenere benefici non solo climatici, ma anche ambientali, riducendo la dispersione di rifiuti. In un momento storico in cui la scarsità di materie prime sta generando numerosi effetti negativi su molte attività produttive, l'adozione di tale provvedimento, per le ragioni appena menzionate, è sempre più urgente;

## **2. Entrata in vigore della *plastic tax* nazionale a partire da gennaio 2023.**

Con la [legge di Bilancio 2020](#) era stata introdotta una *plastic tax* nazionale pari a 0,45 € per ogni kg di plastica contenuta nei Manufatti Con Singolo Impiego (MACSI). Questa tassa sarebbe dovuta entrare in vigore nell'estate del 2020, ma è stata poi rimandata a gennaio 2021, a luglio 2021, a gennaio 2022 e ancora a gennaio 2023. La *plastic tax* nazionale può rappresentare un importante sostegno alla creazione di un mercato per le materie plastiche riciclate e permetterebbe di coprire gli 800 milioni di euro che l'Italia deve pagare ogni anno all'Unione Europea come gettito della *plastic tax* europea, che al momento gravano sul bilancio dello stato;

## **3. Divieto di utilizzo di stoviglie monouso per il consumo sul posto in bar e ristoranti.**

Una misura di immediata implementazione, già in vigore in Francia, per limitare i consumi di prodotti monouso (di qualsiasi materiale) consiste nel vietare l'impiego di stoviglie e contenitori usa e getta per il consumo sul posto in bar e ristoranti, consentendo solamente l'utilizzo di articoli lavabili e riutilizzabili;

## **4. Divieto di vendita di frutta e verdura in confezioni di plastica.**

Sulla scia di quanto già adottato in Francia e di prossima adozione in Spagna, anche in Italia dovrebbe essere vietata la vendita di prodotti ortofrutticoli in confezioni di plastica, sempre con l'obiettivo di ridurre il consumo di articoli monouso;

## **5. Obbligo per le amministrazioni locali di promuovere l'installazione di fonti di acqua potabile negli spazi pubblici.**

L'obiettivo di questa misura è quello di ridurre il consumo di bottiglie in PET e altri contenitori monouso per bevande.

## 2 LA PLASTICA IN ITALIA

La plastica è caratterizzata da un'ampia varietà di proprietà, come la bassa densità, la scarsa conducibilità elettrica e termica e la facile lavorabilità in diversi tipi di oggetti, che l'hanno resa molto utilizzata in svariate applicazioni. **Nel 2020 in Italia sono state prodotte 1,9 milioni di tonnellate (Mt) di polimeri fossili**, principalmente poliolefine, ma anche polistirene (PS) e poliammidi (PA) (Tabella 1). Risulta molto modesta, se non quasi nulla, la produzione di polietilentereftalato (PET) e di polivinilcloruro (PVC). Le aziende attive nella produzione di polimeri sono circa 50, che complessivamente danno lavoro a circa 7 mila persone. La produzione di polimeri puri è quantitativamente minore del fabbisogno nazionale e il nostro Paese, ormai da molti anni, è un forte importatore di polimeri.

**Tabella 1** - Principali dati relativi alla produzione di polimeri fossili in Italia nel 2020. I dati riportati fanno riferimento solamente ai polimeri fossili e non ai manufatti costituiti da polimeri fossili.

	Polimeri da fonti fossili
<b>Produzione [Mt]<sup>2</sup></b>	1,9
<b>Import [Mt]<sup>3</sup></b>	7,4
<b>Export [Mt]</b>	3,1
<b>Consumo [Mt]</b>	5,9
<b>Consumo pro-capite [kg/persona]</b>	98,6
<b>Aziende produttrici</b>	Circa 50
<b>Addetti</b>	Circa 7 mila
<b>Fatturato [miliardi €]</b>	8

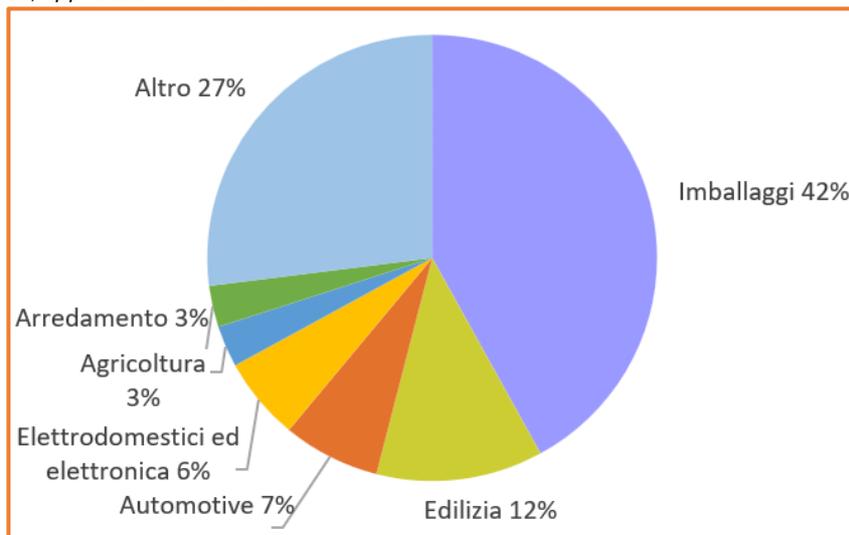
**L'Italia è la seconda consumatrice di plastica a livello europeo (UE 28+NO/CH): [nel 2020 sono state consumate 5,9 milioni di tonnellate di polimeri fossili](#)**, corrispondenti a quasi 99 kg a persona. Nel nostro Paese i principali settori d'impiego delle materie plastiche sono gli imballaggi (42% della plastica consumata nel 2020), l'edilizia e l'*automotive* (Figura 1).

---

<sup>2</sup> La voce "Produzione" si riferisce alla produzione di polimeri termoplastici e gomme e sono esclusi i polimeri termoindurenti, i *compound* e i polimeri a base vegetale e biodegradabili.

<sup>3</sup> AMAPLAST e Plastic Consult.

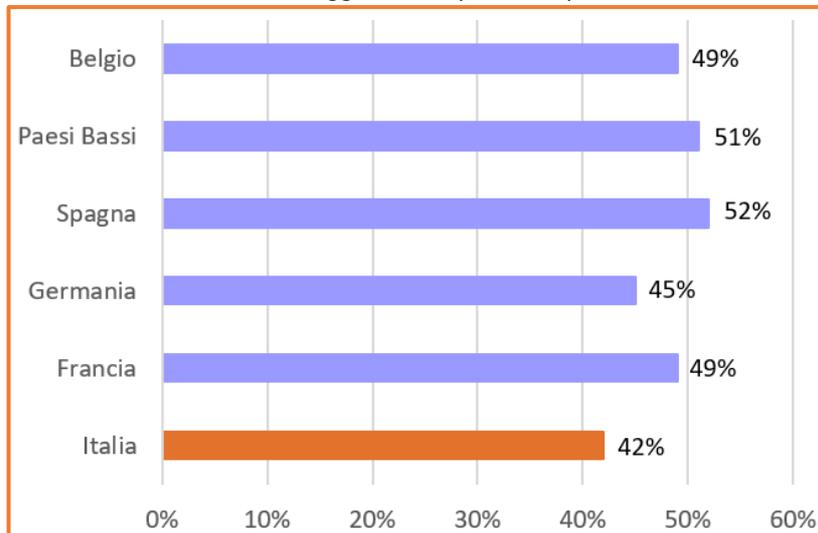
**Figura 1** - Settori d'impiego delle plastiche di origine fossile in Italia nel 2020. I dati si riferiscono al 2020, ma negli ultimi anni (2016 - 2020) tali percentuali si sono mantenute circa costanti. La voce "Altro" comprende oggetti di vario tipo, prodotti per la casa, giocattoli, abbigliamento, applicazioni medicali.



Fonte immagine: "[La plastica in Italia](#)", ECCO, aprile 2022.

**Risulta fondamentale ridurre l'utilizzo degli imballaggi**, poiché sono prodotti caratterizzati da un impiego di breve durata e il cui destino finale è quasi sempre quello di diventare uno scarto a cui tentare di dare una seconda vita mediante processi che, il più delle volte, generano prodotti di scarsa qualità. La percentuale di plastica che in Italia è destinata al settore imballaggi è in linea con i dati relativi ad altri paesi europei, come riportato in Figura 2.

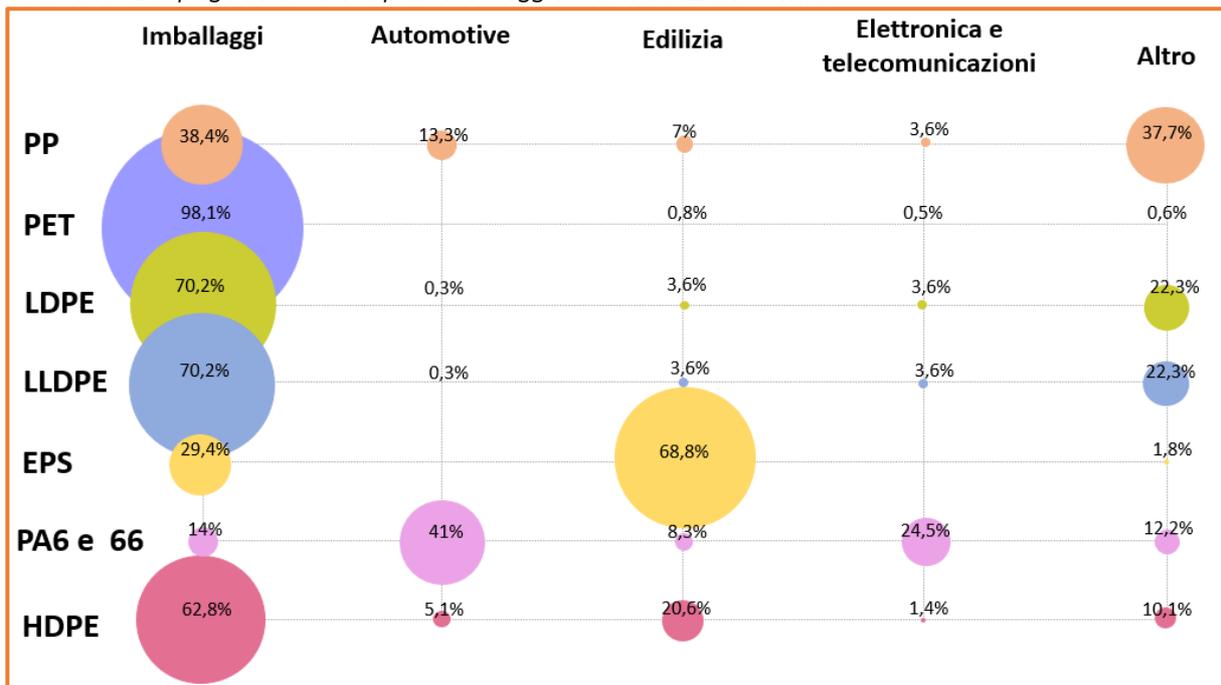
**Figura 2** - Quota di plastica destinata al settore imballaggi in alcuni paesi europei.



Elaborazione ECCO da *Kunststoffe Cluster*.

Le materie plastiche maggiormente consumate nel nostro Paese sono il polietilene (PE), il polipropilene (PP) e il polietilentereftalato (PET) (Figura 3).

Figura 3 - Settori d'impiego delle materie plastiche maggiormente utilizzate in Italia.



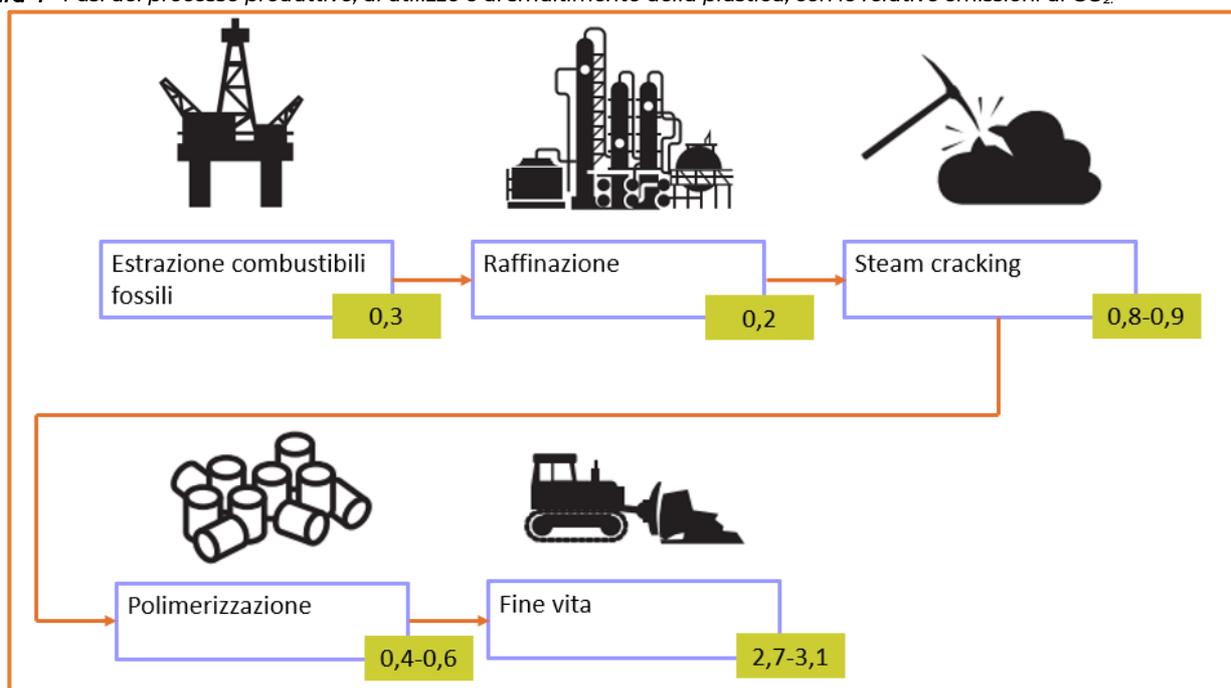
Fonte immagine: "La plastica in Italia", ECCO, aprile 2022.

### 3 LA PLASTICA E IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

In Europa il 99% della plastica vergine viene prodotta utilizzando come materia prima petrolio e gas naturale e i combustibili fossili vengono impiegati anche per la generazione del calore necessario durante il processo produttivo. L'estrazione e la raffinazione dei combustibili fossili comportano l'immissione in atmosfera di 0,5 tonnellate di CO<sub>2</sub> per tonnellata di plastica (Figura 4). A queste si aggiungono 0,8 – 0,9 t di CO<sub>2</sub>/t di plastica durante il processo di *steam cracking*, che consiste nel riscaldamento a elevate temperature della carica idrocarburica. Con l'ausilio del calore e del vapore acqueo, le molecole di idrocarburi vengono spezzate in molecole semplici, dette monomeri. In seguito, avviene la polimerizzazione, ossia una reazione chimica durante la quale i monomeri si uniscono tra loro formando i polimeri. Quest'ultima reazione porta all'emissione di circa 0,4 – 0,6 t di CO<sub>2</sub>/t di plastica; complessivamente per produrre una tonnellata di plastica vengono emesse 1,7 – 2 tonnellate di CO<sub>2</sub>.

Quando i rifiuti plastici vengono inceneriti, si ha un rilascio in atmosfera di circa 3 t di CO<sub>2</sub> per tonnellata di rifiuti plastici trattati. Nel 2018 nel nostro Paese sono state raccolte 3,6 Mt di rifiuti plastici, di cui il 33% è stato destinato al recupero energetico tramite combustione. Si stima dunque che il solo incenerimento di questi rifiuti abbia causato l'immissione in atmosfera di 3,2 - 3,7 Mt di CO<sub>2</sub>.

Figura 4 - Fasi del processo produttivo, di utilizzo e di smaltimento della plastica, con le relative emissioni di CO<sub>2</sub>.



Elaborazione ECCO da "[Breakthrough Strategies for Climate-Neutral Industry in Europe](#)", Agora Energiewende, aprile 2021 e "[Industrial Transformation 2050](#)", Material Economics, 2019.

L'Unione Europea, con il [pacchetto Fit for 55](#), ha fissato ambiziosi obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra al 2030, con il target della neutralità climatica al 2050. È evidente che **l'attuale tasso di produzione e consumo delle plastiche**, considerando anche le emissioni della filiera di estrazione e raffinazione del petrolio e di quella a valle di trasformazione dei polimeri, **non può essere compatibile con gli obiettivi climatici**.

Tali modelli di produzione e consumo hanno inoltre determinato una crescita esponenziale dell'inquinamento in numerosi ecosistemi marini e terrestri. Parallelamente alla decarbonizzazione, **negli ultimi anni si è fatta sempre più urgente la necessità di adottare a livello mondiale misure efficaci contro l'inquinamento da plastica.** Secondo il [rapporto \*The Mediterranean: Mare Plasticum\* dell'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura \(IUNC\)](#), Italia, Egitto e Turchia sono i maggiori responsabili della dispersione di rifiuti di plastica nel Mediterraneo, nel quale ogni anno finiscono circa 300 mila tonnellate (kt) di plastica. Senza interventi efficaci, questa situazione è destinata a peggiorare, arrivando a 500 kt nel 2040.

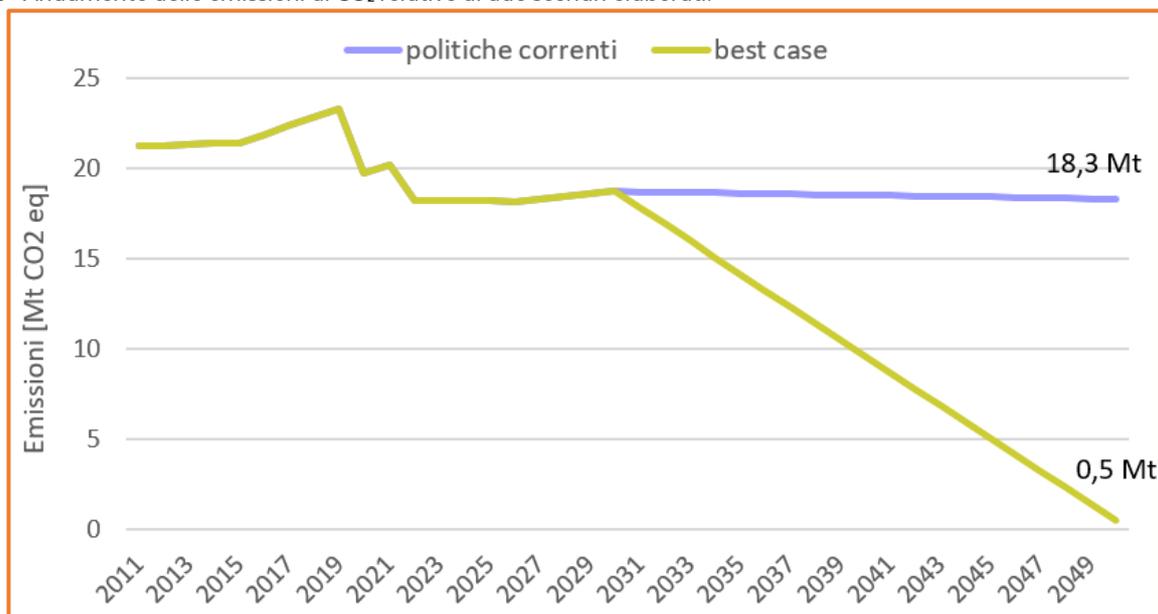
Il problema della plastica ha dunque più sfaccettature e, come tale, non ha una soluzione unica né semplice. Occorre adottare una strategia composita per affrontare i problemi della decarbonizzazione, dell'inquinamento e della gestione dei rifiuti in maniera sinergica. Nello specifico, sulla base delle evidenze emerse dalle analisi condotte da ECCO, sono stati individuati tre pilastri intorno ai quali sviluppare le politiche che possano contribuire agli obiettivi di neutralità climatica e, allo stesso tempo, ad affrontare il problema dell'inquinamento da plastica.

Di seguito le tre direttrici sulle quali è necessario agire, elencate in ordine di costi di implementazione (partendo dalla più economica) e di orizzonte temporale degli effetti (iniziando da quella che avrebbe effetto nei tempi più brevi):

- 1. Riduzione dei consumi di plastica,** in particolare nel settore degli imballaggi, principale consumatore di plastica nel nostro Paese;
- 2. Incremento dei tassi di riutilizzo e riciclo,** che permettono di ridurre le emissioni e le importazioni di materiali a elevato impatto carbonico. L'aumento del tasso di riciclo riduce anche le emissioni rispetto al trattamento del rifiuto plastico mediante termovalorizzazione;
- 3. Utilizzo di bioplastiche,** con specifico riferimento a quelle prodotte con risorse *biobased*. Secondo la definizione europea, la bioplastica è quella plastica che deriva da materie prime vegetali (cd. *biobased*), che ha le caratteristiche di essere biodegradabile e compostabile o che presenta entrambe le proprietà (*biobased*, biodegradabile e compostabile). Le plastiche ottenute da materie prime vegetali rappresentano potenzialmente una soluzione per risolvere questioni ambientali in quelle applicazioni ove le alternative esistenti non lo permettano.

ECCO ha elaborato due scenari di emissione per il settore della plastica in Italia al 2050 (Figura 5), che si differenziano fra loro in merito al consumo di plastica, alla sua composizione (fossile, *biobased* e riciclato) e al fine vita (incenerimento, discarica, compostaggio e riciclo).

Figura 5 - Andamento delle emissioni di CO<sub>2</sub> relative ai due scenari elaborati.



Fonte immagine: "La plastica in Italia", ECCO, aprile 2022.

Nello scenario *best case* si ipotizza che venga eliminato l'*overpackaging*, cioè tutti quegli imballaggi eccessivi e superflui. Si assume inoltre che al 2050 gli imballaggi monouso rappresentino il 50% degli imballaggi in plastica immessi sul mercato, portando così a un dimezzamento della domanda di plastica nel settore imballaggi. Al momento gli imballaggi monouso rappresentano la quasi totalità degli imballaggi presenti sul mercato.

Si assume il dimezzamento dei consumi di plastica anche negli altri settori e si ipotizza che sul mercato italiano non venga più immessa plastica di origine fossile, ma solamente prodotta da materiale riciclato o *biobased*. Rispetto al tema del fine vita, si ipotizza l'avvio di tutti i rifiuti plastici al compostaggio e al riciclo. **Nello scenario best case al 2050 si ottiene una riduzione delle emissioni di gas serra derivanti dalla filiera della plastica del 98% rispetto al 2020**, soprattutto grazie a una sostanziale riduzione dei consumi<sup>4</sup>.

Essendo dunque fondamentale intervenire sulla riduzione dei consumi di plastica, **in questo studio si identificano cinque misure facilmente implementabili che permettano di ridurre nell'immediato i consumi e di migliorare il riciclo**, generando prodotti di elevata qualità. Partendo dall'analisi di norme presenti in altri paesi europei, nel seguito vengono proposte le raccomandazioni che si ritengono più adatte e urgenti per l'Italia.

<sup>4</sup> Nello scenario *politiche correnti* si ipotizza una tendenza di crescita dei consumi di plastica del 5% ogni sei anni, fino a raggiungere 7,5 Mt nel 2050. Si ipotizza che al 2050 la metà della plastica immessa sul mercato italiano sia fossile, il 35% venga prodotta utilizzando materiali riciclati e circa il 15% sia *biobased*. Rispetto al fine vita, si ipotizza che al 2050 il 70% dei rifiuti plastici vengano riciclati, il 26% sia destinato alla termovalorizzazione e il restante 4% vada a compostaggio industriale.

## 4 LE POLICY ADOTTATE DAGLI ALTRI PAESI

Vengono presentate ora le misure messe in atto da Francia, Germania, Irlanda, Spagna e Svezia per affrontare i problemi ambientali e climatici connessi alla plastica. Successivamente vengono analizzati i provvedimenti adottati in Italia e le possibili modifiche e nuove proposte.

### 4.1 FRANCIA

Il 30 gennaio 2020 il Parlamento francese ha approvato il testo della nuova legge sui rifiuti e l'economia circolare ("[Loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire](#)"). Si tratta di oltre 50 disposizioni che interessano svariate categorie di prodotti (giocattoli, attrezzature sportive, materiali da costruzione) e prevedono appositi divieti per la plastica.

**Per quanto riguarda gli imballaggi in plastica monouso, l'obiettivo della Francia è quello di eliminarli completamente dal mercato nazionale entro il 2040.** Un ambizioso obiettivo da conseguire in maniera progressiva anche attraverso la fissazione di target intermedi e vincolanti di riduzione, riutilizzo e riciclo. **La nuova legge francese sui rifiuti e l'economia circolare introduce infatti obiettivi di impiego di imballaggi riutilizzabili pari al 5% entro il 2023 e al 10% entro il 2027 rispetto al totale degli imballaggi commercializzati in Francia.** Un imballaggio viene considerato riutilizzabile quando ne viene garantita una certa durata nel tempo e una certa serie di utilizzi. Gli imballaggi riutilizzabili vengono progettati in vista del fatto che verranno usati a lungo, aperti e chiusi più volte. Dovranno inoltre sopportare ripetuti viaggi oppure essere destinati a contenere alimenti per un lungo periodo di stoccaggio. Gli imballaggi riutilizzabili sono dunque fabbricati con materiali resistenti e con un certo spessore.

**A partire dal 1° gennaio di quest'anno è stata vietata la vendita di frutta e verdura in confezioni di plastica.** Si stima che [in Francia il 37% della frutta e della verdura venga venduta preconfezionata in imballaggi](#) e si prevede che la nuova misura eviterà il consumo di più di un miliardo di imballaggi in plastica all'anno. Il divieto si applica a circa 30 tipi di frutta e verdura in confezioni di peso inferiore a 1,5 kg; sono esclusi i prodotti ortofrutticoli più facilmente deperibili e la frutta già tagliata. Nel corso degli anni questo divieto sarà progressivamente esteso a tutta la frutta e la verdura confezionata e porterà alla completa messa al bando di tali tipologie di imballaggi entro il 2026.

Sempre da quest'anno sono stati introdotti i seguenti divieti:

- **Non è più possibile commercializzare sul mercato francese bustine di plastica per tè e tisane;**
- **Libri e opuscoli pubblicitari devono essere spediti senza involucri di plastica;**
- **I fast food non possono più offrire giocattoli di plastica gratuitamente.**

A ciò si aggiungono una serie di divieti di impiego e commercializzazione di specifiche tipologie di prodotti, imponendo la sostituzione del monouso con alternative riutilizzabili. **Già dal 1° gennaio 2020 era proibito mettere a disposizione stoviglie in plastica monouso per il consumo sul posto negli esercizi di somministrazione e, a partire dal 1° gennaio 2023, tale divieto sarà esteso a tutte le opzioni monouso** (non solo a quelle in plastica), con l'obbligo di alternative riutilizzabili.

Infine, **la nuova legge sui rifiuti francese prevede che gli spazi pubblici siano provvisti di fontane d'acqua per ridurre l'uso di bottiglie in plastica monouso.** Nella lotta alla plastica vengono coinvolti anche bar e ristoranti che, sempre dal primo gennaio 2022, sono tenuti a indicare in modo ben visibile, sul proprio menu o su uno spazio espositivo, la possibilità di richiedere acqua potabile gratuita.

## 4.2 GERMANIA

Parallelamente al recepimento della [direttiva europea 2019/904](#) (nota anche come direttiva SUP - *Single Use Plastic*), la Germania ha introdotto ulteriori misure nella [legge sugli imballaggi VerpackG](#). La norma prevede che il sistema di deposito su cauzione tedesco sia progressivamente esteso a tutte le bottiglie per bevande in plastica monouso, a prescindere dalla tipologia di bevanda. **Il DRS permette di massimizzare la raccolta selettiva degli imballaggi**, incentivando il coinvolgimento dei consumatori attraverso il pagamento di una cauzione che viene aggiunta al prezzo di vendita del prodotto. In Figura 6 viene rappresentato il principio di funzionamento di un sistema di deposito su cauzione che ha come finalità il riciclo dei materiali raccolti.

**Figura 6** - Schematizzazione di un sistema di deposito su cauzione finalizzato al riciclo. In alternativa i materiali raccolti possono essere puliti e riutilizzati.



Fonte immagine: "[Sistemi di deposito](#)", A Buon Rendere.

Nei paesi dell'Unione Europea la cauzione si aggira tra i 10 e i 25 centesimi di euro e viene restituita nella sua totalità al momento del conferimento dell'imballaggio vuoto da parte del consumatore. I sistemi di deposito su cauzione permettono il riutilizzo o un miglior riciclaggio dei materiali raccolti. Ad esempio, **le bottiglie di plastica possono essere trasformate più facilmente in nuove bottiglie ad uso alimentare in un processo denominato *bottle to bottle***, che comporta cicli di utilizzo efficaci e senza dispersioni (*closed loop*).

In Germania il sistema di deposito su cauzione ha già permesso di raggiungere un [tasso di raccolta dei contenitori per bevande in PET del 95%](#). Finora alcune tipologie di bevande, come i succhi di frutta, erano escluse dal sistema di deposito su cauzione, ma **l'emendamento all'attuale legge pone fine alle esenzioni**. Per latte e prodotti lattiero-caseari è previsto un periodo di transizione fino al 2024.

**“L’espansione del deposito cauzionale a tutte le categorie di bevande facilita la vita ai consumatori** – ha chiarito la Ministra per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo Svenja Schulze – *che in futuro si misureranno con un deposito di 25 centesimi da pagare su tutte le bottiglie e lattine per bevande non ricaricabili, indipendentemente dal contenuto. In questo modo ci garantiamo un minore inquinamento ambientale. Perché le bottiglie o le lattine soggette a un deposito finiscono in natura molto meno spesso di quelle senza deposito*”<sup>5</sup>.

La legge tedesca sugli imballaggi prevede inoltre che **dal 1° gennaio 2023 ristoranti, bistrot e caffè saranno obbligati a mettere a disposizione dei consumatori alimenti e bevande anche in contenitori riutilizzabili**, sia per il consumo sul posto che da asporto. Sono esclusi dall'obbligo solo i piccoli punti vendita, come snack bar, negozi aperti fino a tarda notte e locali in cui lavorano fino a cinque dipendenti e che hanno uno spazio di vendita non superiore a 80 m<sup>2</sup>. In ogni caso, anche tali operatori dovranno permettere ai clienti di utilizzare i propri contenitori riutilizzabili. Gli esercenti dovranno inoltre dare chiara evidenza ai consumatori circa la possibilità di ottenere i prodotti in contenitori riutilizzabili anche nel caso di vendita online. I contenitori riutilizzabili potranno anche essere consegnati ai clienti a fronte di un deposito cauzionale, che favorisca la restituzione al rivenditore. Questo per evitare che l'impiego di confezioni riutilizzabili comporti un aggravio sul costo dei prodotti venduti. Nel caso di vendita attraverso dispositivi automatici di erogazione dovrà essere obbligatoriamente prevista la possibilità per i consumatori di utilizzare i propri contenitori, ad esempio introducendo l'opzione “senza bicchiere”.

#### 4.3 IRLANDA

In Irlanda le misure relative al contrasto dei prodotti in plastica monouso sono contenute nella strategia nazionale sui rifiuti ([“A Waste Action Plan for a Circular Economy”](#)), un piano d'azione che si concentra soprattutto sulla prevenzione dello sfruttamento di risorse naturali e sulla riduzione dei rifiuti prodotti, più che considerare solamente la gestione e lo smaltimento di questi ultimi. Il documento contiene le tempistiche per la messa al bando sul territorio nazionale delle tipologie di prodotti soggetti alle restrizioni della direttiva SUP e illustra le strategie nazionali per migliorare la circolarità della filiera degli imballaggi di plastica mediante riutilizzo e riciclo. Fra queste vi è **l'implementazione di un sistema di deposito su cauzione per le bottiglie in PET e per le lattine in alluminio per liquidi alimentari**.

La Strategia contiene poi misure specifiche per promuovere la sostituzione di alcune tipologie di prodotti monouso con alternative riutilizzabili. **Bicchieri monouso per caffè e bevande e**

---

<sup>5</sup> Ricci, Silvia; [“Dal 2023 in Germania gli imballaggi riutilizzabili per cibo e bevande saranno lo standard”](#), *EconomiaCircolare.com*, 12 maggio 2021.

**contenitori per alimenti sono considerati come un flusso di rifiuti spesso evitabile** e vengono quindi proposte delle misure al fine di ridurre la produzione di questi rifiuti:

- Introduzione di una tassa su questi articoli;
- Introduzione di restrizioni al loro utilizzo in specifici contesti, come ad esempio per il consumo sul posto;
- Avvio di sperimentazioni per l'eliminazione dei bicchierini monouso per il caffè in alcune città, università e aree commerciali;
- Campagne e programmi di sensibilizzazione per promuovere le alternative riutilizzabili, coinvolgendo i principali stakeholders del settore;
- Introduzione del divieto di utilizzo dei bicchieri per bevande e dei contenitori per alimenti monouso nell'ambito di grandi eventi.

#### 4.4 SPAGNA

Per quanto riguarda le confezioni in plastica per frutta e verdura, la Spagna si sta muovendo nella stessa direzione della Francia. **A partire dal 2023 nei supermercati sarà vietata la vendita di prodotti ortofrutticoli in confezioni di plastica monouso.** Si tratta di una delle misure previste dal regio decreto sugli imballaggi e i rifiuti, che mira alla riduzione dei rifiuti promuovendo modelli di vendita basati sullo sfuso. Il divieto di confezionamento nella plastica verrà applicato ai lotti di peso inferiore a un chilo e mezzo, come in Francia, e gli alimenti a rischio di deterioramento saranno esclusi dal divieto. Il decreto prevede, al fine di ridurre l'utilizzo di imballaggi monouso, che i negozi rivenditori di generi alimentari con una superficie pari o superiori a 400 m<sup>2</sup> destinino almeno il 20% della propria superficie di vendita all'offerta di prodotti sfusi o con imballaggi riutilizzabili.

**Il decreto spagnolo prevede misure sulla cessione non gratuita dei prodotti in plastica monouso.** A partire dal 1° gennaio 2023, per ciascuno dei prodotti in plastica monouso soggetti all'obbligo di riduzione del consumo di cui all'articolo 4 della direttiva SUP deve essere addebitato un prezzo, messo in evidenza separatamente sullo scontrino. I prodotti inclusi nell'obbligo sono:

1. Bicchieri, compresi tappi e coperchi;
2. Contenitori per alimenti, con o senza coperchio, utilizzati allo scopo di contenere alimenti che:
  - a) Sono destinati al consumo immediato, in loco o da asporto;
  - b) Sono normalmente consumati nel contenitore stesso;
  - c) Sono pronti per il consumo senza ulteriori preparazioni, come cottura, bollitura o riscaldamento, compresi i contenitori utilizzati per fast food o altri alimenti pronti per il consumo immediato, ad eccezione dei contenitori per bevande, piatti e involucri contenenti alimenti.

Uno degli obiettivi del regio decreto è anche quello di dimezzare la vendita di bottiglie di plastica per bevande entro il 2030. La norma contiene dunque delle misure per incoraggiare la vendita di acqua sfusa e non in bottiglia. A tal proposito, la misura prevede **l'obbligo per le amministrazioni locali di promuovere l'installazione di fonti di acqua potabile negli spazi pubblici.**

## 4.5 SVEZIA

**In Svezia il sistema di deposito su cauzione è stato adottato già negli anni '80.** [Oltre l'80% di tutte le bottiglie in PET e le lattine vendute sul mercato svedese vengono riciclate grazie a questo sistema.](#) Ciò equivale a quasi 17 kt di alluminio e più di 20 kt di PET, trasformate in nuove lattine di alluminio e in nuove bottiglie di plastica. L'obiettivo della Svezia è quello di raggiungere un tasso di riciclo di lattine e bottiglie del 90%.

## 5 LE MISURE ADOTTATE IN ITALIA

In Italia al momento sono parzialmente in essere tre misure per limitare il consumo di plastica e migliorarne i tassi di riutilizzo e riciclaggio: la *plastic tax* nazionale, il sistema di deposito su cauzione e la direttiva SUP. La *plastic tax* nazionale era stata proposta con la legge di Bilancio 2020, ma la sua entrata in vigore è stata rimandata varie volte. L'introduzione di un sistema di deposito su cauzione è prevista dal [decreto Semplificazioni bis](#) di luglio 2021, ma al momento manca ancora il decreto attuativo per rendere il DRS effettivamente operativo. La direttiva SUP è stata recepita in Italia con alcune modifiche rispetto alla norma europea.

### 5.1 LA PLASTIC TAX

Con la legge di Bilancio 2020 era stata introdotta una *plastic tax* nazionale pari a **0,45 € per ogni kg di plastica contenuta nei Manufatti Con Singolo Impiego** (MACSI). Sono esempi di MACSI le bottiglie e i tappi di plastica, le confezioni per gli alimenti, i contenitori in Tetrapak, i flaconi per i detersivi, il polistirolo e il pluriball utilizzati per proteggere le merci, i film di plastica usati per avvolgere i pallet e altri materiali simili. Sono invece esclusi dall'applicazione della *plastic tax* italiana i MACSI compostabili e la plastica contenuta nei MACSI che proviene da processi di riciclo. I soggetti obbligati a versare la *plastic tax* italiana sono:

- ◇ Per i MACSI fabbricati in Italia: il fabbricante o il committente, cioè il soggetto che richiede la fabbricazione di MACSI;
- ◇ Per i MACSI provenienti da altri paesi dell'Unione Europea: il soggetto che acquista MACSI;
- ◇ Per i MACSI provenienti da paesi terzi: l'importatore.

Questa tassa è stata introdotta nella legge di Bilancio durante il governo Conte II, formato principalmente da Movimento 5 Stelle, PD e Italia Viva. **Sarebbe dovuta entrare in vigore nell'estate del 2020, ma è stata poi rimandata a gennaio 2021, a luglio 2021, a gennaio 2022 e ancora a gennaio 2023.**

Il gettito dell'imposta nazionale servirebbe per coprire il contributo che il nostro Paese deve pagare all'Unione Europea relativamente alla [plastic tax europea](#), che ammonta a 0,8 € per kg di rifiuti d'imballaggio in plastica non riciclati prodotti in ciascuno Stato Membro. La *plastic tax* europea è già in vigore dal 1° gennaio 2021. Il costo per l'Italia è di circa 800 milioni di €/anno e questi contributi sono destinati al budget europeo, che viene a sua volta utilizzato per finanziare i *Recovery Plan*. **Il contributo di 800 milioni di euro che il nostro Paese deve pagare all'Unione Europea, se non raccolto con la *plastic tax* nazionale, grava sul bilancio dello stato.**

Le *plastic tax* sono strumenti fiscali che hanno impatti sull'intera catena del valore della plastica. Di fatto, rinviando la misura a livello nazionale si continua a coprire un costo legato al settore della plastica (il gettito della *plastic tax* europea) con fondi pubblici del budget nazionale, senza incentivare questa filiera a una transizione verso un'economia più circolare, che sarebbe conveniente da un punto di vista economico, oltre che ambientale.

## 5.2 IL SISTEMA DI DEPOSITO SU CAUZIONE

**Nel decreto Semplificazioni bis approvato il 28 luglio 2021 è stata inclusa una specifica norma che prevede l'introduzione di sistemi di deposito cauzionale per contenitori per bevande in plastica, vetro e metallo**, con il chiaro obiettivo *“di aumentare la percentuale degli imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato per contribuire alla transizione verso un'economia circolare”*. Il provvedimento prevede che *“gli operatori economici, in forma individuale o in forma collettiva, adottino sistemi di restituzione con cauzione nonché sistemi per il riutilizzo degli imballaggi”*. Il decreto Semplificazioni bis fa riferimento solo al riutilizzo e non viene previsto che i contenitori raccolti possano essere destinati al riciclo. Si sottolinea tuttavia che il grande potenziale del DRS nel breve termine consiste nel miglioramento dei tassi di riciclo e della qualità dei prodotti riciclati.

La norma sul DRS è stata introdotta durante il governo Draghi, formato principalmente da Movimento 5 Stelle, Lega, Forza Italia e Partito Democratico. Al momento manca ancora il decreto attuativo (che era previsto entro 120 giorni, ossia entro novembre 2021) per disegnare e implementare concretamente il sistema di deposito su cauzione anche in Italia.

## 5.3 IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA SUP

**L'8 novembre 2021, con il Governo Draghi, è stata recepita in Italia la direttiva SUP**, che mira a ridurre il consumo di risorse naturali, promuovendo alternative riutilizzabili a scapito del monouso e favorendo la riciclabilità e l'uso di materiali riciclati per la fabbricazione di nuovi oggetti. La Commissione europea ha introdotto nuove norme riguardanti i prodotti in plastica usa e getta e le attrezzature da pesca. [Questi prodotti insieme costituiscono il 70% di tutti i rifiuti ritrovati sulle spiagge e nei mari](#). Per tale ragione la direttiva introduce alcune misure, tra cui:

1. il divieto di vendita di diversi prodotti usa e getta in plastica per i quali sono già disponibili alternative con minore impatto ambientale (bastoncini cotonati, posate, piatti, cannucce, agitatori per bevande, aste per palloncini, contenitori in polistirolo espanso per alimenti e bevande, tazze per bevande in polistirene espanso);
2. obiettivi di riduzione del consumo di tazze e bicchieri per bevande e alcuni contenitori in plastica monouso per alimenti;
3. requisiti di progettazione per le bottiglie in plastica per bevande (i tappi dovranno essere attaccati ai contenitori e le bottiglie in PET dovranno contenere almeno il 30% di materiale riciclato entro il 2030);
4. istituzione di regimi di responsabilità estesa del produttore per alcune tipologie di prodotti in plastica diversi dagli imballaggi (filtri per prodotti a base di tabacco, palloncini, salviette umidificate e attrezzi da pesca), includendo anche i costi necessari per la rimozione dei relativi rifiuti se dispersi nell'ambiente;
5. Obiettivi di raccolta differenziata per le bottiglie in plastica per bevande con capacità fino a tre litri (90% entro il 2029).

Riconoscendo le peculiarità del settore manifatturiero italiano, il decreto di recepimento nazionale ha introdotto delle esenzioni per i prodotti realizzati in materiale biodegradabile e compostabile con percentuali di materia prima rinnovabile uguali o superiori al 40% e, dal 1° gennaio 2024, superiori al 60%, nei seguenti casi:

- a) *Ove non sia possibile l'uso di alternative riutilizzabili ai prodotti di plastica monouso destinati a entrare in contatto con alimenti;*
- b) *Qualora l'impiego sia previsto in circuiti controllati che conferiscono in modo ordinario, con la raccolta differenziata, i rifiuti al servizio pubblico di raccolta quali mense, strutture e residenze sanitarie e socioassistenziali;*
- c) *Laddove tali alternative (le alternative riutilizzabili) non forniscano adeguate garanzie in termini di igiene e sicurezza;*
- d) *In considerazione della particolare tipologia di alimenti o bevande;*
- e) *In circostanze che prevedano la presenza di un elevato numero di persone;*
- f) *Qualora l'impatto ambientale del prodotto riutilizzabile sia peggiore delle alternative biodegradabili e compostabili monouso, sulla base di un'analisi del ciclo di vita da parte del produttore.*

A causa della difformità delle esenzioni nazionali rispetto al testo della direttiva, il decreto di recepimento italiano è stato oggetto di un parere circostanziato<sup>6</sup> della Commissione Europea a causa delle deroghe introdotte, imponendo al Governo nazionale un termine per modificare il testo o fornire le proprie motivazioni entro il 23 marzo 2022. Tuttavia, l'Italia non ha apportato modifiche alla legge. Anche se non sono state trovate notizie a riguardo di possibili misure prese dalla Commissione, si ricorda che il parere circostanziato è il primo passaggio formale per l'apertura di una procedura d'infrazione.

---

<sup>6</sup> Si trasmette un parere circostanziato quando si ritiene che il progetto di regola tecnica possa creare delle barriere alla libera circolazione delle merci, alla libera prestazione dei servizi o alla libertà di stabilimento degli operatori prestatori di servizi nel mercato interno. Il parere circostanziato è volto a ottenere la modifica del provvedimento proposto, per eliminare alla fonte qualsiasi barriera alle suddette libertà derivante da esso. Lo Stato membro interessato deve tener conto del parere circostanziato e rispondere, spiegando gli interventi che intende compiere per conformarsi a esso (revoca del progetto di testo, motivazione del fatto di averlo conservato o modifica di determinate disposizioni per renderle compatibili con il diritto dell'UE).

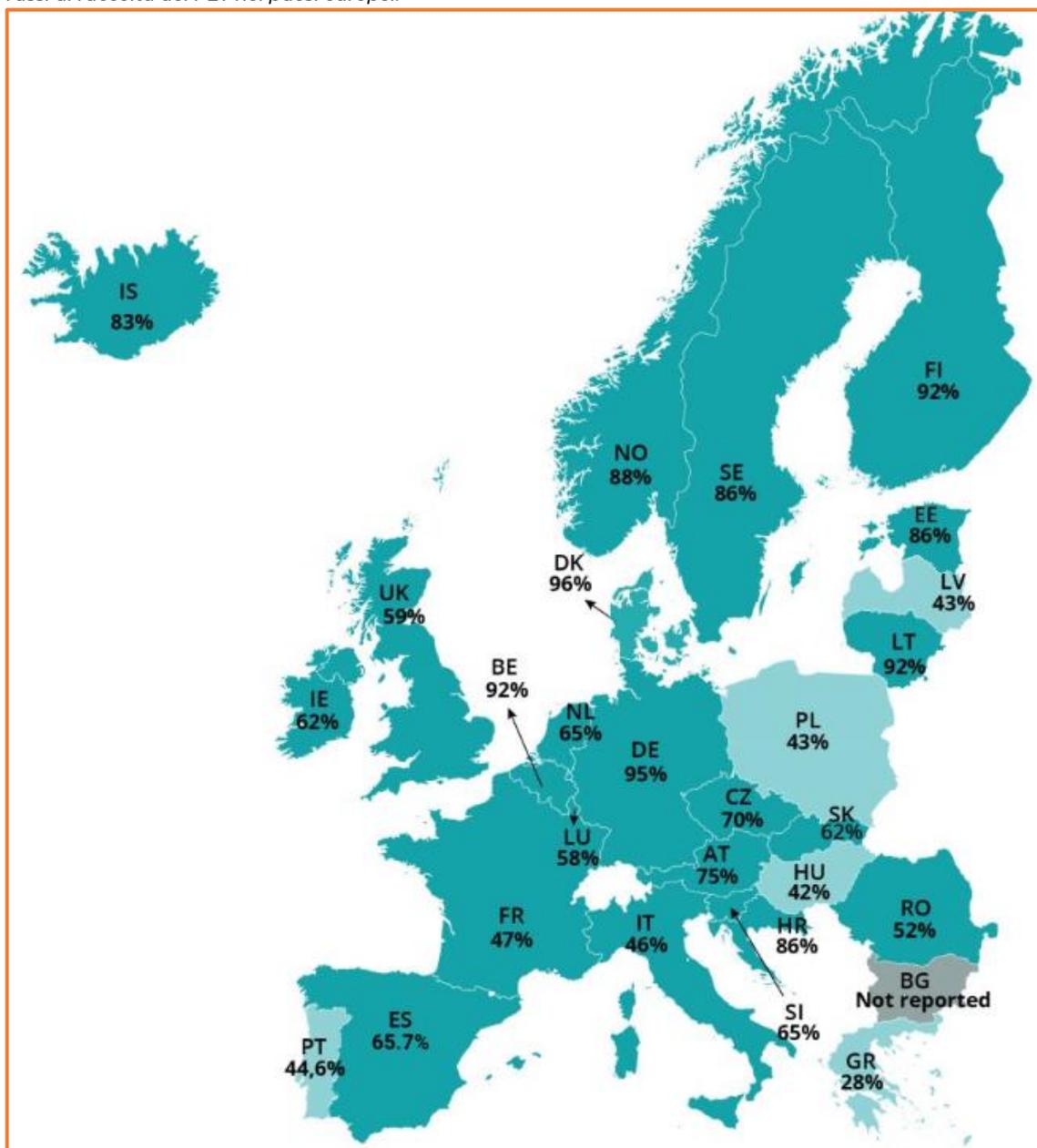
## 6 LE CINQUE RACCOMANDAZIONI DI ECCO

Vengono proposte cinque misure per ridurre i consumi e migliorare il riciclo della plastica. Queste raccomandazioni sono intese per integrare e migliorare quelle attualmente in vigore o in discussione e per ampliare e rendere più efficace l'attuale quadro legislativo.

### 1. **Attuazione del sistema di deposito su cauzione previsto nel decreto Semplificazioni bis di luglio 2021, sia per il riutilizzo che per il riciclo di contenitori.**

L'effettiva messa in atto di un sistema DRS permetterebbe di raggiungere gli obiettivi europei previsti dal [Pacchetto Economia Circolare](#), di migliorare i tassi di raccolta e riciclo dei contenitori in plastica, vetro e metallo e di ridurre la dispersione degli imballaggi nell'ambiente. Come sottolineato in precedenza, questo sistema è già stato adottato in diversi paesi con risultati positivi: ad esempio, [il tasso di raccolta del PET nei paesi con DRS è pari a circa il 90%, con punte del 96%, mentre l'attuale tasso italiano è del 46%](#) (Figura 7).

Figura 7 - Tassi di raccolta del PET nei paesi europei.



Fonte immagine: "PET collection rates across Europe", Unesda.

Si sottolinea che il tasso di raccolta non corrisponde al tasso di riciclo ed è proprio in questo passaggio che si concentrano le criticità della filiera. **Senza un'accurata selezione dei diversi tipi di materiali plastici, gran parte del PET viene riciclato in materiali di bassa qualità**, destinati spesso al settore tessile. È proprio rispetto a questo problema che l'introduzione di un sistema di deposito cauzionale marca la maggiore differenza rispetto al sistema di raccolta differenziata in essere. Con il DRS, infatti, è possibile ottenere non solo un elevato tasso di intercettazione, ma anche flussi di rifiuti ben distinti ed effettuare un riciclo di elevata qualità (*closed loop*). Questo effetto benefico è valido non solo per la plastica, ma anche per vetro e alluminio.

Insieme all'implementazione della legge, è ovviamente opportuno prevedere un sistema di controllo, per minimizzare il rischio di truffe o frodi, come ad esempio contenitori che vengono contabilizzati più volte per incassarne il deposito.

## **2. Entrata in vigore della *plastic tax* nazionale a partire da gennaio 2023.**

Con il rinvio della *plastic tax* nazionale, la Legge di Bilancio dispone, di fatto, di utilizzare risorse pubbliche per coprire i costi della filiera della plastica. Il nostro Paese, infatti, deve versare all'Unione Europea circa 800 milioni di euro all'anno come gettito della *plastic tax* europea a copertura dei rifiuti d'imballaggio di plastica non riciclati prodotti in Italia. Oltre alle implicazioni sulla finanza pubblica, **il rinvio costituisce un disincentivo al ricorso a materiali riciclati**, in quanto dalla *plastic tax* nazionale è esclusa la plastica contenuta nei MACSI proveniente da processi di riciclo. In considerazione anche di questi impatti economici, è quanto mai necessario che la *plastic tax* nazionale entri in vigore a partire da gennaio 2023. Con i continui rinvii degli ultimi anni si sta frenando la transizione di questa filiera verso un'economia più circolare, che privilegia prodotti riutilizzabili e riciclati, e si rischia di posizionare tutto il settore in una zona di retroguardia rispetto ad altri paesi concorrenti.

## **3. Divieto di utilizzo di stoviglie monouso per il consumo sul posto in bar e ristoranti.**

**Una misura di immediata implementazione per ridurre i consumi di prodotti monouso** (di qualsiasi materiale) **consiste nel vietare l'utilizzo di stoviglie monouso per il consumo sul posto in bar e ristoranti**, ricorrendo quindi ad articoli lavabili e riutilizzabili. Sulla base del modello francese, potrebbero essere messi al bando piatti, posate, bicchieri, tazze (inclusi i coperchi), cannucce e contenitori monouso. Da tale provvedimento verrebbero esclusi solo i piccoli punti vendita, come snack bar, negozi aperti fino a tarda notte e locali in cui lavorano fino a cinque dipendenti e che hanno uno spazio di vendita non superiore a 80 m<sup>2</sup>.

**Per l'asporto dovrebbe essere introdotto il divieto di cessione gratuita di stoviglie e contenitori monouso**, così come previsto dal regio decreto spagnolo. I consumatori dovrebbero aver diritto di utilizzare i propri contenitori per l'asporto. Ciò permette di ridurre il consumo di prodotti monouso e anche di abbattere i costi per i commercianti, che non devono più farsi carico dell'acquisto di grandi quantità di imballaggi e contenitori usa e getta. Nel caso in cui l'acquirente non abbia un contenitore riutilizzabile, i prodotti in plastica monouso dovrebbero essere pagati, mettendo in chiara evidenza il loro prezzo sullo scontrino.

## **4. Divieto di vendita di frutta e verdura in confezioni di plastica.**

Sulla scia del percorso intrapreso da Francia e Spagna, **anche nel nostro Paese dovrebbe essere vietata la vendita di frutta e verdura in confezioni di plastica**. Il provvedimento potrebbe essere innanzitutto applicato ai prodotti ortofrutticoli che non si degradano facilmente, per essere poi gradualmente esteso a tutte le tipologie di frutta e verdura.

## **5. Obbligo per le amministrazioni locali di promuovere l'installazione di fonti di acqua potabile negli spazi pubblici.**

**Questa misura viene consigliata al fine di ridurre il consumo di bottiglie in PET e di altri contenitori per bevande.** In aggiunta, dovrebbero essere coinvolti anche bar e ristoranti, introducendo l'obbligo di indicare in modo ben visibile, sui propri menù o su uno spazio espositivo, la possibilità di richiedere acqua potabile gratuita.

## 7 CONCLUSIONI

Il nostro Paese è secondo in Europa per quantità di plastica consumata: nel 2020 sono state utilizzate 5,9 Mt di polimeri fossili, pari a quasi 99 kg di plastica a persona. In Italia i consumi di plastica sono maggiormente concentrati nel settore degli imballaggi, prodotti caratterizzati da una brevissima vita utile e che ben presto diventano un rifiuto da gestire e smaltire. Gli attuali ritmi di produzione e consumo della plastica stanno causando gravi problemi climatici e ambientali, portando a un sovrasfruttamento delle risorse naturali e all'inquinamento di numerosi ecosistemi marini e terrestri. Risulta quindi urgente adottare delle misure efficaci che permettano sia di ridurre i consumi di plastica, ma anche di migliorare i tassi di riciclo e la qualità delle materie prime seconde. Le cinque raccomandazioni di ECCO per raggiungere questi obiettivi sono:

### **1. Attuazione del Sistema di Deposito su Cauzione.**

Il DRS permette di incrementare i tassi di riciclo della plastica e di altri materiali e di migliorare la qualità dei prodotti riciclati. Il decreto attuativo per l'effettiva implementazione del DRS in Italia avrebbe dovuto essere reso pubblico entro novembre 2021, ma ancora oggi, a distanza di otto mesi, i cittadini e le imprese non hanno ancora avuto alcuna indicazione circa le modalità di implementazione di questo sistema.

### **2. Entrata in vigore della *plastic tax* nazionale.**

Senza questa imposta nazionale, si continua a coprire con fondi pubblici gli 800 milioni di euro che il nostro Paese paga all'Unione Europea come gettito della *plastic tax* europea. Allo stesso tempo non si incentivano le imprese a un maggior ricorso a materie prime riciclate.

### **3. Divieto di utilizzo di articoli usa e getta per il consumo sul posto in bar e ristoranti.**

L'impiego di stoviglie e contenitori monouso per il consumo sul posto costituisce un flusso di rifiuti evitabile, come già riconosciuto da altri paesi europei. Anche per l'asporto si dovrebbe favorire l'impiego di articoli riutilizzabili, facendo pagare a parte gli imballaggi monouso.

### **4. Divieto di vendita di frutta e verdura in confezioni di plastica.**

Il confezionamento di prodotti ortofrutticoli in contenitori di plastica comporta considerevoli consumi di questo materiale, che hanno impatti sul clima, sull'ambiente e sulla gestione dei rifiuti.

### **5. Promozione dell'installazione di fonti di acqua potabile negli spazi pubblici.**

L'obiettivo di questa misura è quello di ridurre il consumo di contenitori in PET e altri materiali.

Con queste misure è possibile stimolare comportamenti virtuosi nei cittadini e nelle aziende. Le misure proposte possono essere da guida per le imprese italiane nel percorso verso una maggiore sostenibilità e verso la produzione e di materie prime seconde di elevata qualità. Ciò permette alle aziende che nel nostro Paese operano nella filiera della plastica di ridurre i costi

per l'acquisto di materie prime vergini e di rimanere innovative e competitive sui mercati internazionali.



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

Questo Policy Briefing è stato curato da:

**Giulia Novati**, Ricercatrice Industria, Europe Programme, ECCO

[giulia.novati@eccoclimate.org](mailto:giulia.novati@eccoclimate.org)

**Luca Iacoboni**, Responsabile Programmi Nazionali, ECCO

[luca.iacoboni@eccoclimate.org](mailto:luca.iacoboni@eccoclimate.org)

Le opinioni riportate nel presente Policy Briefing sono riferibili esclusivamente ad ECCO think tank autore della ricerca.

Per interviste o maggiori informazioni sull'utilizzo e sulla diffusione dei contenuti presenti in questo briefing, si prega di contattare:

**Andrea Ghianda**, Head of Communication, ECCO

[andrea.ghianda@eccoclimate.org](mailto:andrea.ghianda@eccoclimate.org)

+39 3396466985

[www.eccoclimate.org](http://www.eccoclimate.org)

Data di pubblicazione:

settembre 2022