

PPWR, Adam Smith e l'arte di non sapere

Il nuovo regolamento europeo sugli imballaggi rischia di tradire gli obiettivi che persegue

Di Emiliano Morgia

Ci sono coincidenze che sembrano scritte da un autore con il gusto dell'ironia.

Il 12 agosto è entrata pienamente in applicazione la nuova Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR). Un regolamento che riflette una fiducia tutta europea: l'idea che, con una dose sufficiente di requisiti, obiettivi e definizioni, anche gli imballaggi possano essere persuasi a "comportarsi bene".

Curiosamente, questo stesso anno celebriamo il lavoro di Adam Smith, in occasione del 250° anniversario della pubblicazione del suo capolavoro, la *Ricchezza delle Nazioni* (1776).

Da una parte abbiamo regole che entrano nel più minuto dettaglio di come gli imballaggi dovrebbero essere progettati, riutilizzati e riciclati. Dall'altra celebriamo l'autore che ha spiegato perché nessuna autorità centrale possiede tutta la conoscenza necessaria per organizzare un sistema economico complesso.

È una coincidenza curiosa, e forse anche istruttiva.

Intendiamoci: il problema esiste. Secondo [i dati della Commissione](#), nel 2022 l'Unione Europea ha generato 83,4 milioni di tonnellate di rifiuti da imballaggio, pari a 186,5 kg per abitante. Vuol dire che ogni europeo, neonati inclusi, ha prodotto in un anno una montagna di imballaggi pari a circa due persone adulte. Contenere questi numeri è, quindi, un obiettivo legittimo e sensato.

La domanda è un'altra: il PPWR rappresenta davvero il modo migliore per raggiungerlo?

La tentazione del "Bruxelles sa cosa è meglio"

C'è un'idea che attraversa molta regolazione contemporanea. Raramente viene dichiarata apertamente, forse perché detta ad alta voce suonerebbe un po' presuntuosa.

L'idea è questa:

"Sappiamo già quale direzione deve prendere l'innovazione."

Ingegnere meccanico e specialista in qualità, salute, sicurezza e ambiente, Emiliano Morgia si occupa di sostenibilità e regolazione prevalentemente nei settori marittimo e offshore

Più riuso. Più contenuto riciclato. Così come, su altri fronti, si è predicato: [più rinnovabili](#). [Più standardizzazione](#). [Più conformità](#).

A prima vista sembra ragionevole. Finché non ci si confronta con la realtà.

Prendiamo una semplice tazza per il caffè.

Nel dibattito pubblico il monouso è spesso dipinto come il cattivo della storia, mentre il riutilizzabile interpreta il ruolo dell'eroe. Il problema è che il mondo reale non legge i copioni.

Una tazza riutilizzabile può essere una scelta ambientale eccellente. Oppure no. Esiste una risposta che noi ingegneri adoriamo (e che tutti gli altri, d'altra parte, detestano): dipende. Dipende da quante volte viene effettivamente utilizzata, da quanta energia serve per lavarla, da quanta acqua consuma il sistema e da quanto a lungo resta in servizio.

Basta prendersi la briga di [condurre uno studio di Life Cycle Assessment](#) per capire che non esiste un vincitore universale: esiste un *break-even point*, o punto di pareggio ambientale. Prima di quel punto, il monouso può persino risultare preferibile per alcuni indicatori; dopo, il riuso tende a prevalere. Tutto dipende dalle condizioni concrete di utilizzo.

Lo stesso vale per cassette, contenitori e sistemi di riuso.

Ed è proprio qui che Adam Smith resta sorprendentemente attuale.

La sua intuizione più importante non era che il mercato fosse un meccanismo perfetto. Era che nessun individuo o istituzione possiede una conoscenza sufficiente per dirigere dall'alto una società complessa.

Le informazioni rilevanti, infatti, sono distribuite tra tanti attori: l'ingegnere che progetta la tazza, il produttore che ne conosce i materiali, il distributore che organizza la logistica e il consumatore che ne gestisce il lavaggio e, con le sue scelte quotidiane, determina se quel sistema di riuso raggiungerà o meno il suo *break-even point*.

Nessuno possiede una visione completa dell'intero sistema. Nemmeno Bruxelles.

Per questo, Smith metteva in guardia contro la tentazione del legislatore di credere di poter organizzare la società secondo un disegno prestabilito.

Nella sua *Teoria dei sentimenti morali* (1759), usa l'immagine dell'uomo di sistema per descrivere chi "sembra immaginare di poter disporre i diversi membri di una grande società con la stessa facilità con cui una mano dispone i pezzi su una scacchiera".

Ma la realtà, aggiunge, offre più attrito: "sulla grande scacchiera della società umana, ogni singolo pezzo possiede un proprio principio di movimento".

Voler stabilire in anticipo quale modello organizzativo debba prevalere è una faccenda scivolosa – e non perché si sia indifferenti all'impatto che abbiamo sull'ambiente, ma perché l'innovazione è una procedura di scoperta. E non si scopre qualcosa che si presume già di conoscere.

Quando si confondono i mezzi con il fine

C'è una domanda che ogni ingegnere impara a porsi prima o poi.

Stiamo cercando di ottenere un risultato, oppure stiamo cercando di imporre un metodo?

La differenza sembra sottile. In realtà cambia tutto.

Immaginiamo di entrare in un supermercato e fermarci davanti al reparto ortofrutta. Sul banco ci sono due cetrioli. Uno è venduto sfuso, mentre l'altro è avvolto da una sottile (ma non per questo, meno perfida) pellicola plastica.

A questo punto il nostro cervello ci suggerisce immediatamente la risposta corretta. O almeno quella che sembra tale.

Meno plastica uguale più sostenibilità. Caso chiuso. [Oppure no?](#)

Quella sottilissima pellicola plastica, già condannata nel tribunale dell'opinione pubblica, potrebbe in realtà essere l'elemento che impedisce al cetriolo di fare la fine che fanno molti cetrioli: passare qualche giorno nel frigorifero e poi essere accompagnato con discrezione verso il bidone dell'umido.

Prolungando la vita del cetriolo, evita che finiscano nel cestino anche le risorse necessarie per coltivarlo, trasportarlo ed esporlo sullo scaffale. Per esempio: secondo i dati del Water Footprint Network, un chilo di cetrioli richiede circa 350 litri d'acqua, l'equivalente di quasi quattro vasche da bagno.

il presunto cattivo della storia perde gran parte del suo fascino narrativo.

L'imballaggio non è necessariamente il problema.

A volte è la soluzione a un problema più grande.

Lo stesso ragionamento vale per gran parte delle innovazioni nel packaging.

Supponiamo che un'azienda sviluppi una confezione che utilizza il 40% di materiale in meno. Un'altra, sua concorrente, riesce ad aumentare significativamente il contenuto riciclato, ma produce un imballaggio più pesante.

Quale delle due è la scelta migliore?

La risposta più onesta è che, ancora una volta, non lo sappiamo a priori.

Dipende dalla logistica, dai consumi energetici, dalle emissioni, dai tassi reali di riciclo e persino dalla quantità di prodotto che viene danneggiata o sprecata lungo la filiera.

Se l'obiettivo è ridurre rifiuti, emissioni e consumo di risorse, ciò che dovrebbe interessarci è la destinazione. Non necessariamente la strada scelta per arrivarci.

Adam Smith probabilmente suggerirebbe un approccio più modesto: fissare la meta e lasciare che imprenditori, ingegneri e innovatori competano per trovare il percorso migliore.

Nella *Ricchezza delle Nazioni* (libro IV, capitolo II) osserva che il legislatore che pretende di indicare ai privati come impiegare le proprie risorse si assume un'autorità che non può essere affidata "né a una singola persona né ad alcun consiglio o senato".

Duecentocinquant'anni dopo, la sua osservazione conserva una sorprendente attualità. Se sappiamo quale problema vogliamo risolvere, non segue necessariamente che sappiamo già quale sia la soluzione migliore.

Il PPWR, invece, incorpora un'idea precisa di come il problema vada risolto.

Sullo sfondo c'è la cosiddetta gerarchia dei rifiuti, introdotta dalla [direttiva quadro sui rifiuti del 2008](#). La gerarchia nasce come regola generale: una sorta di classifica morale della spazzatura. In cima siedono i virtuosi: prevenzione e riuso. Subito sotto troviamo il riciclo e le altre forme di recupero, incluso quello energetico. Nelle retrovie, l'incenerimento senza recupero di energia e, fanalino di coda, la discarica.

Come regola pratica è difficile non essere d'accordo: meglio evitare un rifiuto che riciclarlo, meglio riciclarlo che seppellirlo.

Il problema è che le regole pratiche, prima o poi, incontrano il mondo reale.

E il mondo reale è pieno di *trade-off*.

[Come ha notato Antonio Massarutto](#), questa gerarchia finisce spesso per essere interpretata in modo troppo rigido, trasformandosi da criterio orientativo a piccola professione di fede.

Recuperare materia può richiedere più energia. Riutilizzare un contenitore può significare più operazioni di trasporto. Riciclare un materiale può richiedere più acqua. Non sempre il percorso apparentemente più "circolare" è anche quello con il minore impatto complessivo.

Nel caso specifico del PPWR: non è affatto scontato che produrre una maggiore quantità di rifiuti riciclabili sia sempre preferibile a produrne una minore quantità destinata al recupero energetico. [Studi del Joint Research Centre](#) (JRC) della Commissione europea mostrano che le prestazioni ambientali dipendono dalla specifica frazione trattata, rendendo impossibile stabilire una gerarchia valida in tutti i casi.

Per alcune frazioni, come le plastiche miste, il recupero energetico può persino risultare più efficiente di processi di riciclo particolarmente energivori.

Quando il legislatore decide non soltanto il traguardo, ma anche la classifica morale delle soluzioni disponibili, il rischio è smettere di porre le domande più interessanti.

È meglio massimizzare il riciclo o minimizzare l'impatto ambientale complessivo?

È meglio avere più imballaggi formalmente «circolari» o meno rifiuti in assoluto?

Le due cose coincidono spesso. Ma non sempre.

Ed è proprio in quel "non sempre" che si nasconde il problema. Perché l'economia, come l'ingegneria, vive di compromessi. Solo le ideologie hanno il privilegio di farne a meno.

Il costo invisibile della sostenibilità

C'è infine un terzo problema.

È il meno visibile e, proprio per questo, il più trascurato.

Immaginiamo una piccola azienda familiare in Emilia-Romagna che produce imballaggi per il settore alimentare. Il titolare divide le sue giornate tra clienti impazienti, fornitori in ritardo e macchinari che, come tutte le cose importanti della vita, scelgono con cura il momento peggiore per rompersi.

Con il PPWR dovrà dedicare una parte importante del proprio tempo anche a raccogliere dati, verificare contenuti riciclati, compilare dichiarazioni e documentare processi.

Se poi vende in più Paesi europei, scoprirà che il mercato unico conserva ancora una sorprendente varietà locale: registri nazionali, sistemi EPR differenti, portali diversi, scadenze diverse e interlocutori diversi. Non abbastanza da impedire il commercio, naturalmente. Abbastanza, però, da far sembrare la biografia amministrativa di un pallet più pesante del pallet stesso.

Magari nulla di tutto questo è inutile. Ma nulla di tutto questo è gratis.

Adam Smith osserva che “il più grande miglioramento nella capacità produttiva del lavoro” nasce dalla divisione del lavoro. In altre parole, creiamo valore perché le persone si specializzano. L'ingegnere fa l'ingegnere, il commerciale fa il commerciale e l'imprenditore fa l'imprenditore.

È facile, quindi, capire come ogni nuova attività amministrativa sottragga una parte di quella specializzazione. Ogni ora spesa a compilare documenti è un'ora non spesa a progettare prodotti migliori, servire clienti o sperimentare nuove soluzioni.

Smith aveva già intuito il nocciolo della questione. Ronald Coase, quasi due secoli dopo, gli avrebbe semplicemente dato un nome: costi di transazione. Come ricorda Carlo Stagnaro nel suo [volume dedicato al Nobel britannico](#), fare impresa non significa soltanto produrre qualcosa. Significa anche trovare informazioni, coordinare persone, verificare accordi e costruire fiducia. Tutte attività che nessuno vede, ma che qualcuno deve pur svolgere.

Quando la burocrazia aumenta, aumenta anche il prezzo della cooperazione.

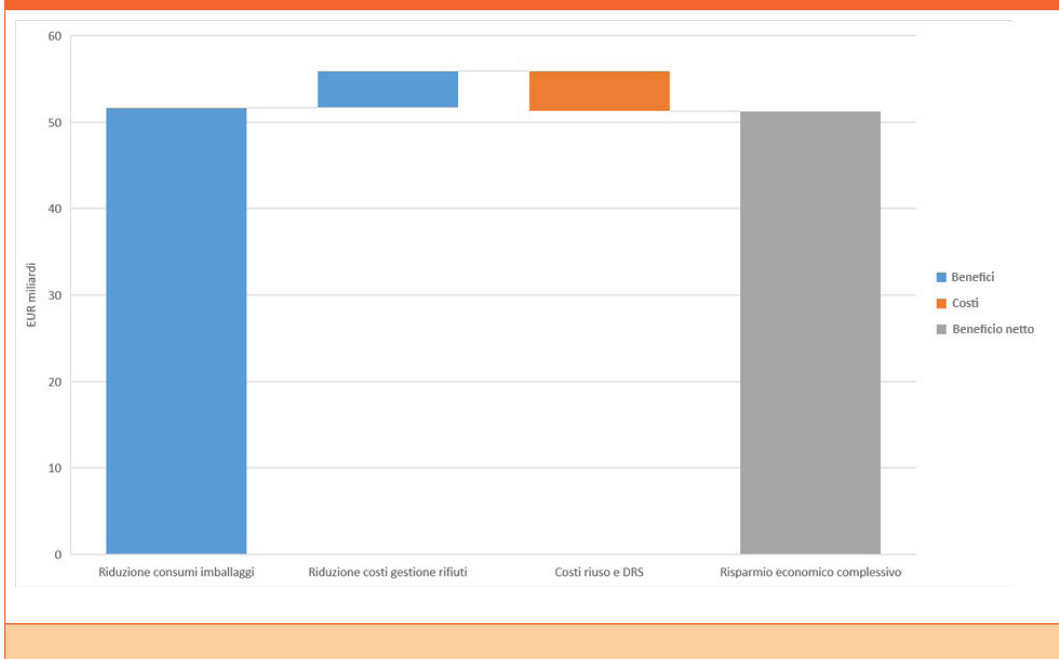
Il problema è che questi costi non gravano allo stesso modo su tutti. Una multinazionale dispone già di uffici compliance, consulenti e risorse dedicate. Una piccola impresa, molto spesso, no.

La [valutazione d'impatto](#) della stessa Commissione europea mette in conto ca. 1,3 miliardi di euro l'anno di extra costi amministrativi, in larga misura legati alla certificazione della riciclabilità e del contenuto riciclato. On top of EUR 4.6 billion in additional costs for reuse schemes and deposit-return systems (DRS).

Cifre che non produrranno un solo imballaggio in più, ma una considerevole quantità di documenti che dimostri che gli imballaggi sono quelli giusti.

È vero: secondo la Commissione, il PPWR produrrebbe 51.3 miliardi di euro di risparmi netti. Guardando le cifre, il miracolo deriverebbe da 4,2 miliardi di minori costi nella gestione dei rifiuti e da ben 51,7 miliardi di imballaggi venduti o consumati in meno.

Figura 1 – Stime della Commissione europea sugli effetti economici del PPWR rispetto allo scenario di riferimento 2030



Tuttavia, questi numeri meritano una certa prudenza.

In primis, non si tratta di benefici osservati là fuori, nel mondo reale. Stiamo parlando della differenza tra due mondi che esistono soltanto all'interno di un modello. Da una parte c'è lo scenario di riferimento 2030, una sorta di *business as usual* in cui continuano ad applicarsi le politiche già in vigore e i rifiuti da imballaggio passano da 77,8 a 92,4 milioni di tonnellate entro il 2030. Dall'altra troviamo un futuro alternativo in cui entra in scena il PPWR.

Il beneficio attribuito al PPWR è la differenza tra questi due futuri immaginati.

Non c'è nulla di illegittimo in questo esercizio. Ma è bene ricordare che stiamo confrontando una previsione con un'altra previsione, non un fatto osservato con un fatto osservato.

In secondo luogo, vendere meno imballaggi non equivale di per sé a creare più benessere. Bisognerebbe infatti sottrarre i costi dei sistemi di riuso e deposito, considerare la logistica, i lavaggi, le perdite e gli eventuali effetti sulla qualità del servizio, oltre a verificare quanto il risultato dipenda dalle ipotesi del modello.

Per ora, il saldo rimane positivo sulla carta. Ma la carta, com'è noto, è anche il materiale con cui si fabbricano molti imballaggi.

Qui emerge un secondo aspetto che Smith avrebbe riconosciuto immediatamente. Nella *Ricchezza delle Nazioni* (libro I, capitolo III) ricordava che "la divisione del lavoro è limitata dall'estensione del mercato". Quando aumentano i costi necessari per operare, diventa più difficile entrare nel mercato, crescere e specializzarsi.

Così emerge un possibile paradosso.

Un regolamento nato (in teoria) per favorire soluzioni più sostenibili rischia di avvantaggiare soprattutto chi è già grande e strutturato. E quando diventa più difficile entrare nel mercato, diventa anche più difficile sfidare chi è già dentro.

Il risultato può essere meno concorrenza, meno sperimentazione e meno innovazione.

Una conclusione curiosa per una regolazione che nasce con l'obiettivo, del tutto condivisibile, di migliorare il futuro.

Una lezione di modestia lunga 250 anni

Il problema del PPWR, come di tanti altri regolamenti, non è l'obiettivo.

Ridurre sprechi, consumi di risorse e impatti ambientali è un obiettivo del tutto condivisibile. La questione è un'altra: quanto possiamo essere sicuri di conoscere già il percorso migliore per arrivarci?

La sostenibilità, come la prosperità, nasce raramente da chi pensa di avere già la soluzione. Nasce molto più spesso da chi lascia spazio alla scoperta.

IBL Focus

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.