



Audizione di Confindustria sulla proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che modifica il Regolamento (UE) 2019/1020 e la Direttiva (UE) 2019/904 e che abroga la direttiva 94/62/CE.

Camera dei Deputati – Commissioni Ambiente e Attività produttive

# Audizione Parlamentare

18 maggio 2023

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per l'invito rivolto a Confindustria a partecipare a questa audizione.

Come noto, il 30 novembre 2022 la Commissione Europea ha pubblicato la proposta di Regolamento che riforma la disciplina degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (PPWR), che si inserisce nel c.d. *“secondo pacchetto sull'economia circolare”*, derivante dal relativo Piano d'azione che, a sua volta, costituisce uno dei pilastri del Green Deal Europeo.

A questo proposito, sebbene Confindustria condivida lo spirito della proposta unionale, volto a una maggiore razionalizzazione della produzione e gestione degli imballaggi e dei relativi rifiuti in un'ottica di promozione dell'economia circolare, sono, come è noto, molti gli aspetti valutati come critici del provvedimento che, se approvato nella formulazione presentata dalla Commissione Europea, rischia di danneggiare un intero sistema di eccellenza, con gravi e trasversali impatti su tutto il sistema industriale nazionale.

Le criticità che andrò ad illustrare riguardano principalmente due aspetti:

- a) il mancato rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;
- b) la mancanza di adeguate valutazioni di impatto a supporto della proposta della Commissione UE e la violazione del principio di neutralità tecnologica con il rischio di impatti negativi sull'ambiente, sulla salute e sulla competitività.

Andando nell'ordine, il primo aspetto su cui intendo concentrarmi è il mancato **rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità** che, tra l'altro, abbiamo già avuto modo di evidenziare nella memoria depositata presso la Commissione Politiche UE del Senato, che invieremo anche alla Commissione Ambiente e Attività Produttive della Camera.

Come è noto, in virtù del principio di sussidiarietà **l'Unione europea deve dimostrare che l'azione che intende intraprendere sia preferibile, per quanto concerne la sua portata e i suoi effetti, rispetto a un'azione dei singoli Stati membri, in quanto meglio realizza le finalità unionali e rappresenta, quindi, un “valore aggiunto”**.

Inoltre, i **principi di sussidiarietà e di proporzionalità richiedono che gli atti dell'Unione siano formulati in modo tale da minimizzare, per quanto possibile, obblighi e oneri a carico delle autorità nazionali, delle imprese e degli individui**, e che, qualora sia

possibile una scelta tra diverse tipologie di atto teoricamente idonee alla realizzazione dei risultati perseguiti, **tale scelta ricada sulla misura meno restrittiva.**

Nel caso della proposta della Commissione è indubbio che la scelta di adottare lo strumento giuridico direttamente vincolante del Regolamento in luogo di una Direttiva, nonché il favor per il riuso a scapito del riciclo e la previsione di un unico modello di Responsabilità estesa del produttore basato sul deposito cauzionale (DRS, Deposit Return System) in luogo dei sistemi di raccolta differenziata e riciclo, delineano un ingiustificato cambio di rotta rispetto al quadro giuridico europeo vigente in materia di rifiuti e di rifiuti d'imballaggio il quale, sino ad oggi, non ha mai imposto agli Stati membri un'unica soluzione per perseguire gli scopi di carattere ambientale prefissati dal legislatore UE.

Siamo in presenza pertanto di una “**nuova azione europea**”, che dovrebbe essere oggetto di **opportuna analisi e motivazione non solo in sé, ma anche con specifico riferimento ai principi di sussidiarietà e proporzionalità**, onde chiarire le ragioni per le quali, fermi restando gli obiettivi ambientali posti a livello unionale in materia di rifiuti d'imballaggio, gli Stati membri non possano sufficientemente realizzarli secondo gli strumenti dagli stessi ritenuti più rispondenti alle proprie esigenze nazionali.

**Tale motivazione non è stata fornita dalla Commissione.**

**La proposta, infatti, non analizza i tempi, i costi e gli oneri che sarebbero imposti a cittadini e imprese per effetto di un modello unico di gestione dei rifiuti di imballaggi che non lascia agli Stati membri alcun margine di adattamento e che non tiene conto di trent'anni di azioni, politiche e investimenti effettuati in linea con le direttive europee in materia.**

Peraltro, il mancato rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità si comprendono ancor meglio se si esamina in dettaglio il merito e le implicazioni della proposta della Commissione. E con questo mi avvio a illustrare anche la seconda tipologia di criticità di cui è affetto il Regolamento, che come anticipato in premessa attiene alla **mancanza di adeguate valutazioni di impatto a supporto della proposta della Commissione UE e alla ripetuta violazione del principio di neutralità tecnologica che rischia di creare impatti negativi sull'ambiente, sulla salute e sulla competitività nel continente.**

A questo proposito, ciò che più preoccupa **della proposta è l'aspetto riguardante il presunto vantaggio ambientale che deriverebbe dalla preferenza accordata al riutilizzo a scapito del riciclo.**

Faccio degli esempi.

Usare più e più volte un bicchiere o un contenitore può essere, eventualmente, un vantaggio sotto il profilo del singolo, ma, l'operazione, ripetuta milioni di volte in un contesto più ampio, determina chiaramente un ingente consumo di acqua, di carburante per i trasporti e, paradossalmente, ci costringe a fabbricare imballaggi più pesanti (e non più leggeri), al fine di renderli adatti al riutilizzo, che tuttavia può avvenire solo per un numero finito di volte a causa della degradazione dei materiali.

Nella relazione al provvedimento, si legge, inoltre, dell'introduzione di un obbligo per i distributori finali dell'Horeca di cibi da asporto, freddi e caldi e per il settore delle bevande, di dover fornire un sistema che consenta ai consumatori di ricaricare i propri contenitori, per poi aggiungere che la responsabilità di comportamenti scorretti non sarà comunque responsabilità dell'azienda. Un principio forse facile da scrivere in una relazione, ma sicuramente più difficile da far digerire come principio giuridico in un'epoca in cui **salute e igiene** sono fondamentali (prima ancora della pandemia) e si affermano nuovi diritti e responsabilità.

Mi collego ancora una volta agli aspetti legati a salute e igiene per evidenziare come scelte di questo tipo, figlie di un approccio ideologico, rischiano di impattare pesantemente anche sulla **sicurezza alimentare e sulla salute delle persone, dal momento che gli imballaggi svolgono un ruolo di importanza strategica per la shelf-life degli alimenti e per l'igiene stessa dei prodotti.**

A questo proposito, segnalo che Confindustria depositerà dopo questa audizione della documentazione contenente l'elaborazione di studi ed evidenze empirico-scientifiche del **sistema di riutilizzo** degli imballaggi che verte su tre aspetti: **impatti negativi sulla salute** (in termini di riduzione dei livelli di igiene e contrasto di fenomeni batteriologici); **maggior consumo di acqua ed energia** e, più in generale, i potenziali impatti ambientali negativi sull'ambiente; **impatti negativi in termini di sprechi alimentari.**

Cito solo alcune delle evidenze che sono riportate all'interno della nostra elaborazione, rimandando per i dettagli al documento stesso.

Per quanto riguarda **l'impatto del riutilizzo sulla salute**, ad esempio, alcuni studi<sup>1</sup> hanno dimostrato che gli articoli di servizio singolo (monouso) sono microbiologicamente più sicuri rispetto a quelli riutilizzabili. **La probabilità di contaminazione microbica è risultata maggiore del 50% con i prodotti riutilizzabili rispetto agli articoli usa e getta utilizzati negli stessi stabilimenti.** Il 15% degli utensili riutilizzabili aveva infatti conteggi microbiologici che superavano il livello massimo raccomandato per utensile. In media, per gli articoli usa e getta il numero di colonie era pari a **due**, mentre, per i materiali **riutilizzabili, la media era di 410.**

Per quanto riguarda, invece, il **consumo di acqua e di energia del riutilizzo e i potenziali impatti ambientali negativi**, alcuni numeri<sup>2</sup> evidenziano che il **sistema monouso** si è dimostrato più rispettoso dell'ambiente in diverse categorie: **cambiamenti climatici, formazione di particolato fine, esaurimento di fonti fossili, consumo di acqua dolce e acidificazione del suolo.** Ad esempio, il **sistema di riutilizzo ha generato il 177% in più di emissioni di CO2, ha creato il 238% in più di esaurimento dei combustibili fossili e ha consumato il 267% in più di acqua dolce rispetto al sistema monouso, generando il 137% in più di particolato fine.**

In conclusione, quindi, il confronto tra i sistemi monouso e multiuso mostra che gli **hotspot ambientali si verificano prevalentemente in fasi diverse del ciclo di vita nei due sistemi:** per il sistema monouso, gli impatti maggiori sono generati durante la produzione a monte degli articoli, mentre il principale contributo agli impatti del sistema multiuso è la fase di utilizzo, cioè il lavaggio degli articoli.

---

<sup>1</sup> Felix, Parrow, *Utensil sanitation: a microbiological study of disposables and reusables - J. of Enviro*, studio comparativo sugli utensili usa e getta e riutilizzabili (tazze, piatti e posate) utilizzati in **21 operazioni di ristorazione** nella contea di Fairfax, in Virginia.

<sup>2</sup> Studio "Comparative Life Cycle Assessment (LCA), Single -use and multiple-use dishes systems for in-store consumption in quick service restaurants.

**Ciò che emerge dai nostri studi, infatti, è che tanto i prodotti monouso, quanto le opzioni riutilizzabili, svolgono un ruolo importante nella transizione verso un'economia di tipo circolare e, per tale ragione, dovrebbero essere soluzioni complementari e non concorrenti.**

Alla luce delle considerazioni sopra esposte relative agli aspetti ambientali e igienico-sanitari, ai quali aggiungiamo anche l'aspetto legato al fatto che le **operazioni di preparazione per il riutilizzo richiedono rilevanti consumi di acqua e di energia**, è invece possibile affermare che **il riutilizzo non è sempre la scelta più sostenibile**, anche in considerazione dell'attuale situazione che l'Italia e molti altri Paesi del Sud Europa si trovano a vivere con il diffondersi degli allarmi di siccità.

Sul tema, la posizione di Confindustria è, quindi, quella di **identificare la scelta più equilibrata e più idonea al perseguimento degli obiettivi generali di razionalizzazione dell'uso degli imballaggi**, in una sostanziale **parificazione del ricorso**, da parte degli Stati membri, **al riuso e/o al riciclo**. Garantendo la necessaria flessibilità nella scelta dell'una o l'altra soluzione, infatti, si preserva sia l'obiettivo principale del Regolamento, sia la vocazione – anche infrastrutturale – del singolo Stato membro, con un bilanciamento corretto di tutti gli interessi meritevoli di protezione.

**Per tale ragione, tra le numerose proposte portate avanti e difese con forza da Confindustria, vi è quella di sopprimere l'articolo 26, vale a dire la disposizione che disciplina gli obiettivi obbligatori di riutilizzo e ricarica a scapito degli imballaggi monouso riciclabili.**

Le criticità del provvedimento, purtroppo, non sono "limitate" solo al tema del riuso a scapito del riciclo. Sono presenti, infatti, anche divieti di produzione per **diverse tipologie di imballaggi monouso** (in particolare, articolo 22, *Restrizioni all'uso di determinati formati di imballaggio*) e una serie di **discriminazioni tra materiali** che, oltre ad essere ambientalmente non sostenibili, comporterebbe anche gravi ricadute sull'*export*.

**Anche in questo caso, le restrizioni imposte non sono giustificate da alcuna valutazione di impatto e non tengono conto né delle proprietà dei materiali, né dell'efficacia dei sistemi di riciclo già consolidati in alcuni Stati Membri, come l'Italia,**

**che ne consentono una gestione sostenibile anche se impiegati in applicazioni monouso.**

Il rischio, quindi, è quello di vanificare gli sforzi e gli investimenti compiuti dai settori industriali e dai Paesi più virtuosi che hanno condotto ad oggi al raggiungimento e al superamento degli obiettivi europei di riciclo degli imballaggi.

Inoltre, come ho anticipato, la valutazione d'impatto presentata dalla Commissione non analizza adeguatamente nemmeno l'impatto di questo tipo di misura sulla **salute e la sicurezza alimentare**.

**Il divieto di imballare frutta e verdura in imballaggi in plastica monouso, ad esempio, non tiene conto del ruolo degli imballaggi nella prevenzione dei rifiuti alimentari.**

**Si pensi al divieto per gli imballaggi monouso destinati alla frutta e alla verdura inferiore a 1,5kg.** In buona sostanza, se questo divieto venisse confermato, nessuno di noi potrebbe più acquistare una confezione di insalata già lavata, spezzettata e debitamente imballata al supermercato che, al netto del giudizio che ognuno di noi può avere sull'abitudine alimentare in sé, rappresenta ormai una prassi per milioni di famiglie che, anche per via della mancanza di tempo, preferiscono acquistare i vegetali in questo formato, non sacrificando un'alimentazione corretta e bilanciata.

Alla luce di quanto finora esposto e rimandando alla documentazione che allegheremo, contenente le nostre proposte e osservazioni puntuali all'intero articolato proposto dalla Commissione, **confermiamo la necessità di rivedere complessivamente anche tutte le restrizioni e i divieti, sopprimendo in particolare l'articolo 22.**

Non possiamo, poi, non sottolineare che la proposta della Commissione ha un atteggiamento pregiudizievole anche per le **bioplastiche compostabili**. La proposta della Commissione, invece di valorizzarle, finisce per penalizzarle se non vietarne molte applicazioni.

Inoltre, vorrei sottolineare una ulteriore criticità, legata al trattamento delle **"capsule da caffè"**, che hanno rivoluzionato la fruizione del caffè per milioni di persone e che costituiscono un settore in forte espansione. Le capsule in alluminio e in plastica, infatti, preservano a lungo la qualità del caffè in esse contenuto, ottimizzando e contenendo lo

spreco del materiale di “imballaggio” e del suo contenuto. Sono facili da riciclare, attraverso sistemi, schemi e filiere già rodati ed efficaci. Discriminare le applicazioni in alluminio e in plastica rappresenterebbe una violazione del principio della neutralità della scelta del materiale (cardine delle politiche comunitarie su argomenti omologhi) unitamente alla neutralità della scelta della soluzione a fine vita (riciclabilità o compostabilità). Mantenere tale libertà di scelta è la chiave per ottenere i migliori risultati per i consumatori e l’ambiente.

Infine, come già accennato, un’ulteriore e importante criticità è rappresentata dall’identificazione, per alcune tipologie di imballaggi monouso, del **cauzionamento** (ovvero nel c.d. **Deposit Return System, DRS**), come modello di restituzione che i singoli Paesi devono adottare, fissato, peraltro, senza indicare obiettivi di raccolta, né tantomeno finalizzando il DRS al raggiungimento di specifici obiettivi di riciclo.

Questo aspetto rischia di penalizzare gli Stati membri che, come l’Italia, non hanno incentrato le proprie politiche in materia di imballaggi sui sistemi DRS. In particolare, l’articolo 44 (*Sistemi di deposito cauzionale e restituzione*) introduce un secondo sistema (di deposito e di restituzione, DRS) che si sovrappone, sia per la preparazione per il **riutilizzo**, sia per l’avvio al **riciclo**, a quello - differente perché non basato sul deposito – già esistente sui sistemi di raccolta e di restituzione, che assicurano la raccolta differenziata di tutti i rifiuti d’imballaggio per facilitare la loro preparazione per il riutilizzo e il riciclo di alta qualità.

I dati confermano che il sistema italiano, basato sul CONAI e i consorzi di filiera, pur non utilizzando il deposito cauzionale è riuscito a superare tutti i target europei di avvio al riciclo dei rifiuti d’imballaggio, grazie alla collaborazione tra imprese e Comuni, raggiungendo, con 9 anni di anticipo, i target fissati a livello UE al 2030. Non vi è, quindi, a nostro avviso, **nessuna ragione per istituire in Italia un altro sistema basato sul deposito cauzionale, sia che affianchi, sia che sostituisca quello esistente, per i rifiuti d’imballaggio da avviare al riciclo**, in quanto genererebbe nuovi e maggiori costi, nonché confusione e difficoltà per i cittadini, i comuni e le imprese che hanno imparato a fare sempre meglio le raccolte differenziate dei rifiuti d’imballaggio.

Confindustria ritiene di fondamentale importanza assicurare, anche in questo caso, il **rispetto del principio generale di neutralità tecnologica**. Tutti i sistemi di raccolta per il



riciclaggio (compresa la raccolta differenziata), così come il DRS, sono strumenti idonei a raggiungere gli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti. **Il Regolamento, quindi, non dovrebbe né promuovere, né obbligare, gli Stati Membri ad adottare un modello unico come il DRS, ma dovrebbe piuttosto consentire che vi sia un'articolazione di differenti sistemi nazionali, valorizzando i diversi modelli già esistenti e operativi. Il tutto, ovviamente, purché si raggiungano o siano già stati raggiunti gli obiettivi fissati a livello UE.**

Una delle proposte avanzate da Confindustria è quella di **prevedere la possibilità per uno Stato Membro di ritardare di 5 anni l'istituzione del sistema DRS, a condizione che entro il 1° gennaio 2029 lo SM abbia raggiunto un tasso di raccolta compreso tra l'80-85%.**

Per tutto quanto sin qui esposto, non possiamo che rinnovare l'auspicio, anche in questa sede, di una sostanziale e profonda rivisitazione dell'intero provvedimento, per orientarlo ad un maggiore equilibrio e flessibilità, che tenga conto delle specificità di tutti gli Stati Membri, valorizzando le vocazioni di ognuno nel solco della transizione circolare.