



Audizione presso le Commissioni Ambiente (VIII) e Attività  
Produttive (X) della Camera dei Deputati

Proposta di Regolamento europeo in materia di imballaggi e rifiuti di  
imballaggi

14 novembre 2023

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati, Vi ringrazio per l'invito a questa audizione avente a oggetto la proposta di Regolamento europeo in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggi.

Confindustria, Confagricoltura, Confcommercio, Confartigianato, Confcooperative, Federdistribuzione, Casartigiani e CLAAI, oggi presenti in delegazione, hanno ravvisato la necessità di portare all'attenzione del Presidente del Consiglio, dei Ministri competenti e dei leader dei partiti politici, attraverso una lettera congiunta dello scorso 2 novembre, le forti preoccupazioni dovute alle criticità del Regolamento della Commissione europea.

Questa nostra iniziativa congiunta fa seguito a quella di un anno fa, in occasione dell'inizio dell'iter del Regolamento europeo. Dopo quella segnalazione, diamo atto che il Governo e le diverse forze politiche italiane si sono fortemente impegnate, mostrando grande compattezza e la capacità di fare sistema in nome della salvaguardia delle eccellenze italiane che verrebbero fortemente compromesse dalla proposta della Commissione.

Nelle prossime settimane i negoziati istituzionali giungeranno ad una fase decisiva, sia in Parlamento europeo che in seno al Consiglio dell'UE. Dopo il voto della Commissione ambiente del Parlamento europeo (ENVI) le criticità non solo non sono state rimosse, ma sono state addirittura estese. In vista del voto in plenaria del Parlamento europeo, previsto per il prossimo 22 novembre, e dell'intenzione della Presidenza spagnola di accelerare ulteriormente il negoziato e far approvare un orientamento generale già al Consiglio ambiente del 18 dicembre, abbiamo ritenuto doveroso richiamare di nuovo l'attenzione delle Istituzioni italiane per i forti timori di pregiudizi irreversibili per l'economia e le filiere strategiche del Paese.

Abbiamo molto apprezzato la tempestività del riscontro alla nostra lettera da parte del Governo, nella persona del Presidente del Consiglio, che ci ha confermato che le questioni sollevate sono oggetto della massima attenzione da parte dell'Esecutivo, nonché l'attenzione riservatoci con l'odierna audizione.

Sebbene le Confederazioni qui presenti condividano lo spirito della proposta unionale, volta 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 del provvedimento valutati come critici che, se approvato, rischiano di danneggiare un intero sistema di eccellenza e filiere strategiche.

Parliamo dei molteplici settori produttori di imballaggi, i loro fornitori di materie prime, dell'intera industria italiana del riciclo, delle imprese che utilizzano tali imballaggi per commercializzare ed esportare merci in Italia e all'estero, dall'agricoltura a tutte le filiere della produzione alimentare e della ristorazione, dalla cosmetica alla farmaceutica, dai pubblici esercizi al turismo, dalla piccola, media e grande distribuzione organizzata, al vending, alla logistica e ai produttori di macchinari.

E' a rischio oltre il 30% del Prodotto Interno Lordo del Paese, decine di migliaia di imprese e centinaia di migliaia di posti di lavoro.

Ciò che più preoccupa della proposta è la mancanza del rispetto del principio di neutralità tecnologica, che si evince anzitutto dal presunto vantaggio ambientale che deriverebbe dalla preferenza accordata al riutilizzo a scapito del riciclo. Non ci sono evidenze scientifiche che confermino come il riuso sia migliore del riciclo sotto il profilo ambientale, anzi per quanto riguarda i beni alimentari è vero il contrario. Ci sono, infatti, evidenze scientifiche che dimostrano piuttosto un maggior consumo di acqua ed energia ed un livello di emissioni di CO2 nettamente peggiorativo.

Usare più e più volte un bicchiere o un contenitore può essere solo un apparente vantaggio 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.

L'Italia è tra i Paesi dell'unione che, a detta della stessa Commissione, non corre il rischio di mancare gli obiettivi di riciclo né per gli imballaggi, né per i rifiuti urbani. L'8 giugno 2023 la Commissione Europea ha pubblicato la relazione di segnalazione preventiva sull'attuazione delle direttive sui rifiuti. Più nello specifico, per quanto riguarda gli obiettivi di riciclo dei rifiuti di imballaggio da raggiungere entro il 2025 sono 17 i Paesi non a rischio, pari a quasi l'80% degli abitanti dell'Unione e 10 quelli a rischio (poco più del 20% degli abitanti).

Non si capisce quindi il motivo di penalizzare il riciclo a favore del riuso, sia sotto il profilo ambientale che economico.

Per quanto riguarda poi gli aspetti legati a salute e igiene, occorre 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 ridurre lo spreco alimentare e aumentare la shelf-life degli alimenti, per la conservazione delle proprietà organolettiche e per l'igiene stessa dei prodotti. In molti settori, quali quello alimentare, delle mense e della ristorazione, il riutilizzo potrebbe determinare significative ricadute, oltre che in termini di costi economici ed ambientali necessari per assicurare la sanificazione dei contenitori, anche sotto il profilo igienico - sanitario e di responsabilità a carico di chi somministra gli alimenti.

Il riferimento è, in particolare, al divieto di imballaggi monouso per frutta e verdura fresca e per quelli nei ristoranti del settore HO.RE.CA. così come la proposta di quote di riutilizzo per il take away, che ha un impatto estremamente negativo su 365 mila imprese in Italia, per un totale di 1,4 milioni di dipendenti comportando costi insostenibili, anche a danno dei consumatori.

Per tale ragione, tra le proposte portate avanti e difese con forza dalle imprese italiane, vi è quella di modificare l'articolo 26, vale a dire la disposizione che disciplina gli obiettivi obbligatori di riutilizzo e ricarica e scapito degli imballaggi monouso riciclabili. In particolare, riteniamo fondamentale:

- introdurre la possibilità di esenzione da tutti gli obiettivi di riutilizzo per garantire la complementarità tra riciclaggio e riutilizzo, sulla base delle prestazioni ottenute dagli Stati membri nella raccolta differenziata per l'avvio a riciclo, al fine di consentire la coesistenza tra sistemi di riutilizzo e riciclaggio, sulla base di quale sistema funziona meglio nelle diverse circostanze, senza pregiudicare l'obiettivo finale e condiviso di ridurre/eliminare il littering;
- eliminare il riferimento nell'allegato V agli imballaggi per frutta e verdura fresca e per il settore HO.RE.CA. evitando così di farli rientrare tra quelli oggetto di restrizioni e divieti di commercializzazione;
- eliminare gli obiettivi vincolanti di riutilizzo riguardanti alimenti/bevande, poiché in questi casi il riutilizzo comporta rischi significativi per la sicurezza alimentare e la salute dei consumatori;
- rimuovere la possibilità per le normative nazionali di fissare obiettivi di riutilizzo obbligatori divergenti che non consentiranno un approccio trasversale all'economia circolare nei confini dell'UE;

- rimuovere la possibilità per la Commissione europea di adottare atti delegati per introdurre ulteriori obiettivi, per evitare di esautorare la legislazione primaria da questa funzione, garantendo un adeguato controllo dei colegislatori, riducendo così anche l'incertezza del diritto che graverebbe su tutti gli operatori interessati dalle previsioni del regolamento.

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 divieto di utilizzare imballaggi monouso nel settore dell'ortofrutta così come nella ristorazione non tiene conto, non solo degli impatti ambientali e sulla salute e igiene dei consumatori come sopra richiamati, ma anche della possibilità alternativa di raccogliere tali imballi e avviarli al riciclo senza rischi di dispersione nell'ambiente.

Il divieto di imballare frutta e verdura fresca in imballaggi in plastica monouso, ad esempio, non tiene conto del ruolo degli imballaggi nella prevenzione dei rifiuti alimentari. Ruolo più volte ribadito nel tempo anche dalla FAO che sottolinea come lo spreco alimentare da un imballo insufficiente di prodotti agroalimentari impatti ambientalmente almeno 7 volte più del loro imballo. 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. Tali divieti comporterebbero, infatti, una significativa diminuzione nel consumo di frutta e verdura freschi.

Alla luce di quanto finora esposto confermiamo la necessità di rivedere complessivamente anche tutte le restrizioni e i divieti dell'articolo 22 e relativo allegato V e assicurare la loro non applicazione in caso di esistenza di adeguati sistemi di raccolta differenziata per avvio

al riciclo, lasciando comunque sempre la possibilità di prevedere deroghe specifiche per tipologie di prodotti. Si riporta l'esempio dei prodotti lattiero-caseari, gli imballaggi servono per garantire la salute dei consumatori che soffrono di allergie/intolleranze e per limitare il tempo in cui i prodotti alimentari vengono esposti a temperatura ambiente a contatto con l'aria, ad esempio durante una colazione a buffet.

Non possiamo, poi, non sottolineare che la proposta della Commissione impatterebbe sensibilmente in modo negativo il settore delle bioplastiche compostabili e biodegradabili. L'introduzione di una serie di ingiustificate restrizioni limiterebbe fortemente l'innovazione verso imballaggi sostenibili che, oltre a prevenire sprechi alimentari massimizzano il ritorno del rifiuto organico ai suoli per mantenere la fertilità, penalizzerebbe fortemente il ritorno degli ingenti investimenti fatti in Italia negli ultimi anni in bioraffinerie innovative prime al mondo. Questi impianti sono un asset del nostro Paese e infrastrutture per il trattamento del rifiuto organico in Europa, creando un ponte tra economia ed ecologia. La leadership che il nostro Paese detiene in tali prodotti innovativi è ulteriormente confermata dal fatto che Cina e Stati Uniti stanno imitando tali prodotti e processi innovativi nella loro corsa agli sviluppi industriali del bio-manufacturing, considerati strategici.

Andrebbe anche eliminato il nuovo comma 2-bis dell'articolo 38, che obbliga i ristoranti, i bar e i servizi di ristorazione a offrire l'acqua del rubinetto gratuitamente o a basso costo su richiesta del consumatore, per garantire la sicurezza ed evitare potenziali problemi di responsabilità associati all'acqua del rubinetto.

Infine, 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.

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. La nostra proposta 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.

E' fondamentale a nostro avviso concentrare con urgenza tutti gli sforzi su tre fronti: la presentazione e il sostegno di emendamenti per il voto in Parlamento europeo; il dialogo con la Presidenza Spagnola e i Paesi che sostengono la proposta per evitare scelte arbitrarie ed estremamente impattanti per la nostra economia; il consolidamento delle alleanze con gli altri Stati membri - ve ne sono molti - che come l'Italia non condividono le misure del Regolamento, poiché non consentono la necessaria flessibilità e non riconoscono il principio di neutralità tecnologica per il raggiungimento di ambiziosi obiettivi ambientali attraverso l'economia circolare.