



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

*“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”*

*COM(2022) 677 final*

*CAMERA DEI DEPUTATI  
Commissione riunite  
VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)  
X (Attività produttive, commercio e turismo)*

*30 maggio 2023*

# SOMMARIO

## 1. Premessa

## 2. Una valutazione d'insieme

## 3. Contesto della proposta - Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità

## 4. Osservazioni specifiche

### *4.1 Considerando*

### *4.2 Commenti sugli articoli del Regolamento*

- ✓ Libera circolazione (articolo 4)
- ✓ Imballaggi riciclabili (articolo 6)
- ✓ Contenuto minimo di materiale riciclato negli imballaggi in plastica (articolo 7)
- ✓ Imballaggi compostabili e sacchetti di plastica (articoli 8 e 29)
- ✓ Etichettatura degli imballaggi (articolo 11)
- ✓ Obblighi degli importatori (articolo 16)
- ✓ Obblighi dei distributori (articolo 17)
- ✓ Restrizioni all'uso di determinati formati di imballaggio (articolo 22)
- ✓ Riutilizzo e ricarica (articoli 23, 24, 25 e 26)
- ✓ Specifiche tecniche comuni (articolo 32)
- ✓ Sistemi di restituzione e raccolta (articolo 39)

## 5. Conclusioni

## 1. Premessa

Il 30 novembre 2022 la Commissione Europea ha presentato una proposta di Regolamento che intende rivedere il quadro legislativo europeo in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio. Si tratta di una proposta che fin da subito ha destato molta preoccupazione tra gli attori economici coinvolti da questa disciplina. Il primo elemento di preoccupazione riguarda lo **strumento normativo proposto**, poiché la scelta del Regolamento, in luogo della Direttiva, lascia poco spazio ai singoli Stati nella definizione dei modelli e degli strumenti da adottare per raggiungere gli obiettivi.

Una scelta che, paradossalmente, rischia di penalizzare Paesi come l'Italia che, sul fronte della gestione degli imballaggi, vanta già risultati importanti essendo primo fra i grandi Stati europei per riciclo pro-capite dei materiali di imballaggio, e che ha sviluppato realtà tecnologicamente più avanzate di raccolta, selezione e riciclo dei materiali di imballaggio. Non a caso, rispetto agli attuali obiettivi fissati al 2025, l'Italia ha già raggiunto e superato i target di riciclo degli imballaggi post-consumo (con quasi il 74% rispetto al 65% previsto dall'Europa).

Al di là della forma giuridica scelta, **anche sui contenuti le preoccupazioni sono alte**. Infatti, senza una approfondita valutazione di impatto, la proposta di Regolamento prevede l'imposizione di alcune restrizioni e divieti di alcune forme di imballaggio, la fissazione di criteri di progettazione (sulla scia di una impostazione già proposta dalla Commissione Europea con il Regolamento Ecodesign) e l'imposizione di sistemi vincolanti di vuoto a rendere su cauzione.

L'intento è quello di spingere quanto più possibile verso **la prevenzione** e il **riutilizzo**, obiettivo in termini generali pur condivisibile, ma che deve essere perseguito con modelli coerenti con le caratteristiche e le esigenze del sistema di imprese che operano nella filiera degli imballaggi; inoltre prevenzione e riuso non possono essere visti come l'unica opzione, ma vanno ad aggiungersi, pur nell'ambito della gerarchia nella gestione dei rifiuti, ai **modelli positivi di riciclo** che si sono sviluppati in questi anni anche sulla spinta del precedente quadro normativo.

Si tratta di un provvedimento molto impattante, sia verso le imprese che producono imballaggi che verso molti settori che li utilizzano. Date queste premesse, il negoziato tra le Istituzioni europee (Parlamento e Consiglio) che dovranno discutere la proposta della Commissione non sarà né semplice né banale, e altrettanto strategico sarà il ruolo che dovrà svolgere il Governo italiano.

## 2. Una valutazione d'insieme

La proposta di Regolamento concernente la riforma della disciplina UE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, attualmente in corso di elaborazione da parte della Commissione europea, sta suscitando forti preoccupazioni tra le imprese operanti nei settori del commercio, del turismo, della ristorazione, dell'intrattenimento e dei servizi avendo riguardo all'impostazione complessiva del testo così come attualmente formulato.

Confcommercio da sempre ha sostenuto il ruolo proattivo che l'Unione Europea ha giocato nell'orientare le politiche degli Stati Membri verso gli obiettivi di transizione ecologica. Tali politiche, finora, si sono risolte nella determinazione di obiettivi e principi generali a cui gli

Stati Membri hanno dovuto adeguarsi, ma con ampi margini di discrezionalità circa l'adozione delle specifiche misure ritenute necessarie per raggiungere questi obiettivi. Questa impostazione ha favorito la definizione, nei singoli Stati, di un quadro normativo funzionale alle specificità del tessuto economico, produttivo e sociale di ciascun Paese.

Con la proposta di Regolamento sugli imballaggi si paventa, invece, una rischiosa inversione di tendenza (già vista anche con un altro importante Regolamento in discussione, quello sull'eco-design), che rischia di penalizzare proprio i Paesi che già in questi anni hanno compiuto sforzi significativi per adottare modelli in grado di garantire una efficace gestione dei rifiuti di imballaggio e favorito il conseguimento degli obiettivi di riciclo, operando a supporto delle imprese secondo un obiettivo generale di prevenzione, mettendo in relazione le esigenze del mondo dei produttori e degli utilizzatori di imballaggi.

Lo schema del provvedimento, in particolare, punta sulla riduzione e l'eliminazione degli imballaggi, sulla valorizzazione dei prodotti sfusi, sui contenitori da riutilizzare attraverso l'introduzione vincolante e restrittiva di forme e modalità di cauzionamento.

Tutti aspetti, questi, che non è detto possano rivelarsi più efficaci e sostenibili rispetto al modello italiano già operativo, che negli anni ha portato a risultati di eccellenza per il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata fissati a livello europeo.

In Italia è stato infatti conseguito un tasso di riciclo degli imballaggi per oltre il 70%, raggiungendo, con anni di anticipo, gli obiettivi previsti dall'Europa con la medesima percentuale per il 2030.

In linea generale va considerato che la proposta di Regolamento così come formulata rischia di penalizzare le realtà più virtuose a livello europeo come l'Italia che è il primo tra i grandi Stati europei per riciclo pro capite dei materiali di imballaggio e recupero dei rifiuti.

Tra gli obiettivi stabiliti dalle direttive contenute nel pacchetto di economia circolare adottato a livello europeo vi è quello del riciclo del 65% dei rifiuti di imballaggi entro il 2025 e del 70% entro il 2030, con obiettivi diversificati per materiale, come illustrato nella tabella:

<b>Materiale</b>	<b>Entro il 2025</b>	<b>Entro il 2030</b>
Tutti i tipi di imballaggi	65%	70%
Plastica	50%	55%
Legno	25%	30%
Metalli ferrosi	70%	80%
Alluminio	50%	60%
Vetro	70%	75%
Carta e cartone	75%	85%

Il modello italiano di gestione dei rifiuti d'imballaggio, basato sulla raccolta differenziata e sulla responsabilità in capo agli EPA per il raggiungimento degli obiettivi di corretta gestione, rappresenta un'eccellenza nel panorama europeo.

Primato confermato sia dai recenti dati Eurostat di riciclo e recupero dei rifiuti urbani sia dai risultati di riciclo raggiunti per gli imballaggi. Con una percentuale di imballaggi avviati a

riciclo che si attesta al 73,3 per cento, l'Italia ha già superato con largo anticipo per tutti i materiali d'imballaggio gli obiettivi fissati dall'Unione Europea per il 2025 e vicini se non sopra a quelli fissati per il 2030 per quasi tutti i materiali.

<b>Consuntivo 2021</b>	<b>Imnesso al consumo</b>	<b>Avvio al riciclo</b>	
<b>MATERIALE</b>	<b>K/TON</b>	<b>K/TON</b>	<b>%</b>
Acciaio	542	390	71,9
Alluminio	78	53	67,5
Carta	5.243	4.460	85,1
Legno	3.394	2.198	64,7
Plastica e bioplastica	2.274	1.264	55,6
Vetro	2.850	2.183	76,6
<b>TOTALE</b>	<b>14.381</b>	<b>10.540</b>	<b>73,3</b>

Va poi considerato che l'European Paper Packaging Alliance (Eppa) ha commissionato uno Studio sul ciclo di vita (LCA - Life Cycle Analysis) dei prodotti monouso in carta – materia prima rinnovabile, certificata e pienamente riciclabile e realmente riciclata – che dimostra come il passaggio ad alternative riutilizzabili genererebbe il 48% in più di emissioni di CO2, consumerebbe il 39% in più di acqua potabile e richiederebbe l'82% in più di estrazione di minerali e risorse.

L'analisi dei risultati mostra che tutto ciò è dovuto al trasporto di ritorno degli imballaggi dopo il loro uso, nonché al lavaggio e all'asciugatura, che consumano più energia, più acqua e più risorse di quelle necessarie per la produzione e l'utilizzo di imballaggi monouso in carta.

Pensare poi di poter vendere l'alimento sfuso, e di vietare il prodotto monouso per poter privilegiare invece l'imballaggio riutilizzabile, non solo è contrario a quelle che sono le logiche più elementari di protezione dell'alimento e di tutela della salute del consumatore ma comporta un aggravio pesante in termini di produzione di CO2 quattro volte più che la produzione di contenitori monouso. In termini di consumo d'acqua viene ipotizzato per oltre 4-5 volte l'utilizzo e il consumo d'acqua potabile fresca.

Inoltre, "il packaging" alimentare rappresenta un elemento fondamentale per la tutela dell'integrità dell'alimento.

In tale ambito sono poi da valutare non solo gli impatti ambientali ma, ancor prima, le ricadute in termini di prestazioni sul prodotto contenuto: igienicità, salubrità, informazioni al consumatore, ecc.

Temi che rappresentano la ragion d'essere dell'imballaggio e che dovrebbero sempre venire posti come prioritari rispetto ad altri obiettivi, anche con una logica di riduzione degli sprechi dei prodotti contenuti che rappresenta uno dei principi della sostenibilità.

L'impianto complessivo della bozza di Regolamento risulta invece essere caratterizzato da una forte connotazione ideologica. Si prevedono divieti di immissione sul mercato di particolari categorie di imballaggi (come, ad esempio, nell'Horeca), l'obbligo di passare a

imballaggi riutilizzabili fino al 95% per l'asporto di cibi e bevande, discriminazioni tra materiali, restrizioni, privilegio dei sistemi di riutilizzo a sfavore del riciclo, senza alcun rispetto dei principi della neutralità tecnologica, mentre in questo caso è evidente il netto orientamento verso il riuso a fronte del riciclo, scelta che non sempre può garantire un impatto ambientale più sostenibile e la cui implementazione può risultare non sempre fattibile attraverso complessi e costosi sistemi di cauzionamento.

Se tale impostazione venisse confermata, danni ingenti ricadrebbero, ad esempio, sulla filiera alimentare in quanto gli imballaggi alimentari in generale, inclusi quelli monouso che sono tra i più direttamente colpiti da questo approccio, sono fondamentali per la protezione e conservazione degli alimenti, l'informazione al consumatore, la tracciabilità e l'igiene dei prodotti, permettendone anche la commercializzazione e l'export.

Il rischio è, allora, quello di mettere fuori mercato numerosi imballaggi sicuri e perfettamente riciclabili, incidendo pesantemente nelle scelte e negli investimenti delle imprese che operano nella filiera degli imballaggi e scaricando ed aumentando in maniera sproporzionata i costi per le imprese che dovranno acquistare imballaggi di diversi (e più sofisticati) materiali nonché di spezzare le catene di fornitura e di distribuzione.

Non va dimenticato che queste stesse imprese sono ancora sottoposte a forti difficoltà a causa dell'attuale crisi economica, dell'impennata dei costi energetici, delle materie prime e dei prodotti alimentari e che stanno ancora sopportando le conseguenze della fase pandemica dovuta al Covid-19.

Altro elemento di forte criticità riguarda il risalto dato alla messa in atto dei sistemi di deposito cauzionale che, così come formulati, rischiano di danneggiare la distribuzione organizzata in ogni sua articolazione, gli operatori della ristorazione, dei pubblici esercizi, delle attività ricettive nonché diversi altri comparti come, ad es., la vendita al dettaglio di prodotti alimentari.

Tali imprese infatti non sono strutturate per gestire gli adempimenti previsti in quanto non hanno a disposizione spazi sufficienti per accogliere gli imballaggi restituiti dai consumatori né dispongono di personale sufficiente per gestire i flussi generati da tali operazioni.

Il passaggio verso sistemi volti a promuovere il riutilizzo dovrebbe poi basarsi sui dati consolidati delle dinamiche di mercato. Un tale cambiamento sistemico richiede, infatti, l'evoluzione dei modelli di *business*, a cominciare dalle innovazioni tecnologiche che dovranno essere introdotte anche a livello di trasformazione impiantistica, modifiche della catena di approvvigionamento, presenza di infrastrutture adeguate all'interno dei locali (compresi i sistemi di raccolta/separazione dei rifiuti di imballaggio), strutture di pulizia efficienti e capacità di stoccaggio nella aziende ricettive, con il dovuto riguardo alle specificità locali e nazionali.

Deve essere inoltre valutata attentamente la fattibilità della logistica di ritorno nei punti vendita né va sottovalutato che anche la formazione adeguata dei dipendenti delle piccole strutture richiede impegno e risorse e sottrae tempo alle attività principali.

Secondo stime recenti elaborate dal Conai, una simile proposta impatterebbe negativamente su oltre 300.000 produttori e utilizzatori industriali e artigianali, e oltre 400.000 tra imprese del commercio, del turismo, della ristorazione e dell'intrattenimento e dei servizi che,

complessivamente, vanno a generare un fatturato di oltre 1800 miliardi con una forza occupazionale di più di 7 milioni di lavoratori.

Si evidenzia poi come la proposta di regolamento sia carente di fondamento scientifico quando orienta il mercato verso determinate scelte tecnologiche o produttive. Mancano, poi, riferimenti puntuali a LCA (*Life Cycle Assessment*) che diano evidenza degli impatti economici, sociali e ambientali derivanti dall'applicazione della nuova disciplina unionale.

La ricaduta sulle imprese dovrebbe invece essere considerata attraverso una rigorosa analisi costi/benefici e valutazioni del ciclo di vita, mentre le esternalità negative dovrebbero essere controbilanciate da misure di sostegno, incentivi finanziari e normativi, nonché prevedendo congrui e adeguati periodi di transizione.

Questo approccio normativo, generando poi incertezza su quali potranno essere a termine gli imballaggi immessi e quelli vietati - in base a criteri di eco designer al momento non noti e che dovranno essere definiti in una fase successiva - disincentiverà le imprese dagli investimenti, compromettendo gli obiettivi generali di crescita, con possibili sprechi di risorse e perdite di posti di lavoro.

Così come concepita, la proposta rischia, quindi, di danneggiare l'intera filiera di produzione e gestione degli imballaggi in tutto il suo percorso di vita.

Va poi considerato che molti investimenti presenti nel PNRR sono impostati sul sistema del riciclo e sono stati previsti nel Programma più di due miliardi di euro per rafforzare l'economia circolare e migliorare ulteriormente la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti. Sarebbe paradossale che la Commissione UE, che ha approvato tale impostazione del PNRR, si orienti poi in modo differente attraverso l'introduzione di un Regolamento che andrebbe a scardinare e vanificare i progetti e le strategie già avviati.

Gli obiettivi relativi agli imballaggi riutilizzabili (art. 27), poi, non tengono adeguatamente conto del fatto che il modello del riutilizzo non sembra poter facilmente garantire la sicurezza alimentare dei consumatori.

Anche per quanto riguarda le disposizioni relative alla ricarica degli imballaggi ad uso alimentare e non, come previste dalla vigente disciplina europea, si sottolinea l'esigenza che le stesse rimangano su base volontaria, contrariamente a quanto invece prevede la bozza di proposta di regolamento.

Gli esercizi commerciali, ad esempio, devono poter rifiutare un contenitore fornito da un cliente se lo ritengono non igienico o inadatto al cibo o alla bevanda venduti. La salute e la sicurezza alimentare dei clienti e del personale non devono in alcun modo essere compromesse rispetto ad altri principi e devono costituire la massima priorità, in linea con la legislazione alimentare della UE.

Preme poi segnalare anche la posizione assunta dal Ministero dell'Ambiente che ha espresso forti perplessità circa la proposta di Regolamento UE sugli imballaggi in oggetto. Il Ministero ha infatti sottolineato l'efficienza del modello attualmente adottato a livello nazionale, evidenziando che, come sopra ribadito, nel 2021 l'Italia ha avviato a riciclo il 73,3% degli imballaggi immessi sul mercato, superando il target europeo al 2025 del 65%, ed ha anche

contestato la mancanza di evidenze scientifiche a supporto della revisione ipotizzata dall'Unione, che non comporterebbe benefici sociali ed economici.

Alla luce di queste considerazioni Confcommercio ritiene necessaria una profonda e radicale rivisitazione dell'impianto complessivo del testo in discussione in sede europea quantomeno per far meglio comprendere le conseguenze che avrebbe questo provvedimento qualora entrasse in vigore con l'attuale impostazione.

### **3. Contesto della proposta - Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità**

La "nota esplicativa" della proposta richiama, tra l'altro, le conclusioni del Consiglio del dicembre 2020 che hanno accolto con favore l'intenzione della Commissione di garantire che tutti gli imballaggi siano riutilizzabili o riciclabili in modo economicamente fattibile entro il 2030 e di ridurre gli imballaggi in eccesso e quindi i rifiuti di imballaggio; obiettivo ribadito dalla risoluzione del Parlamento Europeo sul nuovo piano d'azione per l'economia circolare, che ha invitato la Commissione a presentare una proposta legislativa in materia.

Su queste premesse, **la proposta di Regolamento si dovrebbe inserire in un quadro di obiettivi generali volti a far evolvere, migliorandola, la legislazione europea che negli scorsi anni aveva già avuto il pregio di favorire, in materia di imballaggi, obiettivi di prevenzione, riuso e riciclo**, in linea con la ben nota gerarchia dei rifiuti stabilita dalla Direttiva 2008/98/CE.

Non sono però altrettanto convincenti le ragioni che hanno condotto alla scelta di agire mediante Regolamento, né le motivazioni contenute nella nota esplicativa medesima risultano sufficienti a giustificare tale opzione.

Occorre ricordare che il Trattato di funzionamento dell'Unione Europea stabilisce che "qualora i trattati non prevedano il tipo di atto da adottare, le istituzioni lo decidono di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità"; inoltre, la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione e sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Pertanto, in virtù del **principio di sussidiarietà**, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. In virtù del **principio di proporzionalità** inoltre, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati.

Per tali ragioni risulta a nostro avviso inappropriata la scelta di agire mediante Regolamento. Infatti, il precedente quadro – disciplinato mediante Direttiva – ha ben consentito a Paesi come l'Italia di conseguire, con modelli tarati sulle caratteristiche dello specifico Stato Membro, tassi di riciclo assolutamente ambiziosi, come già anticipato in premessa.

Con riferimento al **riciclo dei rifiuti di imballaggio**, nel **2021 i nuovi obiettivi risultano già raggiunti a livello nazionale**. Con più di 10,5 milioni di tonnellate (Mt) raccolte e avviate a riciclo sul totale di 14,3 Mt immesse al consumo, pari al 73,3%, infatti, nel 2021 l'Italia



raggiunge e supera di più di 8 punti percentuali l'obiettivo al 2025 del 65% di riciclo del packaging post consumo e di 3,3 punti percentuali il target 2030. Nello specifico, il Consorzio Nazionale Imballaggi - CONAI contribuisce per la metà al tasso di riciclo dei rifiuti di imballaggio nazionale <sup>1</sup>.

**Il riciclo degli imballaggi in Italia in 25 anni ha evitato 150 milioni di tonnellate di CO2**, ossia 6 milioni/anno, e da qui nasce la richiesta di lasciare maggiore libertà agli Stati Membri nella scelta del modello da adottare.

Se la scelta di intervenire mediante Regolamento venisse confermata, si avrebbe il paradosso che, per agire in maniera più incisiva verso quegli Stati che sono in ritardo con gli obiettivi, sarebbero penalizzati i Paesi come l'Italia che dovrebbero stravolgere i modelli positivi adottati e che hanno garantito i risultati appena esposti.

Sono dunque evidenti **le carenze e le contraddizioni circa le motivazioni addotte dalla Commissione per giustificare l'intervento legislativo nella forma del Regolamento** e con i contenuti gravemente problematici che più avanti si esporranno. Così come mancano evidenze in merito alla mancata raggiungibilità degli obiettivi da parte dei singoli Stati attraverso un più semplice rafforzamento della disciplina in materia, perseguibile con una modifica della Direttiva sugli imballaggi attualmente vigente.

A conclusione di queste premesse, si propone che l'impostazione del Regolamento, che oggi mette in contrapposizione le diverse opzioni possibili per una gestione più sostenibile di imballaggi e rifiuti di imballaggio, consideri invece la necessità che **prevenzione, riuso e riciclo "compartecipino", sulla base delle diverse specificità, al raggiungimento degli obiettivi del Regolamento** stesso.

Dovrebbe essere previsto un obiettivo unico di circolarità che può essere raggiunto mantenendo la complementarità tra le varie forme di prevenzione dei rifiuti di imballaggio **lasciando in capo agli Stati Membri, la definizione degli equilibri dinamici in funzione delle rispettive performance e al contesto nazionale.**

In conclusione, pur ritenendo che in molti ambiti il ricorso allo strumento del Regolamento consenta di raggiungere in modo uniforme e celere gli obiettivi europei, è indubbio che il settore della gestione dei rifiuti è fortemente influenzato dalle peculiarità socio-economiche e dalle dinamiche nazionali, che variano in modo sostanziale all'interno degli Stati membri. Gli obiettivi di riciclo al 2025 e 2030 indicati dalle direttive presenti nel green deal europeo sono già stati raggiunti dall'Italia. Il regolamento indica in molte applicazioni e settori il riutilizzabile come scelta preferenziale e questo, per l'Italia, rischia di vanificare gran parte degli investimenti fatti e fermare qualsiasi altro investimento su infrastrutture per il riciclo.

**Inoltre, l'eventuale utilizzo di questo strumento giuridico dovrebbe essere chiaramente subordinato al fatto che venga chiaramente vietato ai singoli Paesi membri dell'UE di introdurre ulteriori divieti o altre misure restrittive a livello nazionale, o anticiparne l'applicazione, andando al di là degli obiettivi fissati a livello UE dallo stesso Regolamento. Se così non fosse, l'obiettivo dichiarato di evitare frammentazioni nel mercato interno verrebbe all'origine vanificato.**

È importante sottolineare **la vasta incertezza normativa che rischia di manifestarsi nei prossimi anni a seguito dei cosiddetti "delegated acts"**. Infatti, sebbene si tratti di dispositivi normativi di carattere secondario, nella proposta di Regolamento **si fa ricorso a**

---

<sup>1</sup> Si rinvia, per gli approfondimenti sui risultati raggiunti, ai dati ufficiali prodotti dal CONAI, disaggregati anche per materiale etc.

**questi strumenti per deliberare in momenti successivi e poco definiti su questioni fondamentali**, come nel caso delle *“Design for Recycling Guidelines”*, o della metodologia per definire la *“Recyclability at scale”*, o ancora per quanto concerne il calcolo della percentuale di materiale riciclato utilizzato nelle soluzioni di packaging. In tutti questi casi si tratta di **regole che - nel rispetto della concorrenza - dovrebbero essere stabilite prima di target numerici di qualsiasi valore o grandezza**, al fine di definire degli obiettivi effettivamente corretti e concretamente realizzabili.

#### 4. Osservazioni specifiche

##### 4.1 Considerando

Alcuni dei principi evidenziati nei “Considerando” della proposta di Regolamento, anticipano alcune delle criticità che si ritrovano poi nelle misure specifiche contenute nell’articolato.

In tal senso, ferme restando le considerazioni puntuali di seguito espresse sui vari articoli del Regolamento, si evidenziano alcune considerazioni generali in merito agli obiettivi espressi nei considerando.

I considerando **7 e 8**, nel richiamare in termini generali gli obiettivi di riutilizzo e riciclo, evidenziano anche la necessità che tali obiettivi siano raggiunti **in modo economicamente sostenibile**. Tale aspetto dovrebbe complessivamente riguardare l’impostazione generale del Regolamento, e i diversi vincoli e obblighi andrebbero rapportati rispetto all’impatto che essi hanno sulla competitività delle imprese europee e in termini di impatto economico sui consumatori.

Riteniamo che andrebbe esplicitamente richiamata, nel considerando 8, la fattibilità e sostenibilità economica in particolare per le **micro e PMI**. Inoltre la fattibilità andrebbe anche valutata rispetto alle caratteristiche tecniche e qualitative dell’imballaggio in funzione dell’uso, con un’attenzione particolare al **settore alimentare**.

Infatti “il packaging” alimentare rappresenta un elemento fondamentale per la tutela dell’integrità dell’alimento.

Pensare poi di poter vendere l’alimento sfuso, e di vietare il prodotto monouso per poter privilegiare invece il prodotto e/o l’imballaggio riutilizzabile, non solo è contrario a quelle che sono le logiche più elementari di protezione dell’alimento e di tutela della salute del consumatore, ma comporta un aggravio pesante in termini di produzione di CO2 quattro volte più che la produzione di contenitori monouso. In termini di consumo d’acqua viene ipotizzato per oltre 4-5 volte l’utilizzo e il consumo d’acqua potabile fresca.

Con riferimento all’obiettivo di **riciclabilità di tutti gli imballaggi**, ed alla conseguente definizione di requisiti obbligatori (**considerando da 20 a 22**), si tratta di un approccio condivisibile in termini generali ma estremamente ambizioso, e va dunque perseguito con modalità e tempistiche adeguate. In proposito non si ritiene che lo strumento dell’atto delegato, peraltro con tempistiche incerte, rappresenti lo strumento idoneo a dare certezza alle imprese.

Il **considerando 25** richiama lo strumento della **diversificazione contributiva** dei sistemi EPR come leva per incoraggiare la riciclabilità, evidenziandone una non piena efficacia. Non si condivide in termini generali una tale affermazione poiché l’esperienza italiana ha ormai da

alcuni anni avviato un percorso di diversificazione del contributo ambientale sugli imballaggi e tale strumento si è rivelato una leva importantissima sia nell'orientare la produzione che nel sensibilizzare tutta la filiera verso le caratteristiche di sostenibilità degli imballaggi.

Diversi considerando fanno riferimento a vari strumenti di apposizione e trasferimento delle informazioni sugli imballaggi. Si cita, in particolare, il **considerando 44** (e altri) relativo **all'etichettatura**, il **considerando 47** relativo ad un **QR code** o altro supporto per il **trasferimento delle informazioni agli utilizzatori** finali e per il **tracciamento** dell'imballaggio, il **considerando 50** relativo ad un **simbolo di accreditamento** per identificare gli imballaggi ricadenti in un sistema EPR.

E' evidente come un tale sistema, pur perseguendo obiettivi corretti volti ad armonizzare e garantire le informazioni relative all'imballaggio, si trasformi in un **carico burocratico** e dunque economico consistente, in particolare per le micro e PMI.

Al **considerando 70** e al successivo **considerando 137** si trova un importante riferimento alla necessità di porre attenzione circa l'impatto del Regolamento sulle **piccole imprese**. Si condividono e si apprezzano, in proposito, le **esclusioni** previste, così come il richiamo alla necessità di facilitare il percorso che le PMI dovranno sostenere per adeguarsi al Regolamento. Ma si ritiene che tale attenzione verso le **micro** e PMI debba avere respiro più ampio, attraverso una specifica valutazione di impatto verso questi soggetti ed un loro coinvolgimento mirato nelle varie fasi **di consultazione, confronto e implementazione**. Tale richiamo andrebbe pertanto inserito specificatamente al **considerando 133**.

Il **considerando 78** fa riferimento ad una delega in capo alla Commissione Europea per la definizione delle **specifiche tecniche comuni** in materia di sostenibilità, etichettatura, sistemi per il riutilizzo, metodi di prova, misurazione o calcolo.

A nostro avviso l'ipotesi che la Commissione ricorra allo sviluppo di specifiche tecniche deve rimanere residuale e limitata a quei casi estremi in cui la normazione tecnica non è in grado di fornire una risposta concreta agli scopi di questo Regolamento. Infatti di norma il riferimento a norme tecniche armonizzate costituisce una certezza per le imprese nell'applicazione di determinati requisiti e la loro definizione è basata sul consenso, la condivisione e il *know how* del settore di riferimento. Il ricorso a norme tecniche, inoltre, garantisce la flessibilità necessaria rispetto all'evoluzione tecnologica e la stessa Unione Europea riconosce alle norme tecniche il ruolo di supporto alla competitività delle imprese.

E' fondamentale l'attenzione posta al **considerando 98** circa la necessità che ci sia una pari applicazione del Regolamento anche nel caso di **vendita a distanza**, altrimenti si enfatizzerebbe un vantaggio competitivo improprio per tale casistica. Si evidenzia però la **difficoltà di vigilare sulla concreta applicazione degli obblighi del Regolamento nel caso di vendita a distanza**; già oggi, nel caso delle grandi piattaforme, si riesce ad avere un controllo solo sugli imballaggi utilizzati da tali piattaforme nelle fasi di spedizione e trasporto, ma non sugli imballaggi del prodotto oggetto di vendita, la cui responsabilità ricade su un soggetto diverso dalla piattaforma di e-commerce.

Pertanto va posta particolare attenzione sulla necessità di individuare strumenti e modalità di controllo che garantiscano la corretta applicazione di quanto previsto.

## 4.2 Commenti sugli articoli del Regolamento

### Libera Circolazione (articolo 4)

L'obiettivo di garantire la libera circolazione degli imballaggi tra gli Stati Membri è fondamentale. In un'ottica di armonizzazione, risulta però in contraddizione con lo spirito dell'articolo 4 quanto previsto al comma 5 del medesimo articolo.

Infatti, lasciare ai singoli Stati la possibilità di fissare ulteriori requisiti renderebbe complicato per le imprese che operano su più mercati adeguare i propri imballaggi alle singole situazioni. Si tratta di una complessità che le imprese stanno già affrontando sul tema dell'etichettatura.

### Imballaggi riciclabili (articolo 6)

Come evidenziato nei commenti ai considerando, **la proposta stabilisce che tutti gli imballaggi immessi sul mercato europeo, tanto monouso quanto riutilizzabili, dovranno essere pienamente riciclabili.** Si tratta di un obiettivo che va perseguito con un percorso gestibile da parte del sistema economico e produttivo.

A tal proposito, nella definizione dei requisiti andranno considerate con attenzione quelle casistiche (ad esempio nel settore alimentare) per le quali le caratteristiche tecniche e qualitative dell'imballaggio non sono compatibili con una totale riciclabilità.

Sono poi da valutare non solo gli impatti ambientali ma, ancor prima, le ricadute in termini di prestazioni sul prodotto contenuto: igienicità, salubrità, informazioni al consumatore, ecc.. Temi che rappresentano la ragion d'essere dell'imballaggio e che dovrebbero sempre venire posti come prioritari rispetto ad altri obiettivi, anche con una logica di riduzione degli sprechi dei prodotti contenuti che rappresenta uno dei principi della sostenibilità.

Anche le tempistiche sono fondamentali, ed è dunque necessario che la definizione dei **criteri di progettazione per il riciclo** per ciascuna categoria di imballaggi, avvenga con tempistiche idonee a far sì che le imprese possano adeguarsi per tempo.

A tal proposito, si ritiene che l'Atto delegato non sia uno strumento idoneo a garantire sufficiente flessibilità e tempestività per rappresentare una realtà così complessa e si debba piuttosto prevedere una delega di questa materia ad organi tecnici competenti, che con strumenti di soft law (quali norme tecniche e linee guida settoriali) possa meglio rispondere alle esigenze del mercato.

Inoltre la definizione delle specifiche tecniche non può avvenire senza che sia garantito il necessario **coinvolgimento** dei settori impattati da tali requisiti, con una particolare attenzione alle micro e piccole imprese. Si propone pertanto la creazione, a livello europeo, al pari di quanto previsto nella proposta sull'*ecodesign*, di uno specifico Forum di coinvolgimento e consultazione, composto da rappresentanti delle autorità nazionali e dell'intera catena del valore, anche attraverso le Associazioni di Categoria, garantendo idonea presenza del mondo delle micro e piccole imprese.

**Assolutamente non condivisibile** è la previsione che pone in capo alla Commissione Europea la definizione dei **contributi per la responsabilità estesa del produttore** (EPR) che i produttori di imballaggi saranno tenuti a pagare. Si "smantellerebbe" in questo modo uno dei principali elementi su cui si basa oggi il Sistema Italiano, con particolare riferimento al Sistema CONAI, che si è dotato di un modello di definizione dei contributi ambientali sugli

imballaggi trasparente, concertato e incentrato su un criterio di copertura dei costi e diversificazione in funzione della sostenibilità.

Sul tema dei criteri di riciclabilità di un packaging l'articolo 6 in commento parla di obbligo di essere "*designed for recycling*" entro il 2030 e "*recyclable at scale*" entro il 2035.

### **Designed for recycling**

L'articolo recita così: "*Conformemente all'art. 58, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati per stabilire i criteri per la progettazione e i gradi di prestazione di riciclo, basati sui criteri e sui parametri elencati nella tabella 2 dell'Allegato II per le categorie di imballaggio elencate nella tabella 1 dell'Allegato II.*"

Saranno messi al bando quei packaging che non saranno conformi a tali criteri di riciclabilità: **prevedere bandi a partire da una certa data per prodotti definiti non riciclabili, senza avere ancora emanato i criteri di riciclabilità (DfR) comporta una grande incertezza sul mercato con il rischio di fermare gli investimenti, soprattutto nella ricerca di soluzioni innovative.**

### **Recyclable at scale**

Entro il **1° gennaio 2035**, tutti i packaging sul mercato dovranno essere "*recyclable at scale*", cioè i rifiuti di packaging per specifica categoria di materiale (Tab 1 Art. 6) devono essere raccolti, selezionati e riciclati in Stati membri rappresentanti il 75% della popolazione EU.

**Tale proposta di Regolamento non prevede l'introduzione di misure volte a costruire adeguate infrastrutture di selezione, raccolta e riciclo di rifiuti di imballaggi in Europa, per consentire il loro riciclo in pratica.** La sola progettazione di imballaggi riciclabili non è sufficiente se non è sostenuta da un sistema in grado di attivare investimenti nelle infrastrutture di riciclo in tutta Europa, consentendo così agli Stati membri di raggiungere i loro obiettivi di tasso di riciclo. **Occorre introdurre nella proposta di Regolamento misure volte a supportare l'effettivo sviluppo delle infrastrutture per il riciclo.**

**Nella pratica, non aver normato lo sviluppo delle infrastrutture per il riciclo, impedirà l'effettivo riciclo degli imballaggi già "*designed for recycling*" ed il raggiungimento degli obiettivi di riciclo stabiliti per i diversi Stati membri.**

### **Contenuto minimo di materiale riciclato negli imballaggi in plastica (articolo 7)**

Sostenere un obiettivo minimo di materiale riciclato negli imballaggi in plastica può rappresentare **una leva importante per favorire il riciclo**, poiché si creerebbe certamente una domanda significativa di materiale riciclato. Il percorso previsto però risulta **non del tutto realistico** in particolare per alcuni ambiti, e andrebbe rivisto in funzione di un maggiore approfondimento circa la fattibilità tecnica.

Si ritiene inoltre che sarebbe più corretto riferire l'obiettivo di contenuto riciclato come **media di tutti gli imballaggi** in plastica immessi sul mercato da ciascuna impresa, piuttosto che sul singolo imballaggio, poiché ciò consentirebbe di considerare le diverse potenzialità che i vari imballaggi presentano, lasciando alle imprese la possibilità di "distribuire" i propri obiettivi di contenuto riciclato in funzione delle diverse tipologie e caratteristiche degli imballaggi prodotti.

Occorrerà tenere inoltre in considerazione la necessità di **escludere da tale obbligo tutte quelle casistiche** (oggi non poche) in cui il rispetto di questo obbligo risulta **in contrasto con**

**altre normative vigenti** (ad esempio per ragioni di salute, come in alcune fattispecie del settore cosmetico, o di sicurezza alimentare).

Con riferimento alla definizione dei criteri di calcolo e verifica, anche in questo caso si ribadisce la necessità di privilegiare le norme tecniche armonizzate e prevedere il ricorso ad atti di esecuzione come opzione residuale.

**Per quanto riguarda gli imballaggi sensibili (ad es.: “food contact”) va osservato che il nuovo regolamento sulle plastiche riciclate destinate al contatto con alimenti riconosce come tecnologie di riciclaggio idonee solo quelle che prevedono l’uso del PET da riciclo post-consumo o l’uso di plastiche riciclate a partire da cicli di prodotto in una catena chiusa e controllata.**

I target di riciclato indicati nell’art.7 sono al 2030:

- ✓ **30 % per gli imballaggi sensibili al contatto, costituiti da polietilene tereftalato (PET) come componente principale;**

Obiettivo non perseguibile per imballaggi in PET che non siano bottiglie.

Ad oggi, gli unici imballaggi destinati al circuito domestico che possono essere riciclati meccanicamente per ottenere polimero di riciclo adatto al contatto con alimenti sono le bottiglie e le vaschette in PET

Per tutti gli altri polimeri l’unica strada percorribile è il riciclo chimico. In cambio della possibilità di produrre polimeri di riciclo indistinguibili da polimeri vergini (con il riciclo chimico), si devono accettare costi, impatti ambientali e consumi energetici decisamente superiori al riciclo meccanico. In una logica di sostenibilità ambientale ed economica, il riciclo chimico dovrebbe essere una soluzione complementare, destinata alla quota parte di imballaggi non gestibili con processi di riciclo meccanico.

Imponendo alle aziende di utilizzare plastica riciclata nei loro imballaggi a contatto con alimenti si ottiene di imporre il riciclo chimico e trasformare il riciclo meccanico nella soluzione complementare.

- ✓ **10 % per gli imballaggi sensibili al contatto, realizzati con materiali plastici diversi dal PET, ad eccezione delle bottiglie di plastica monouso per bevande;**

Obiettivo non perseguibile.

Infatti, mancando norme che consentano l’uso di materiali riciclati meccanicamente a contatto con alimenti, ad eccezione del PET, occorrerebbe fare ricorso al riciclo chimico. Ciò però comporta una serie di ostacoli, a cominciare dal fatto che non è ancora normato e che – soprattutto – non ha e non avrà una resa paragonabile a quella del riciclo meccanico. A fronte di quantitativi di *plasmix* sufficienti, mancano gli impianti (in Italia sarebbero necessari almeno due impianti, uno al nord e uno al centro), ma non è ipotizzabile poterli costruire ed avviare in tempo per il termine del 2030 (sono necessari diversi anni solo per ottenere le autorizzazioni, e altri anni per la costruzione).

### **Imballaggi compostabili e sacchetti di plastica (articoli 8 e 29)**

L’esperienza italiana di recepimento della disciplina sui c.d. shopper è stata faticosa e non priva di ostacoli, a causa di un percorso di recepimento normativo incerto che ha causato profonde difficoltà alle imprese del settore.

Il tema dunque è di forte interesse, e riteniamo che, pur condividendo l’utilità di orientare il mercato verso imballaggi compostabili in alcune casistiche in cui tale scelta sia più sostenibile, occorre che tale transizione avvenga secondo criteri di fattibilità e con norme chiare e

inequivocabili, senza creare discriminazioni tra materiali laddove non siano giustificate da un effettivo miglioramento delle caratteristiche ambientali dell'imballaggio.

Inoltre, con particolare riferimento agli imballaggi compostabili, è emersa l'esigenza di aggiornare le relative norme tecniche ormai datate, spingendo maggiormente verso requisiti che possano meglio garantire una effettiva biodegradabilità/compostabilità di tale materiale.

Inoltre si ritiene che la spinta verso la riduzione sul mercato delle borse leggere diventerà irrealistica se parallelamente non si interverrà per orientare il mercato verso le **borse riutilizzabili**, anche superando alcune barriere tecniche e burocratiche oggi presenti per tale fattispecie.

### **Etichettatura degli imballaggi (articolo 11)**

L'obbligo di etichettatura deve essere adottato secondo criteri armonizzati, chiari e evitando di caricare le imprese con oneri impropri e duplicazioni di adempimenti. Le norme in questione intervengono infatti in un ambito in cui alcuni Paesi, come l'Italia, hanno di recente introdotto specifici obblighi e le imprese si troveranno, dunque, a doversi adeguare alla nuova disciplina, sostenendone i relativi oneri.

Occorrerà inoltre definire con chiarezza **ruoli e responsabilità tra il produttore e i diversi soggetti che intervengono nelle fasi successive** (assemblaggio, confezionamento etc.), con particolare attenzione ai casi di confezionamento finale per la vendita al dettaglio ad esempio con riferimento alla vendita dei prodotti alimentari c.d. "da banco".

Si tratta infatti nella gran parte dei casi di piccole imprese che spesso non conoscono le caratteristiche dell'imballaggio e non hanno gli strumenti per farsi carico direttamente dell'obbligo di etichettatura.

### **Obblighi degli importatori (articolo 16)**

Seppure sia chiaro che le previsioni relative agli obblighi degli importatori siano volte a garantire che anche gli imballaggi prodotti al di fuori del territorio nazionale rispettino le medesime condizioni di quelli prodotti a livello nazionale - obiettivo certamente condivisibile - è bene evidenziare che nella categoria degli importatori di imballaggi vi sono tantissime micro e piccole imprese che, in maniera occasionale, importano imballaggi ad esempio per confezionare i propri prodotti.

Per tali soggetti il carico di obblighi previsti rischia di essere estremamente difficoltoso. Si ritiene pertanto che, nei casi di **importatori non professionali**, vadano previsti strumenti specifici di supporto e semplificazione per adempiere alle disposizioni previste.

### **Obblighi dei distributori (articolo 17)**

Anche il carico di obblighi previsto in capo alle imprese della distribuzione appare estremamente pesante.

Si prevede in particolare una corresponsabilità ed una **funzione sostanzialmente di controllo** difficilmente applicabile.

### **Restrizioni all'uso di determinati formati di imballaggio (articolo 22)**

La logica di prevedere una lista di imballaggi per i quali si introduce un divieto di immissione sul mercato risulta piuttosto stringente e carente di una completa e ampia analisi di obiettivi e impatti. Già con la SUP si era adottata una impostazione di questo tipo ma, stavolta, non si vieta uno specifico materiale bensì in termini generali l'utilizzo di determinati imballaggi per certe casistiche.

Si prevedono divieti di immissione sul mercato di particolari categorie di imballaggi (come, ad esempio, nell'Horeca), l'obbligo di passare a imballaggi riutilizzabili fino al 95% per l'asporto di cibi e bevande, discriminazioni tra materiali, restrizioni, privilegio dei sistemi di riutilizzo a sfavore del riciclo, senza alcun rispetto dei principi della neutralità tecnologica, mentre in questo caso è evidente il netto orientamento verso il riuso a fronte del riciclo, scelta che non sempre può garantire un impatto ambientale più sostenibile e la cui implementazione può risultare non sempre fattibile attraverso complessi e costosi sistemi di cauzionamento.

Se tale impostazione venisse confermata, danni ingenti ricadrebbero, ad esempio, sulla filiera alimentare in quanto gli imballaggi alimentari in generale, inclusi quelli monouso che sono tra i più direttamente colpiti da questo approccio, sono fondamentali per la protezione e conservazione degli alimenti, l'informazione al consumatore, la tracciabilità e l'igiene dei prodotti, permettendone anche la commercializzazione e l'export.

Il rischio è, allora, quello di mettere fuori mercato numerosi imballaggi sicuri e perfettamente riciclabili, incidendo pesantemente nelle scelte e negli investimenti delle imprese che operano nella filiera degli imballaggi e scaricando ed aumentando in maniera sproporzionata i costi per le imprese che dovranno acquistare imballaggi di diversi (e più sofisticati) materiali nonché di spezzare le catene di fornitura e di distribuzione.

Non va dimenticato che queste stesse imprese sono ancora sottoposte a forti stress e pressioni a causa dell'attuale crisi economica, dell'impennata dei costi energetici, delle materie prime e dei prodotti alimentari e che stanno ancora sopportando le conseguenze della fase pandemica dovuta al Covid-19.

Anche stavolta questa logica appare scollegata da una valutazione completa su quali siano i prodotti maggiormente dannosi ed effettivamente superabili, ma si propone una specifica lista con argomentazioni che risultano poco articolate.

L'obiettivo di ridurre i rifiuti di imballaggio monouso potrebbe essere conseguito tramite l'applicazione di altre misure meno rigide, nonché attraverso la leva economica e fiscale verso operatori e consumatori.

L'impatto maggiore, peraltro, si ha nei settori **HORECA** e della **cosmetica**, in cui la presenza delle PMI è diffusa ed in cui, peraltro, gli imballaggi spesso svolgono un ruolo fondamentale di conservazione dei prodotti.

Occorre riconoscere inoltre lo sforzo già in corso che gli operatori del settore stanno adottando per produrre e/o utilizzare imballaggi più sostenibili, attraverso un percorso di miglioramento ambientale certamente più percorribile rispetto ad una impostazione basata sui divieti.

### **Riutilizzo e ricarica (articoli 23, 24, 25 e 26)**

Vengono previsti nuovi obiettivi – estremamente ambiziosi - di riutilizzo e ricarica per una grande varietà di imballaggi per alimenti e bevande, per gli imballaggi per il trasporto nell'e-commerce, nei siti industriali e per la consegna di prodotti tra i siti degli operatori economici.



Tutto ciò comporterà evidentemente un **aggravio di costi lungo la filiera**, con un prevedibile aumento anche dei prezzi dei prodotti finali che ricadranno sul consumatore. Ci sembrano peraltro sottostimate le valutazioni d'impatto della Commissione Europea che evidenzia costi per 1,26 miliardi di euro e costi di adeguamento di 4 miliardi di euro per i sistemi di riutilizzo.

Anche in questo caso è evidente che l'obiettivo generale di favorire il riutilizzo è condivisibile negli intenti, ma si ritiene che tali obiettivi debbano essere **riparametrati** focalizzandosi in maniera più specifica solo verso quelle soluzioni nelle quali effettivamente tale impostazione possa essere percorribile con un equilibrio costi/benefici. Deve inoltre essere assicurato che il passaggio verso tali imballaggi non comprometta in alcuni settori le opportunità per le piccole aziende. Si cita a titolo esemplificativo il settore delle bevande caratterizzato da una moltitudine di micro e piccole imprese incentrate su una produzione territoriale e che avranno più difficoltà a gestire il passaggio verso imballaggi riutilizzabili ed i cui prodotti rischiano di essere penalizzati da un aggravio di costi e, dunque sui prezzi finali.

Inoltre viene previsto, sia per produttori che per utilizzatori, l'obbligo per gli operatori di garantire l'esistenza di un **sistema per il riutilizzo** che rischia di accavallarsi, con duplicazioni di adempimenti, al sistema già ben consolidato di gestione dei rifiuti di imballaggio, che in Italia avviene prevalentemente mediante il sistema CONAI.

Gli obiettivi di riutilizzo devono essere realistici e garantire che, quando imposti dalla legge, rappresentino la migliore soluzione ambientale. **L'introduzione di obiettivi di riutilizzo e ricarica ha perciò senso laddove sia giustificata da analisi del ciclo vita e nel rispetto dei requisiti di igiene, salute e sicurezza alimentare previsti dalla legislazione Europea.**

### **Specifiche tecniche comuni (articolo 32)**

Come già evidenziato al commento del considerando 78, desta perplessità la previsione di una delega in capo alla Commissione Europea per la definizione delle **specifiche tecniche comuni** in materia di sostenibilità dell'imballaggio.

L'ipotesi che la Commissione ricorra allo sviluppo di specifiche tecniche deve rimanere residuale e limitata a quei casi estremi in cui la normazione tecnica non è in grado di fornire una risposta concreta agli scopi di questo Regolamento.

### **Sistemi di restituzione e raccolta (articolo 39)**

Anche sul fronte della raccolta il Regolamento ipotizza una soluzione particolarmente stringente e vincolante, imponendo per alcune fattispecie l'attivazione di **sistemi di vuoto a rendere** (*Deposit Return System - DRS*), senza peraltro fissare obiettivi di raccolta né tanto meno finalizzando il DRS al raggiungimento degli obiettivi di riciclo.

Le disposizioni così come formulate, rischiano di danneggiare in modo particolare, la distribuzione organizzata in ogni sua articolazione, gli operatori della ristorazione, dei pubblici esercizi, delle attività ricettive nonché diversi altri comparti come, ad es., la vendita al dettaglio di prodotti alimentari.

Prevedendo l'obbligatorietà del sistema cauzionale per tutti gli operatori interessati, si introducono gravi problemi di carattere logistico ed organizzativo poiché le imprese (in

special modo le micro e piccole) non sono strutturate né attrezzate per gestire gli adempimenti previsti in quanto:

- ✓ non hanno a disposizione spazi sufficienti per accogliere gli imballaggi restituiti dai consumatori;
- ✓ non dispongono di personale sufficiente per gestire i flussi generati da tali operazioni, ponendosi inoltre grossi problemi di carattere igienico sanitario;
- ✓ non dispongono di personale formato per gestire i sistemi di contabilità relativi alle fatturazioni del cauzionamento.

Si presenteranno, inoltre, gravi problemi di carattere logistico ed organizzativo esterni, con conseguente appesantimento degli adempimenti normativi e dei costi e degli impatti sull'ambiente.

L'impresa distributrice che consegna imballaggi pieni (es. bottiglie di acqua minerale, bevande o altro) non potrebbe ritirare dallo stesso esercente gli imballaggi vuoti poiché considerati rifiuti e pertanto un'altra impresa autorizzata al trasporto rifiuti dovrebbe procedere al ritiro degli imballaggi vuoti. Si creerebbe, in tal modo, un doppio sistema di trasporto con gravi danni di inquinamento per l'ambiente, traffico e congestionamento stradale.

Nell'ipotesi, invece, di un contestuale rilascio di imballaggi pieni e ritiro di imballaggi vuoti paradossalmente l'impresa distributrice dovrebbe essere autorizzata al trasporto dei rifiuti con i relativi e onerosi adempimenti legati a tale attività (iscrizione all'Albo gestori rifiuti, compilazione del Modello Unico di dichiarazione ambientale, fidejussioni, formulario di trasporto) al pari di un'impresa che svolge a titolo professionale attività di raccolta e trasporto rifiuti.

L'introduzione di un DRS per gli imballaggi monouso laddove esiste già un circuito efficace di raccolta differenziata e riciclo, rappresenterebbe una duplicazione inutile di costi economici ed ambientali. Le esperienze europee esistenti (a carattere volontario) in Paesi peraltro con caratteristiche profondamente diverse da quelle italiane, danno evidenza di alcune complicazioni che l'introduzione di questi sistemi comporta.

Si evidenzia in particolare l'impatto elevatissimo in termini di costi necessari per implementare, organizzare e gestire il meccanismo di vuoto a rendere, nonché le evidenti complicazioni per l'organizzazione dell'attività di impresa nelle fasi di produzione, distribuzione e restituzione degli imballaggi.

Si propone pertanto di prevedere strumenti che possano **favorire, piuttosto che vincolare**, la diffusione di modelli DRS ed eventualmente lasciare agli Stati Membri la possibilità di adottare, in base a specifiche valutazioni su particolari ambiti di intervento, l'applicazione obbligatoria soltanto su determinate casistiche per le quali il contesto territoriale rende tale opzione preferibile.

Anche per quanto riguarda le disposizioni relative alla ricarica degli imballaggi ad uso alimentare e non, come previste dalla vigente disciplina europea, si sottolinea l'esigenza che le stesse rimangano su base volontaria, contrariamente a quanto invece prevede la bozza di proposta di regolamento. Gli esercizi commerciali, ad esempio, devono poter rifiutare un contenitore fornito da un cliente se lo ritengono non igienico o inadatto al cibo o alla bevanda venduti. La salute e la sicurezza alimentare dei clienti e del personale non devono in alcun

modo essere compromesse rispetto ad altri principi e devono costituire la massima priorità, in linea con la legislazione alimentare della UE.

## **Conclusioni**

A conclusione del presente documento, si ritiene utile ritornare su qualche considerazione generale in termini di obiettivi e scelte da adottare, tenuto conto che la ricaduta sulle imprese dovrebbe essere considerata attraverso una rigorosa analisi costi/benefici e valutazioni del ciclo di vita, mentre le esternalità negative dovrebbero essere controbilanciate da misure di sostegno, incentivi finanziari e normativi, oltre che la previsione di congrui e adeguati periodi di transizione.

La Confederazione ha condiviso in termini generali gli obiettivi del Green Deal Europeo e ne ha sostenuto la strategicità nel percorso di transizione ecologica che l'Europa e i suoi Stati Membri hanno scelto con decisione di perseguire.

In tale senso è evidente l'opportunità di intervenire in specifici settori che possono fornire il loro contributo importante in termini di sostenibilità e, nel caso specifico, di adozione di modelli sempre più circolari. Così come è evidente che la gerarchia nella gestione dei rifiuti, incentrata su prevenzione, riuso e riciclo, principio già consolidato nella nostra legislazione ambientale, deve rimanere un tassello portante degli interventi su questa materia.

Le profonde criticità evidenziate nel documento, pertanto, non intendono smentire questa logica. E' però altrettanto evidente come questi imprescindibili obiettivi ambientali debbano essere perseguiti mettendo sullo stesso piano la necessità di consolidare la crescita e la competitività del sistema economico e produttivo europeo, profondamente sfiancato prima dalla crisi pandemica e, oggi, da una crisi energetica senza eguali.

In particolare l'economia italiana è caratterizzata da un sistema di imprese prevalentemente di micro e piccola dimensione, che negli anni ha fatto profondi passi avanti impegnandosi in termini di sostenibilità, conscio della necessità di non poter rimanere fuori dalle sfide della transizione. Si tratta di un sistema di imprese capillare e diffuso, su cui però non si può immaginare di intervenire con norme rigide e di drastico stravolgimento dei modelli produttivi e organizzativi tipici della piccola impresa.

Pertanto le proposte che abbiamo evidenziato si pongono l'obiettivo di rafforzare gli obiettivi di prevenzione, raccolta e riciclo, senza però intaccare la capacità competitiva delle imprese europee né stravolgere modelli consolidati in oltre 25 anni di impegno sulla gestione, nel caso specifico, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.