



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 studi¹ 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 numeri² 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.

¹ 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.

² 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 e 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.

Packaging and packaging waste

Impact assessment (SWD(2022) 384 and SWD(2022) 385 (summary)) accompanying a Commission proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020, and repealing Directive 94/62/EC, COM(2022)677.

This briefing provides an initial analysis of the strengths and weaknesses of the European Commission's impact assessment (IA) accompanying the above-mentioned [proposal](#), submitted on 30 November 2022 and referred to the European Parliament's Committee on Environment, Public Health and Food Safety (ENVI). The proposal would provide an updated EU legislative framework for packaging and packaging waste, aiming to reduce waste, promote high-quality recycling and support investment. This initiative, included in the [Commission 2022 work programme](#), is presented under the [European Green Deal](#) and the [circular economy action plan](#). In its February 2021 [resolution](#) on the new circular economy action plan, the European Parliament called, among other things, for the reduction of excessive packaging, better recycling and reuse, and the phasing out of harmful substances.

Problem definition

The IA explains that packaging is an important economic activity and notes that the turnover of packaging manufacturing generated in the EU was estimated at around €355 billion in 2018. Furthermore, the IA points out that packaging has a harmful effect on the environment and contributes to climate change. Packaging is one of the main users of [virgin materials](#) (40 % of plastics and 50 % of paper used in the EU are destined for packaging) and accounts for 36 % of municipal solid waste. According to the IA, while the use of packaging has increased, re-use and recycling rates are low, which hinders the development of a low-carbon circular economy in the EU. The Packaging and Packaging Waste Directive ([94/62/EC](#)) (PPWD) obliges Member States to enforce the essential requirements (set out in Annex II to the PPWD), which concern the composition of packaging and its reusable and recoverable nature, and to meet recovery and recycling targets.

Both the [fitness check](#) (2014) and the [study](#) (2020, scoping study) on the essential requirements' effectiveness identified weaknesses in the essential requirements for packaging (e.g. they are too general and difficult to implement), and recommended making them 'more concrete and easily enforceable'. While the 2018 amendment of the [PPWD](#) increased the recycling targets for packaging for 2025 and 2030, it did not address the weaknesses pointed out in the fitness check. The IA explains that the present initiative, in line with the 'evaluate first' principle, aims to address the revision clauses introduced in the amended PPWD (2018). The initiative would i) 'examine the feasibility of reinforcing the essential requirements with a view to, inter alia, improving design for reuse and promoting high quality recycling as well as strengthen their enforcement'; ii) 'examine the feasibility of setting quantitative targets on reuse of packaging'; and iii) 'evaluate the effectiveness of the measures aiming to reduce the consumption of lightweight plastic carrier bags'.¹

The IA defines **three problem areas**, which are interlinked (IA, pp. 5-14, 20; Annex 6, pp. 160-301).

Problem 1 – High and growing levels of packaging waste: The IA mentions that total packaging waste generation in the EU has increased; for example, the amount of waste increased by 19 % (from 66 million tonnes to 78.7 million tonnes) between 2009 and 2019. In addition, annual packaging



waste per person increased by 27 kg between 2009 and 2018. While packaging material efficiency has improved and consequently the unit weight of packaging has decreased (by 26 % on average between 1990 and 2015), the process of rendering packaging more lightweight has been accompanied by a shift to materials with a more harmful environmental footprint (e.g. from glass to plastics). The IA also notes that there is a significant increase in the use of one-way packaging (packaging that is not reusable, a typical example being single-use plastics), and that trends in retail (larger distribution networks, high-speed packaging lines) are not enhancing reuse.

Problem 2 – Barriers to packaging circularity: The IA notes that the overall recycling rate in the EU is expected to increase from 66.5 % in 2018 to 69 % in 2030. It observes however that unrecyclable packaging has increased 'significantly', and that currently 17 % of packaging is non-recyclable. While the waste sent to the landfill is projected to decrease from 18.7 % in 2018 to 9.9 % in 2030, the waste sent to incineration is expected to increase from 14.7 % in 2018 to 20.4 % in 2030. To illustrate the impact of this increase, the IA explains that, for example, one tonne of mechanically recycled [PET](#) waste saves 2.15 tonnes CO₂ equivalent (CO₂e), whereas incinerating it with energy recovery results in an additional 1.2 tonnes CO₂e. The IA explains that barriers to packaging circularity result from an increased use of packaging design features that hinder recycling, increased [cross-contamination of compostable recycling](#) streams (e.g. compostable and conventional plastics), hazardous substances in packaging, confusing labelling of packaging, and waste management and reuse systems that are not cost-efficient.

Problem 3 – Low levels of uptake of recycled content in plastic packaging: The IA recognises the issue of 'down cycling' in current recycling, which means that the recycled material is of lower quality and functionality than the original material, and the original functionality has to be then replaced by virgin material. The IA considers that market failures and limitations in the existing regulatory framework hamper the profitability of recycling activities and investment in recycling technologies. The IA mentions, for example, the presence of a quality risk related to the use of recycled content, and markets for secondary raw materials that are functioning at suboptimal level (owing to a lack of sufficient quality standards, among others). For instance, average recycled content is 11.7 % for PET bottles, 50 % for carton board packaging, and 0 % for beverage cartons.

The IA identifies **two problem drivers**: i) **market failure** (externalities; fragmented markets; information failures; suboptimal markets structure along the waste value chain) and ii) **regulatory failure** (e.g. delayed or incorrect transposition of the current directive; poorly designed, unenforceable, and unevenly applied essential requirements; difficulties of the Member States to ensure compliance with national recycling targets; the Single-use Plastics Directive ([EU](#) 2019/904 only covers plastic packaging) (IA, pp. 9, 14-15).

The IA explains that the problems are likely to persist without EU action, and discusses consequences, such as a weakened functioning of the internal market, which would hinder the transition to a circular economy, and negative impacts on the environment. According to the baseline projections, the total packaging waste generation in the EU would increase from 78 million tonnes in 2018 to 92.4 million tonnes in 2030 and 106.6 million tonnes in 2040. Furthermore, greenhouse gas (GHG) emissions in the packaging sector are projected to increase to 66 million tonnes CO₂e in 2030 and 93 million tonnes CO₂e in 2040. The IA considers that unless GHG emissions are decreased, the packaging sector would not be in line with the EU's objective of achieving carbon neutrality by 2050. It estimates that the environmental costs would increase from €5.9 billion in 2018 to €9.4 billion in 2030 and €17.1 billion in 2040.

Overall, the IA describes the problems sufficiently well and illustrates their scale with quantified estimates. However, the problem tree describing the intervention logic is confusing, as it does not mention the third problem, although the IA clearly states that the initiative addresses three identified, interlinked problems, and discusses all three (IA, pp. 9, 159-160, 290, 297).

Subsidiarity / proportionality

The legal basis is Article 114 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). The IA explains briefly but sufficiently the need for and the EU added value of the initiative. It argues that due to the high level of trade between Member States in the packaging market and, on the other hand, the packaging-related environmental concerns, the issues cannot be addressed by national measures only. The IA considers that setting common requirements at EU level would contribute to creating economies of scale and improve both the circular economy and level the playing field for packaging producers (IA, pp. 18-19). Contrary to the requirement of the [Better Regulation Guidelines](#) (BRGs), the IA does not provide a dedicated subsidiarity grid. Proportionality is not used as a criterion in the comparison of options, but is discussed to some extent in the measures and in the preferred option. At the time of writing, no reasoned opinions had been submitted by the national parliaments as part of the [subsidiarity check](#) (the deadline is 25 April 2023).

Objectives of the initiative

The IA provides a very brief description of the defined objectives (p. 19). The **general objective** of the initiative is to 'reduce the negative environmental impacts of packaging and packaging waste, while improving the functioning of the internal market'. The IA also defines three **specific objectives** (SO), linked to the problems: 1) 'to reduce the generation of packaging waste'; 2) 'to promote a circular economy for packaging in a cost-efficient way'; and 3) 'to promote the uptake of recycled content in packaging'. According to the SMART criteria, the objectives need to be specific, measurable, achievable, relevant and time-bound. However, the formulation of the objectives is not time-bound and the evaluation timetable is not indicated. In addition, the IA does not provide **operational objectives** to set out clear deliverables of the preferred option; it provides a rather general description of the monitoring plan. Nevertheless, the policy options do include measures with quantified targets and a timeframe.

Range of options considered

The IA presents three policy options that address all the defined problems, in addition to the baseline. The options are partially incremental and not entirely self-standing policy alternatives. The main policy choices between the options concern waste reduction targets, re-use targets for operators in certain sectors, measures to increase recyclability, targets for recycled content in plastic packaging, mandatory deposit return systems and labelling rules to facilitate consumers' sorting. The description of the policy options is balanced. The measures and policy options are also explained in Annexes 8 (pp. 335-395) and 9 (pp. 396-763) in a detailed and comprehensive manner.

Baseline: No policy change.

Option 1 (Better standardisation and clearer essential requirements)

Prevention and reuse: Option 1 would minimise empty or void space in packaging in selected sectors, including e-commerce (setting a maximum percentage of allowed void space) (Option1, measure 1; O1M1). In addition, essential requirements would be updated to minimise over-packaging (O1M2). Option 1 would entail the revision of the CEN standard ([EN 13429:2004](#)) for reusable packaging to improve performance of reuse systems and facilitate their adoption (O1M3). It would also clarify the definition of a reuse activity versus a 'preparing for reuse' activity (O1M4).

Recyclability and compostability: Option 1 would require that all packaging in the market is either reusable or recyclable by 2030 (clarification of essential requirements and recyclability definition) (O1M5), and that reusable packaging placed on the market is recyclable as of 2030 (O1M6). Option 1 would qualitatively define the term 'recyclable packaging' to facilitate implementation of the essential requirements (O1M7). It would also update the essential requirements and the CEN standard ([EN 13432: 2000](#)) on packaging recoverable through composting and biodegradation (O1M8). Furthermore, Option 1 would allow both compostable and conventional plastics for selected plastic packaging types (O1M9).

Recycled content: Option 1 would define 'recycled content' and establish a methodology for measuring recycled content in packaging (in an implementing act) (O1M10).

Enabling measures: Option 1 would update the existing material-based labelling (O1M11) and the definitions on hazardous substance (O1M12). In addition, information would also cover hazardous substances in order to identify and prioritise relevant substances of concern in packaging (O1M13).

Option 2 (Mandatory targets and stricter requirements).

Prevention and reuse: In addition to the measures on reusable packaging under Option 1 (O1M3, O1M4), Option 2 would set mandatory reuse targets for selected packaging groups for 2030 and 2040 in selected sectors (O2M1). In the food and beverage sector, for example, 10 % of take-away food would have to be sold in packaging within a system of re-use or refill by 2030, and this target would be 40 % in 2040. Option 2 proposes definitions and mandatory requirements for reusable packaging formats that are set in EU legislation. It also proposes standards for some formats (O2M2), as well as definitions and mandatory standards for reuse systems (O2M3). This option would phase out unnecessary packaging 'over time' (O2M4). Option 2 provides a mandatory target of attaining a 19 % reduction of packaging waste per capita in 2030 compared to the baseline (O2M5), and would also include the measures related to minimising over-packaging under Option 1 (O1M1, O1M2).

Recyclability and compostability: Option 2 would define recyclable packaging based on design for recycling (DfR) criteria complemented by the recyclability assessment procedure and a negative list of non-recyclable packaging characteristics (O2M6), and includes the reuse and recycling measures under Option 1 (O1M5-7). It would also harmonise the Extended Producer Responsibility (EPR) Fee Modulation Criteria (fees based on weight of packaging) (O2M7). Furthermore, Option 2 would require mandatory compostability for certain types of plastic packaging (O2M8). The composting and biodegradation measure under Option 1 would be included (O1M8).

Recycled content: Option 2 includes the measure under Option 1; in addition, it sets broad targets for recycled content in plastic packaging based on contact-sensitivity for 2030 and 2040 (O2M9). For beverage bottles, for example, the target would be 30 % in 2030 and 65 % in 2040.

Enabling measures: Option 2 would include two measures under Option 1 (O1M11-12), and would provide mandatory Deposit Return Systems (DRS) for certain types of beverage packaging and minimum requirements for all DRS (O2M10). It would furthermore harmonise labelling of products and waste receptacles to facilitate consumers' sorting (O2M11). This option restricts use of confusing labels (O2M12), and introduces mandatory labelling for reusable packaging (O2M13), and labelling criteria for recycled content (O2M14). Option 2 would require notification of 'substances of concern' in packaging (O2M15), restrictions of substances under the REACH Regulation (O2M16), and mandatory minimum Green Public Procurement (GPP) criteria for packaging of priority products and services (O2M17). The harmonisation of the EPR reporting system (O2M18) and an extended reporting obligation on plastic carrier bags (PCB) (O2M19) are also included.

Option 3 (Far-reaching targets and requirements).

Prevention and reuse: In addition to the measures on reusable packaging under Option 1 (O1M3, O1M4) and the measures on defining reusable packaging and reuse systems under Option 2 (O2M2, O2M3), Option 3 would set mandatory high-level targets to increase the reuse of packaging by 2030 and 2040 in selected sectors (O3M1). For example, the reuse target for packaging for take-away food is 20 % by 2030 and 75 % in 2040. Furthermore, Option 3 would set a mandatory target for a 23 % reduction of packaging waste per capita in 2030 compared to the baseline (O3M2). It furthermore includes the measures on minimisation of over-packaging under Option 1 (O1M1, O1M2) and unnecessary packaging under Option 2 (O2M4). Option 3 would also ban the heaviest packaging for selected items (based on existing lighter alternatives; setting maximum weights) by 2030 (O3M3).

Recyclability and compostability: Option 3 would quantitatively define recyclable packaging (O3M4). It includes the measures for reuse and recycling under Option 1 (O1M5-7) and the measure relating to the EPR Fee Modulation Criteria under Option 2 (O2M7). In addition, Option 3 requires

mandatory compostability for all selected types of plastic packaging: the measure would make the use of compostable plastics mandatory for a specific group of products (e.g. fruit and vegetable labels, film for food trays) (O3M5). Moreover, it includes the measure on composting and biodegradation under Option 1 (O1M8).

Recycled content: In addition to the measure under Option 1 (O1M10), Option 3 would provide more ambitious, broad targets for recycled content in plastic packaging based on contact sensitivity for 2030 and 2040 (O3M6). For example, the target for beverage bottles would be 50% in 2030 and 65% in 2040.

Enabling measures: Option 3 would require prioritised use of recycled packaging from DRS (O3M7), together with the measure on DRS under Option 2 (O2M10). In addition to the measures relating to labelling under Option 1 (O1M11) and Option 2 (O2M11, O2M12, O2M13, O2M14), Option 3 provides waste collection schemes as an alternative to DRS (O3M8). Other enabling measures would be notification of all substances in packaging (O3M9), restrictions of substances under the reviewed PPWD (O3M10), including the measure under Option 1 (O1M12), and mandatory minimum GPP criteria for packaging of all products and services (O3M11). Option 3 sets a mandatory reporting requirement for recycled content for all packaging (O3M12), while also including the reporting measures under Option 2 (O2M18, O2M19).

Assessment of impacts

The IA analyses qualitatively and quantitatively the main **social, economic and environmental impacts** of the policy options for businesses, public authorities and EU citizens/consumers (IA, pp. 23-47; a more detailed analysis is provided in Annex 9, pp. 396-763). The IA assesses the impacts for every measure, also mentioning stakeholders' views (however without indicating how representative they are), and then compares the policy options. Regarding economic impacts, the IA considers what the costs for businesses would be, for instance in relation to labelling, reuse systems and DRS schemes. In relation to environmental impacts, the IA considers, for example, impacts on packaging waste reduction, CO_{2e} emissions and the recycling rate. In the assessment of social impacts, the IA analyses how the measures would affect employment. The IA carried out a cost-benefit analysis (CBA) of the policy options (based on the mass flow model described in Annex 4). The CBA found that the total monetised impact of Option 1 (costs relative to the baseline, 2030) would be -€2.6 billion (savings) (net reduced economic costs of €1.6 billion for businesses, environmental benefits of €967 million). In Option 2, the total monetised impact would be -€53.6 billion (savings; net reduced economic costs of €47.2 billion for businesses and consumers, environmental benefits of €6.4 billion). In Option 3, the total monetised impact would be -€62.2 billion (savings; net reduced economic costs of €53.9 billion for businesses and consumers, environmental benefits of €8.3 billion).

The analysis of economic costs includes estimates of savings for consumers (from reduced packaging) at €51.7 billion in Option 2 and €59.3 billion in Option 3. The IA explains that some measures, in particular those under Option 1, could not be included in the mass flow model due to quantification difficulties. The IA did not include social impacts (new jobs in the reuse sector) in the CBA analysis, as the estimates are partial. Impacts on employment are estimated for each measure, but in the comparison of policy options the IA does not present overall estimates per option. It mentions only that Options 2 and 3 are 'broadly similar, with some limited net direct positive job creation', and that impacts under Option 1 would be weaker than under other options. Under the preferred Option 2+, the IA expects around 29 000 new jobs to be created (IA, pp. 47-48, 50).

The IA refers to the EU's dependency on the import of fossil fuel and raw materials (limiting the EU's strategic autonomy), as fossil fuel is needed for plastic packaging production. The IA considers that the measures of the preferred option 2+ on recycled content would reduce fossil fuel requirements by 3.1 million tonnes per year. The IA notes that improvements in the circular economy would stimulate innovation, but does not discuss this in detail. Digital aspects, as per the BRGs (digital-by-default-principle) have not been discussed in the measures, except under Option 3, where the

feasibility of measure O3M4 would require the introduction of new digital technologies enabling the calculation of recycling rates for specific packaging categories.

The IA compares the options against the Better Regulation criteria of **effectiveness, efficiency, coherence**, but not **proportionality** (pp.47-52). The IA finds Option 3 the most effective in achieving the specific objectives. Option 1 would be most efficient, as it would deliver environmental benefits at a low cost. The IA also considers Option 1 to be the most coherent with EU legislation and EU policies; however, it would have been useful if the IA had explained this further in relation to the other options. Although Option 2 is not the highest scored option in relation to any of the above criteria, the IA prefers it as an option. It sufficiently substantiates this, by explaining that the measures under Option 1 would not adequately stop the increase of waste generation and boost recycling rates. On the other hand, while Option 3 would be more ambitious than Option 2, some of its measures are 'much more difficult to implement' and would entail higher costs and a greater administrative burden. However, the IA improves Option 2 ('Option 2+') by adding measures to clarify compostability and recycling and to provide flexibility to Member States (the DRS requirement can be achieved by other means). Thus **the preferred option is Option 2+**. The IA provides a summary of the costs and benefits of the preferred option in Annex 3 (IA, p. 100-106).

SMEs/ Competitiveness

As required in the BRGs (see also [Tool 23](#)), impacts on SMEs, as producers, have been assessed and mitigating measures and exemptions have been considered in the proposed measures in the policy options (*de minimis* threshold for producers below a certain size). In the preferred Option 2+, the IA notes that if SMEs faced 'significant negative impacts' in relation to the specific measures (O2M1, O2M9, O2M18), an exemption would be applied (IA, pp. 26, 34, 39). According to the IA, the measures would increase competitiveness, but it could have discussed this in more detail. The IA considers that the preferred option would treat domestic and imported products equally, and EU producers would 'not be disadvantaged' within the EU or outside the EU. The IA also notes that the measures would decrease (quantified estimate not provided) the amount of exported waste from the EU (33 million tonnes in 2020) (IA, pp. 50, 52, 18-19).

Simplification and other regulatory implications

The IA explains that the proposal would take the form of a regulation to ensure harmonised and correct implementation, and that the harmonised framework would simplify procedures. The IA considers the 'one-in, one-out' (OIOO) approach in the BRGs (see also [Tool 59](#)) very briefly. It estimates that in the preferred option, the harmonised labelling requirements would create an additional administrative burden estimated at €10.3 billion (one-off cost; spread over 4 years), which would be offset by savings from avoiding multiple labels. In addition, packaging producers would incur administrative costs worth €1.14 billion (recurrent) for having to certify recyclability. The IA does not explain how this would be offset. In the OIOO calculations, citizens/consumers are not specifically mentioned (p. 53; Annex 3, pp. 102-106). The IA explains that this proposal would be in line with the [European Green Deal](#), the [EU circular economy action plan](#), and the EU environmental and waste legislation. It mentions, for example, [Directive 2008/98/EC](#) on Waste, [Directive \(EU\) 2019/904](#) on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment (Single-use Plastics Directive), [Regulation \(EC\) No 1907/2006](#) on chemicals (REACH), and [Council Decision \(EU, Euratom\) 2020/2053](#) on the system of own resources of the EU (incentive to reduce non-recycled plastic packaging). It would also contribute to the EU's commitment to the UN 2030 Agenda for Sustainable Development, particularly the goal (SDG 12.5) to substantially reduce waste generation. This proposal would also complement the Commission's proposal on [eco-design requirements for sustainable products](#) (IA, pp. 4-5; Annexes 3 and 8).

Monitoring and evaluation

The IA explains the monitoring plans, which largely rely on the existing monitoring framework of the PPWD. For instance, additional reporting requirements for Member States would be introduced

in relation to waste prevention targets, economic operators would be obliged to provide data on the recycled content, and a notification system for substances of concern would need to be introduced. The IA does not mention operational objectives or specifically explain the monitoring indicators. While the IA does not indicate the evaluation timeframe, the legislative proposal does (8 years after the date of application of the regulation).

Stakeholder consultation

The IA provides a summary of stakeholder consultation activities in a dedicated Annex 2 (pp. 82-99), as required in the BRGs. The [inception impact assessment](#) (IIA) received 110 responses during the feedback period from 11 June 2020 to 6 August 2020. An [open public consultation](#) (OPC) was held from 30 September 2020 to 6 January 2021, thus meeting the BRGs' 12-week requirement. It gathered 425 responses representing companies (differentiated by size), trade associations, EU citizens, research institutions, environmental and consumer organisations, and public authorities, among others. In addition, targeted consultations, such as workshops, were organised. The initiative was broadly supported; however, stakeholders had mixed views on some measures (e.g. O3M4, O3M5, O2M9, O3M6) (IA, pp. 32-34, 40-41). Stakeholders' views are generally described in a vague manner ('many', 'several', 'most stakeholders') and the representativeness of the views is not clear. The IA describes the stakeholder groups' views on the measures rather than on the policy options.

Supporting data and analytical methods used

The IA draws on a wealth of sources. These include the [fitness check](#) (2014), IA supporting studies, the stakeholder consultation, and reports and independent studies in the policy area. However, the IA refers to 'three IA supporting studies' without specifying them or providing complete references (p. 21). The IA mentions the [scoping study](#) 2020, yet does not specifically explain that it is a supporting study, even though it does contribute to the IA. Some references to other studies are unclear, for instance: 'Eunomia report for PPWD2 contract' (p. 5); 'Eunomia report December 2021' (p. 6); and 'Eunomia baseline report' (p. 17). It would have been important for transparency if the supporting studies had been fully referenced. The IA explains the analytical methods and modelling used in Annex 4 (pp. 108-124), for example, in relation to the cost-benefit analysis model, the baseline projections and the mass flow model. The IA explains that the full list of assumptions is included in 'Appendix D of the IA supporting study' (pp. 114, 118), and that the baseline model methodology is fully described in the 'support study's Appendix B' (p. 111). However, it is not clear what study is meant as no hyperlinks or due references are provided. The IA explains the limitations in the analysis, e.g. on impact estimates on employment (only direct impacts; a partial analysis) and the scale of the costs to be incurred by packaging producers as a result of the envisaged restrictions on substances of concern (lack of data). The IA also refers to a lack of recognised standard methodology for measuring the amount of recycled content, which weakens comparability of data (pp. 35, 39, 111, 255). Finally, the very extensive annexes contain material that could have been used in the main text (e.g. the description of policy options and the third problem).

Follow-up to the opinion of the Commission Regulatory Scrutiny Board

After a [negative opinion](#) on 13 May 2022 on a draft IA, the Regulatory Scrutiny Board (RSB) gave a [positive opinion](#) with reservations on the revised draft IA report on 30 September 2022; however the RSB still found several shortcomings. It demanded a further explanation of the challenges related to the internal market, the scale of the problem of consumer confusion resulting from differences in packaging labelling, and the reasons for differences between the Member States in reaching their recycling rate targets. It also required more clarity on how the expected impacts of related measures are taken into account in the modelling of the baseline, and, moreover, further explanations on the role and functioning of the reduction targets for 2030 and 2040. The RSB recommended that the measure of the quantitative definition of recyclable packaging under Option 3 be discarded due to a lack of stakeholder support. According to the RSB, the preferred option 2+ should be assessed and compared with other options. The RSB called for greater clarity

as regards the distributional transfers between single-use packaging producers and consumers, the net impact on employment and the employment impacts in the cost-benefit and efficiency analysis. Moreover, it demanded more clarity in the comparison of options, including the proportionality assessment of options and the choice of the preferred option. The RSB also found that the costs should be aligned with the revised cost-benefit analysis, including a full reporting of the OIOO approach. As required in the BRGs, the IA explains in Annex 1 how it has taken into account the points raised by the RSB (pp. 71-81). It appears that the RSB's remarks have been largely addressed (the verification of this is difficult, though, as the previous draft is not publicly available), although some points could have been clarified further. The revised IA discusses proportionality in the measures and in the preferred option, but it was not used as a criterion in the comparison of options. The IA provides only a limited description of the OIOO approach. As regards the preferred Option 2+, the IA explains that the adjustments made to Option 2, 'should not have significant changes to the quantitative outcome of the modelling' (p. 80).

Coherence between the Commission's legislative proposal and the IA

The legislative proposal appears to follow the preferred option.

The IA provides a good overview of the problems relating to packaging and packaging waste, and the possible impacts of the various measures proposed to address the problems. In its assessment, which is both qualitative and quantitative, the IA relies on a wealth of data sources and modelling. However, it does not clearly indicate the IA supporting studies and their full references; this would have improved transparency. The IA presents three policy options, which are partially incremental and cannot therefore serve as self-standing alternatives. The IA provides sufficient justification for the preferred option. Broad stakeholder consultations were carried out and the IA presents stakeholders' views, although on individual measures rather than on the three policy options. The description of the monitoring and evaluation plan is rather limited; for example, the operational objectives and the timeframe for the evaluation are not explained. On a technical point, the IA could have made more use of the material from the extensive annexes, for example, to describe the policy options and the third problem in more detail in the main text.

¹ See Karamfilova E., [Revision of Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste](#), EPRS, European Parliament, 2022; and Ragonnaud G., [Revision of the Packaging and Packaging Waste Directive](#), EPRS, European Parliament, 2023.

This briefing, prepared for the Committee on Environment, Public Health and Food Safety (ENVI), analyses whether the principal criteria laid down in the Commission's own Better Regulation Guidelines, as well as additional factors identified by the European Parliament in its Impact Assessment Handbook, appear to be met by the IA. It does not attempt to deal with the substance of the proposal.

DISCLAIMER AND COPYRIGHT

This document is prepared for, and addressed to, the Members and staff of the European Parliament as background material to assist them in their parliamentary work. The content of the document is the sole responsibility of its author(s) and any opinions expressed herein should not be taken to represent an official position of the Parliament.

Reproduction and translation for non-commercial purposes are authorised, provided the source is acknowledged and the European Parliament is given prior notice and sent a copy.

© European Union, 2023.

eprs@ep.europa.eu (contact)

www.eprs.ep.parl.union.eu (intranet)

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)



Brussels, April 17, 2023

To: Mr. Maroš Šefčovič

Vice-President for Interinstitutional Relations and Foresight

European Commission

Maros.SEFCOVIC@ec.europa.eu

Study complementing the impact assessment of the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on packaging and packaging waste

Dear Vice-President Šefčovič,

Taking into consideration the current discussions on the Commission proposal for a Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR), as well as the environment and social challenges the Union and the World are facing, it is important to make the best of the regulations that we, decision-makers, in general, and members of the European Parliament, in particular, are trying to implement. This is vital both for the success of the legislation itself, but also to tackle effectively the challenges ahead.

Robust evidence-based assessments are paramount to justify any aspirations forming the basis of EU legislation. Myself, as Chair of the ITRE Committee and colleagues, have met many stakeholders and they all share concerns that the impact assessment accompanying the proposal for a Packaging and Packaging Waste Regulation does not consider all possible impacts of the proposed measures and would like to request further and more complete assessments of the Commission's proposed requirements. It appears that some of the proposed measures have not been assessed against packaging functionalities. Moreover, in the exchanges of views that you were invited in the ITRE Committee on the 21st of March there were Members that stressed the importance that each proposal of legislation is accompanied by the proper impact assessment and share their concern that in this particular case there were gaps and the assessment performed was incomplete. These risks leading to unintended consequences negatively impacting the environment and the safety of consumers. The assessment also presents significant gaps in the calculation of estimated costs for the implementation of the measures and their expected benefits.



While wishing to continue with the examination of various technical aspects of the proposal without undue delays, in accordance with the Interinstitutional Agreement on Better Law Making and to facilitate the ongoing legislative process, as ITRE Chair and together with my colleagues, Members of the European Parliament, we urge the European Commission to provide us as soon as possible with more data on the impact of the proposal for a Regulation on Packaging and Packaging Waste in relation to the following elements:

- **The analysis of the consequences of the Commission proposal on the availability of essential goods in the Union, such as food and medicinal products**
- **The quantification of additional potable water use and consumption**
- **The quantification of the overall CO2 emissions and use of energy and fossil resources generated by each of the proposed measures, following a scientific life-cycle approach**
- **The quantitative impact of the Commission proposal on food security and product waste**
- **The availability and sustainability of suitable packaging alternatives to those proposed to be subject to restrictions**
- **The potential impact of the proposed measures on consumers' health and safety, with a particular focus on the risk of cross-contamination within the food chain**
- **The analysis of the consequences of the proposed measures on products' affordability and costs to be borne by consumers**
- **The quantification of the necessary investments to support the proposed measures for the upscale of recycling and reuse**
- **The quantification of the net increase in weight of plastic packaging waste, with a clear indication of the proposed measures that lead to such increase**

In the current text, the disconnect with science appears evident, as confirmed also by the European Parliamentary Research Service in its recent appraisal of the European Commission Impact Assessment¹ and this is worrisome. For example, the proposed reuse and refill targets do not take into consideration that their opportunity should be assessed on the basis of several criteria, such as the preparation of the packaging for reuse (i.e. washing and sanitization), hygiene requirements, the required infrastructure and logistics and the benefits of current alternatives.

¹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/740245/EPRS_BRI\(2023\)740245_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/740245/EPRS_BRI(2023)740245_EN.pdf)



The European Union is at a crossroads where any decision will have an immediate impact on European citizens – our constituents. In order to not make the wrong steps, we must be sure that we are taking, as much as we can, the best decisions. The PPWR must be as effective as possible, and its proposed measures need to be carefully assessed to prevent any unintended consequences. Finally, while we support the goal to foster the circular economy, we are concerned that rushing through complex legislation without the necessary detail will result in laws based on false assumptions that cannot be sustained.

We therefore urge the European Commission to conduct a more concise and extensive impact assessment regarding the elements listed above and to continue to work on developing fact-based assessments to guarantee the successful revision of the EU regulatory framework on packaging and packaging waste. In addition, we propose following-up on justified actions considering the outcome of the more transparent impact assessment.

Yours sincerely,

MEP Cristian-Silviu Busoi, Chair of ITRE Committee

Signatories:

**MARKUS PIEPER
VIRGINIE JORON
TOM VANDENKENDELAERE
IOAN RARES BOGDAN
MARIAN JEAN MARINESCU
DAN STEFAN MOTREANU
KRZYSZTOF JURGIEL
ALESSANDRA BASSO
HENNA VIRKKUNEN
SILVIA SARDONE
ELENA LIZZI
PAOLO BORCHIA
MARTINA DLABAJOVÁ
CEM UNAT
TIZIANA BEGHIN
CUTAJAR JOSSIANE
PATRIZIA TOIA
PIETRO FIOCCHI
DANILO OSCAR LANCINI
CARLO FIDANZA
JEAN-LIN LACAPELLE**

**TOMISLAV SOKOL
MARCO CAMPOMENOSI
EUGEN JURZYCA
EDINA TÓTH
ANDRÁS GYÜRK
MIAPETRA KUMPULA-NATRI
MARIE DAUCHY
MATTEO ADINOLFI
ANGELO CIOCCA
ALEXANDR VONDRA
FRANCESCA DONATO
ISABELLA TOVAGLIERI
ANGELIKA WINZIG
MASSIMILIANO SALINI
ANGELIKA NIEBLER
GHEORGHE FALCA
LARA COMI
SALVATORE DE MEO**



CONFINDUSTRIA

**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.**

Osservazioni Confindustria

Aprile 2023

1. Premessa

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.

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 molti gli aspetti valutati come critici, **sia in relazione al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, sia in relazione ai contenuti puntuali del provvedimento**, che sta creando enorme preoccupazione in tutti i settori industriali interessati, sia a livello nazionale, sia a livello europeo, per le gravi ricadute economiche, ambientali e sociali che ne potrebbero derivare.

A nostro avviso, uno degli aspetti maggiormente critici della proposta riguarda **l’impostazione unilaterale che privilegia il riutilizzo degli imballaggi a scapito dei modelli basati sulla raccolta/riciclo dei rifiuti di imballaggi monouso sostenibili, senza il supporto delle necessarie evidenze scientifiche e doverose valutazioni di fattibilità tecnica e di sostenibilità economica, nonché l’eliminazione di diverse tipologie di imballaggi monouso e l’approccio restrittivo sulle bioplastiche.**

Inoltre, risulta essere molto critico anche lo **scardinamento dei modelli virtuosi di responsabilità estesa del produttore**, che sono stati costruiti in oltre 25 anni di sforzi e investimenti da parte dell’industria italiana, sulla base degli indirizzi europei. Quegli stessi modelli che hanno permesso all’Italia, Paese leader nell’economia circolare, di raggiungere con nove anni di anticipo l’obiettivo europeo del 70% di riciclo di rifiuti di imballaggio al 2030 (73,3%).

Con questa proposta la Commissione europea non si limita come in passato a fissare gli obiettivi lasciando agli Stati membri la possibilità di organizzarsi nel raggiungimento degli stessi in funzione delle proprie specificità, ma, anche attraverso la **scelta dell’atto giuridico del Regolamento**, intende riformare puntualmente la disciplina di riferimento, con **un’armonizzazione piena** che rischia di scardinare un modello virtuoso che ha reso l’Italia leader nell’economia circolare in Europa e nel mondo.

Per la prima volta, infatti, per talune tipologie di imballaggi monouso, la Commissione identifica nel **cauzionamento**, ovvero nel c.d. Deposit Return System (DRS), il modello di restituzione che i singoli Paesi dovrebbero adottare. Peraltro, senza fissare obiettivi di raccolta, né tanto meno finalizzando il DRS al raggiungimento degli obiettivi di riciclo.

Tutto ciò premesso, con questo Documento Confindustria intende portare all'attenzione del Parlamento le principali criticità della Proposta di Regolamento in esame, a partire dalla base giuridica prescelta e dal rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, fino ad arrivare ai contenuti di merito, rispetto ai quali **auspichiamo si possa addivenire a un totale ripensamento della proposta stessa che, come anticipato, rischia, se approvata, di mettere in discussione un modello che negli anni ha garantito al nostro Paese di eccellere sia in termini di performance ambientali, che economiche, rappresentando il settore degli imballaggi anche un fondamentale driver di export, da preservare.**

Auspichiamo, quindi, che le osservazioni di seguito riportate possano essere prese in debita considerazione dalla Commissione Politiche UE del Senato, sia per la necessaria valutazione della conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità della Proposta, sia per una valutazione complessiva del provvedimento.

2. I principi di sussidiarietà e di proporzionalità

In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori di competenza concorrente, 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 Unione¹»*. In altri termini, 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".

Il principio di sussidiarietà è strettamente connesso al principio di proporzionalità che richiede che l'azione dell'Unione europea non ecceda quanto necessario, ossia che vi sia corrispondenza tra i mezzi adoperati dall'Unione e le finalità da perseguire.

3.1 La motivazione della Proposta in relazione al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

Il Protocollo n. 2 stabilisce che le proposte di atti legislativi debbano essere accompagnate da *«elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità²»*.

Sul punto, la Proposta di Regolamento assume, da un lato, che la materia degli imballaggi debba essere disciplinata a livello unionale onde evitare frammentazioni del mercato interno; dall'altro lato,

¹ Art. 5.3 TUE

² Protocollo n. 2, art. 5.

che l'intervento normativo proposto prevederebbe la gradualità di talune misure e sarebbe contenuto entro quanto necessario per assicurare il funzionamento del mercato unico e la protezione dell'ambiente.

A questo proposito, si evidenzia che:

- a) la Proposta si inserisce in un contesto in cui la Direttiva 94/62/CE, pur ponendo obiettivi vincolanti, lascia agli Stati membri margini di discrezionalità nella scelta delle misure da adottare per raggiungerli; ad esempio, la Direttiva consente agli Stati stessi di adottare sia sistemi di restituzione/riuso degli imballaggi, sia sistemi di riutilizzo/riciclo;
- b) sulla scorta degli obiettivi posti dalla Direttiva 94/62/CE e dai programmi unionali via via adottati, che hanno tra l'altro aumentato nel corso del tempo i target di riciclo dei rifiuti, gli Stati membri hanno sviluppato da lungo tempo le proprie politiche interne di gestione degli imballaggi. Alcuni Paesi hanno puntato al riuso, altri, invece, hanno improntato la propria organizzazione al riciclo;
- c) con la Proposta, viene prospettata la modifica, da Direttiva a Regolamento, dello strumento giuridico volto a disciplinare a livello unionale la materia degli imballaggi e dei rifiuti d'imballaggio, il che comporta l'adozione nella materia in questione di un atto normativo direttamente applicabile in tutti gli Stati membri che non lascia margini di scelta agli stessi nell'attuazione degli obiettivi posti dalla legislazione unionale;
- d) ai fini del raggiungimento dei target ambientali europei, la Proposta di Regolamento mira – con limitate eccezioni – all'introduzione di meccanismi di DRS per gli imballaggi, imponendo agli Stati membri di adottare «entro il 1° gennaio 2029» le misure necessarie «per garantire che siano istituiti sistemi di deposito e restituzione»³. Ciò significa che, fatte salve alcune specifiche ipotesi di esenzione, detti meccanismi dovranno essere introdotti in tutti gli Stati membri, sia in quelli che hanno già incentrato le proprie politiche in materia d'imballaggi su sistemi cauzionali e di restituzione, sia in quelli che hanno invece sino ad oggi investito nel settore della raccolta differenziata e del riciclo di tali materiali.

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. L'art. 296 TFUE, infatti, dispone che «qualora i Trattati non prevedano il tipo di atto da

³ Proposta di Regolamento, art. 44.1.

adottare, le istituzioni lo decidono di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità».

Nella fattispecie, è indubbio che gli elementi sopra citati (i.e. la scelta di adottare lo strumento giuridico direttamente vincolante del Regolamento in luogo di una Direttiva, nonché il favor per i meccanismi di deposito cauzionale (DRS, Deposit Return System) in luogo dei sistemi di riciclo), combinati tra loro, delineino 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.

L'introduzione mediante Regolamento di un vincolo al riuso degli imballaggi e all'adozione di meccanismi di cauzionamento costituisce, quindi, una "nuova azione europea", anche se interviene in una materia oggetto di armonizzazione da molti anni. **Detta opzione dovrebbe, pertanto, essere oggetto di opportuna analisi e motivazione non solo in sé, ma anche con specifico riferimento al principio di sussidiarietà, 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 (riuso o riciclo) dagli stessi ritenuti più rispondenti alle proprie esigenze nazionali.** In altri termini, sarebbe necessario un vero e proprio confronto tra il sistema di DRS (Deposit Return System) e il sistema di raccolta differenziata/riciclo sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà, dell'efficienza, della proporzionalità e dei costi-benefici.

Si ritiene, quindi, che la motivazione circa il rispetto del principio di sussidiarietà fornita nella Proposta non sia conforme alle previsioni del Protocollo n. 2 in quanto non sufficientemente argomentata, specialmente alla luce dell'esigenza sopra rappresentata di illustrare le ragioni dell'obbligatorietà del Deposit Return System (DRS) in rapporto alla compressione delle prerogative statali di scelta delle modalità di gestione degli imballaggi.

Per le medesime ragioni, anche il rispetto del principio di proporzionalità non appare motivato in maniera esaustiva.

3.2 La scelta operata con la Proposta per raggiungere i traguardi ambientali unionali

Al di là dei profili di carenza motivazionale, la conclusione secondo cui gli obiettivi unionali in materia di rifiuti potrebbero essere efficacemente conseguiti soltanto mediante la scelta a livello UE d'introdurre sistemi di deposito cauzionale (DRS, Deposit Return System) in tutti gli Stati membri, appare dubbia. Lo dimostrano i risultati conseguiti nella direzione dell'economia circolare dai Paesi che, come l'Italia, hanno indirizzato i loro investimenti verso il diverso sistema della raccolta differenziata e del riciclo dei rifiuti d'imballaggio.

Nel 2021 in Italia sono stati avviati a riciclo il 73,3% degli imballaggi immessi sul mercato (circa 10 milioni e 550mila tonnellate), vale a dire 7 imballaggi su 10, il che ha consentito allo Stato italiano di superare il target europeo del 65% previsto per il 2025. L'Italia è al secondo posto, dietro solo a

Lussemburgo, per quantità di imballaggi avviati al riciclo pro capite. Lo stesso vale per altri paesi, come il Belgio, che hanno raggiunto obiettivi di raccolta e riciclo molto elevati.

Il modello di gestione improntato al riuso degli imballaggi non appare dunque l'unico idoneo a consentire il raggiungimento degli obiettivi ambientali stabiliti a livello unionale.

Pertanto, si ritiene che la compressione delle prerogative degli Stati membri nella scelta dei sistemi di gestione dei rifiuti d'imballaggio prevista dalla Proposta non sia conforme al principio di sussidiarietà.

Parimenti, i dati sul riciclo in Italia di cui sopra dimostrano che la scelta operata in sede di Proposta **non assicura il rispetto del principio di proporzionalità, dato che i mezzi adoperati (lo strumento normativo del Regolamento e l'obbligatorietà, salve limitate eccezioni, del DRS) non appaiono necessari e indispensabili rispetto alle finalità da raggiungere.**

3.3 La coerenza rispetto al quadro normativo unionale

La previsione dell'obbligatorietà del DRS (Deposit Return System) contenuta nella Proposta, **non risulta coerente col restante quadro normativo unionale.**

Si è già accennato alla circostanza che il vincolo all'adozione di sistemi DRS rappresenta una novità rispetto alle previsioni della Direttiva 94/62/CE, come modificata nel 2008 e nel 2018, la cui sostituzione è oggetto della Proposta. A sua volta, la più recente Direttiva 2019/904/UE sulla *«riduzione dell'incidenza di determinati prodotti in plastica sull'ambiente»*, allo scopo di raggiungere le finalità dalla stessa indicate, lascia agli Stati membri la scelta *«tra l'altro [tra] a) istituire sistemi di cauzione-rimborso; [e] b) stabilire obiettivi di raccolta differenziata per i pertinenti regimi di responsabilità estesa del produttore»*⁴.

La Proposta di Regolamento, nella misura in cui stabilisce l'obbligatorietà del DRS (Deposit Return System), potrebbe mettere a rischio la coerenza complessiva delle politiche europee in materia di rifiuti. Essa, infatti, non sembra conciliarsi con la discrezionalità riconosciuta agli Stati membri dalla Direttiva 2019/904/UE, che consente agli Stati stessi di adottare, alternativamente, sistemi di restituzione/riuso ovvero sistemi di riutilizzo/riciclo, permettendo così agli Stati stessi di definire a livello nazionale, purché nel rispetto dei parametri unionali, le politiche più adatte a ridurre i rifiuti di plastica, **in linea coi principi di sussidiarietà e di proporzionalità.**

3.4 La valutazione degli oneri derivanti dalla Proposta

In base al Protocollo n. 2, l'intervento normativo dell'Unione deve *«tenere conto... della dimensione regionale e locale delle azioni previste»*⁵ e *«della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o*

⁴ Direttiva 2019/904/UE, art. 9.

⁵ Protocollo n. 2, art. 2.

amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire»⁶.

Negli anni, ciascuno Stato membro ha costruito un proprio modello di gestione dei rifiuti di imballaggio, che tiene conto delle proprie specificità interne. Alcuni paesi hanno optato per l'adozione di sistemi di cauzionamento e riuso; altri, come ad esempio l'Italia e il Belgio, hanno sviluppato meccanismi di raccolta differenziata e riciclo degli imballaggi. Per inciso, come anticipato, il modello italiano e quello belga, entrambi basati sul riciclo ma organizzati in modo molto diverso tra loro, hanno raggiunto alti tassi di raccolta e riciclo.

Un atto obbligatorio in tutti i suoi elementi, come un Regolamento che renda cogente l'adozione di sistemi di DRS (Deposit Return System), penalizza gli Stati membri che, come l'Italia, non hanno incentrato le proprie politiche in materia d'imballaggi su sistemi cauzionali e di restituzione. Infatti, l'introduzione obbligatoria del DRS (Deposit Return System) comporta oneri, non solo economici, estremamente elevati a carico dello Stato, ma anche degli enti locali, degli operatori del settore e dei consumatori. È noto, infatti, che, al di là degli investimenti infrastrutturali e organizzativi, gli ambiziosi traguardi previsti a livello unionale ai fini della circolarità degli imballaggi possono essere raggiunti mediante, da un lato, la collaborazione tra le Autorità e gli operatori del settore e, dall'altro lato, mediante il coinvolgimento dei consumatori.

L'obbligatorietà del DRS (Deposit Return System) rischia di confliggere col principio di neutralità tecnologica delle misure unionali, le quali in linea tendenziale non devono introdurre discriminazioni a favore dell'impiego di un tipo particolare di tecnologia, a scapito di un'altra comunque idonea a raggiungere gli scopi prefissati dal legislatore unionale. Detto principio è stato codificato dal Regolamento Tassonomia⁷, il quale, all'art. 19, richiede che i contributi potenziali a favore di un determinato obiettivo ambientale siano individuati **nel rispetto della neutralità tecnologica.**

Si ritiene pertanto auspicabile un **approccio tecnologicamente neutrale per il raggiungimento degli obiettivi di circolarità degli imballaggi, anche perché un simile approccio consente di valorizzare quanto gli Stati membri hanno già fatto in tale direzione nel corso degli anni.** Lasciare agli Stati la possibilità di mantenere e sviluppare i modelli di gestione dei rifiuti più adatti al loro contesto nazionale e locale, alle esigenze dei consumatori e al numero di abitanti, ecc. è il modo migliore per velocizzare il raggiungimento delle finalità ambientali europee. Per contro, se la Proposta di Regolamento venisse adottata così com'è, essa rischierebbe di ritardare notevolmente

⁶ Protocollo n. 2, art. 5.

⁷ Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del Regolamento (UE) 2019/2088.

o addirittura d'impedire il conseguimento dei target che sono indispensabili a raggiungere gli obiettivi di neutralità climatica dell'Unione, perché per molti Stati membri (non solo per l'Italia) implicherebbe una vera e propria riconversione dei sistemi di gestione dei rifiuti e degli imballaggi, e dunque l'esigenza di procedere a investimenti ingenti e anche a un cambio di passo dal punto di vista culturale, che richiederebbero tempo e risorse considerevoli per essere attuati.

In particolare, la Commissione ha individuato tre diverse opzioni funzionali al perseguimento degli obiettivi della Proposta di Regolamento, che sono descritte nell'ambito dell'Impact assessment report, vale a dire: *i) l'opzione 1, che prevede misure per aumentare la standardizzazione e l'introduzione di requisiti essenziali più chiari; ii) l'opzione 2, che prevede "obiettivi obbligatori per la riduzione dei rifiuti; riutilizzo per determinati settori e contenuto minimo di materiale riciclato negli imballaggi in plastica; requisiti per garantire la piena riciclabilità entro il 2030 e norme armonizzate sui prodotti"; iii) l'opzione 3, che stabilisce obiettivi obbligatori più elevati rispetto all'opzione 2 e "ulteriori requisiti sui prodotti".*

Alla luce dell'analisi svolta, la Commissione ha selezionato l'opzione 2 e, l'istituzione obbligatoria di sistemi di cauzione, rappresenta una delle "misure di abilitazione" della suddetta opzione 2.

A questo proposito, si ritiene che la Proposta non valuti sufficientemente gli impatti della misura prescelta sugli Stati membri che ad oggi non hanno sviluppato sistemi di DRS (Deposit Return System), sui produttori d'imballaggi e sugli altri operatori della filiera, sino ai consumatori. Ad esempio, l'Italia ha investito negli anni ingenti risorse economiche e progettuali nel settore del riciclo riuscendo a dotarsi di un sistema capillare di recupero dei materiali d'imballaggio. Quanto precede ha consentito un rapido sviluppo della filiera della raccolta differenziata e, con essa, dei settori della produzione, del recupero e della trasformazione degli imballaggi, settori che sarebbero fortemente compromessi laddove lo Stato italiano fosse costretto a modificare completamente il proprio approccio alla gestione degli imballaggi.

Al contempo, la Proposta non sembra interrogarsi sul rischio che l'introduzione del DRS (Deposit Return System) nei paesi dove esiste già un efficace circuito di raccolta differenziata e riciclo dia luogo a una **duplicazione di costi e di attività che potrebbe avere implicazioni negative, non solo dal punto di vista economico, ma anche ambientale.**

Alla luce di quanto precede, **si ritiene che la Proposta di Regolamento non tenga adeguatamente in considerazione le specificità territoriali, sociali, culturali, organizzative ed economiche degli Stati membri e che la scelta di rendere cogente il DRS (Deposit Return System) non corrisponda a quella meno gravosa possibile ai fini del perseguimento degli obiettivi unionali.**

3.5 Il contesto nazionale: Il PNRR

Con specifico riferimento all'Italia, i ragionamenti sopra sviluppati si collegano altresì al fatto che nel PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) italiano sono indicati alcuni obiettivi relativi al **riciclo**, anche degli imballaggi. A titolo meramente esemplificativo, si ricorda la misura «M2C1.1:

Migliorare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell'economia circolare» e, in particolare, l'«Investimento 1.1: Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti» e l'«Investimento 1.2: Progetti “faro” di economia circolare».

Il PNRR è stato trasmesso dal Governo italiano alla Commissione il 30 aprile 2021. In data 22 giugno 2021, la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del PNRR che è stato definitivamente approvato dal Consiglio in data 13 luglio 2021. La Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione, reca in allegato le riforme e i progetti d'investimento previsti dal PNRR e, per ciascuno di essi, definisce i traguardi pertinenti e il calendario per il monitoraggio della relativa attuazione, a cui è collegata l'assegnazione delle risorse unionali.

Anche per gli obiettivi in materia di riciclo stabiliti dal PNRR sono stati previsti traguardi e scadenze da rispettare.

Da quanto precede emerge che nel 2021, dunque in tempi recentissimi: *i)* lo Stato italiano ha assunto impegni precisi volti a incentivare e a migliorare ulteriormente il sistema di riciclo dei rifiuti, compresi i rifiuti d'imballaggio e *ii)* le istituzioni unionali hanno approvato detti impegni, avvallandone i contenuti e rendendoli cogenti, consentendo così l'investimento di risorse economiche UE per perseguirli.

I traguardi tracciati nel PNRR, come approvati dalla Commissione e dal Consiglio, sono vincolanti per gli Stati membri. Tanto è vero che, sebbene le disposizioni unionali non prevedano che a ciascun singolo impegno assunto col PNRR corrisponda una sanzione per l'ipotesi di mancato raggiungimento, la Commissione è chiamata a compiere una valutazione dei risultati ottenuti dagli Stati membri in attuazione dei rispettivi piani e può arrivare alla riduzione proporzionale degli importi dei contributi finanziari in caso di non attuazione in misura soddisfacente dei contenuti dei piani medesimi⁸.

La Proposta di Regolamento appare principalmente incentrata su **obiettivi di riuso degli imballaggi e sull'adozione di meccanismi di cauzione, a scapito del riciclo. Ove la Proposta fosse definitivamente adottata, gli obblighi che lo Stato italiano ha assunto col PNRR con riferimento all'incentivazione del riciclo (anche dei rifiuti d'imballaggio) e gli investimenti ad essi collegati potrebbero risultare ex post “fuori fuoco” rispetto alla legislazione UE, pur avendo ricevuto l'avvallo delle istituzioni europee nel 2021 e pur essendo pienamente coerenti col quadro normativo unionale in vigore fino all'adozione del nuovo Regolamento.** Ci si riferisce, in particolare, a investimenti nell'impianistica del riciclo e

⁸ Cfr. art. 24 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

nell'infrastrutturazione della raccolta differenziata per 2.1 miliardi di euro in relazione ai quali sono in fase di chiusura le graduatorie per l'erogazione dei finanziamenti⁹.

Un simile risultato appare in contrasto coi principi di certezza del diritto, buona fede e legittimo affidamento, che costituiscono principi generali del diritto dell'Unione europea. Lo Stato italiano ha compiuto scelte strategiche nel settore dei rifiuti (relative alla raccolta differenziata e al riciclo) che hanno comportato notevoli investimenti e lo sviluppo di un'intera filiera produttiva confidando legittimamente nella circostanza che tali scelte fossero conformi alla legislazione unionale in materia di rifiuti. Lo stesso legittimo affidamento ha condotto negli anni gli operatori del settore a investire negli imballaggi e nel riciclo degli stessi, peraltro con un'elevata efficacia nel riciclo.

L'adozione a livello unionale di un approccio "*one-size-fits-all*" focalizzato sul DRS (Deposit Return System) rischia di compromettere i risultati già conseguiti dai singoli paesi sino ad oggi in materia di sostenibilità degli imballaggi e di vanificare le scelte strategiche e gli investimenti di medio-lungo periodo già effettuati dagli Stati membri, nonché quelli che essi si accingono a porre in essere in attuazione dei rispettivi Piani nazionali.

In conclusione, per le ragioni indicate, ai sensi degli artt. 5.3 e 12, lett. b), TUE e del Protocollo n. 2, si ritiene che la Proposta di Regolamento non sia conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Si ritiene, altresì, che la Proposta dovrebbe trovare fondamento in una duplice base giuridica: artt. 114 e 192.1 TFUE (mercato interno e tutela dell'ambiente).

3. Proposta di Regolamento sugli imballaggi e i rifiuti d'imballaggio: osservazioni e proposte

Alla luce di quanto sopra descritto relativamente ai limiti della base giuridica indicata dalla Commissione, nonché in relazione al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, si riporta di seguito un'ulteriore analisi della Proposta di Regolamento in esame, che mira ad evidenziare le numerose criticità di merito da cui l'articolato appare caratterizzato.

Art.5: Restrizione delle sostanze negli imballaggi

All'articolo 5 (*Restrizione delle sostanze negli imballaggi*) viene limitato l'impiego di talune sostanze chimiche sopra a certe concentrazioni (piombo, cadmio, mercurio, e cromo esavalente) oltre l'applicazione delle restrizioni previste dal Regolamento 1907/2006/CE (REACH). Al fine di evitare

⁹ Cfr. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Nota stampa del 29 novembre 2022.

una doppia regolamentazione, il Regolamento dovrebbe prevedere la **conformità ad un solo riferimento legislativo**, quello appunto previsto dal REACH.

Art. 6: Imballaggi riciclabili e DfR

L'articolo 2 (*Ambito di applicazione*) e l'art. 6, par. 1 e 2 (*Imballaggi riciclabili*), prescrivono che tutti gli imballaggi immessi sul mercato dell'Unione dovranno essere raccolti separatamente in modo efficace ed efficiente; dovranno essere riciclati in materie prime secondarie di buona qualità; dovranno essere progettati per il riciclo a partire dal 1° gennaio 2030 e dovranno essere riciclati al 75% su scala dal 1° gennaio 2035.

Tuttavia, la proposta di Regolamento deve essere completata con la previsione di misure volte a costruire adeguate infrastrutture di selezione, raccolta e riciclo di rifiuti di imballaggi in Europa, per consentire il loro riciclo nella pratica. **La sola progettazione di imballaggi riciclabili non è sufficiente se non è sostenuta da un sistema in grado di attivare investimenti nelle infrastrutture e nuove tecnologie di riciclo in tutta Europa, consentendo così agli Stati membri di raggiungere i loro obiettivi di tasso di riciclo.**

Alla luce del rivisto scopo della revisione della Direttiva quadro sui rifiuti, che affronterà esclusivamente la riduzione dei rifiuti alimentari e tessili, **è essenziale introdurre nella proposta di Regolamento misure volte a supportare una maggiore selezione, raccolta e riciclo degli imballaggi.**

Infine, al paragrafo 6, **si ritiene necessario delegare ad organi competenti la definizione dei criteri progettazione per il riciclo (DfR, Design for Recycling) per ciascuna categoria di imballaggi, escludendo pertanto la possibilità per la Commissione di ricorrere ad atti delegati.** L'organismo di normazione dell'UE, il CEN, che ha già stabilito criteri sugli imballaggi riciclabili e riutilizzabili, è nella posizione migliore per garantire tale processo.

Le linee guida di progettazione per il riciclo sono, infatti, documenti tecnici che devono essere basati su elementi solidi e robusti e che riflettano lo stato dell'arte. La procedura per l'adozione degli atti delegati non prevede il coinvolgimento delle parti interessate, dotate delle necessarie competenze tecniche.

Il processo e la tempistica per lo sviluppo dei criteri di progettazione per il riciclo devono essere definiti per garantire un processo tempestivo, trasparente e inclusivo, tenendo conto delle linee guida DfR esistenti.

I requisiti di riciclabilità previsti dalla proposta sono completi e costituiscono un'ottima base.

Si condivide la maggiore ambizione nel regolamento per quanto riguarda il riciclaggio a ciclo chiuso, il riciclaggio di alta qualità, il "riciclato su scala" e i tempi di attuazione dei criteri di riciclabilità.

Inoltre, il regolamento dovrebbe sottolineare l'importanza della raccolta differenziata quale prerequisito per garantire processi di riciclaggio di alta qualità e per soddisfare i criteri di riciclabilità.

Art.7: Contenuto minimo di materiale riciclato negli imballaggi in plastica

L'articolo 7 (*Contenuto riciclato minimo negli imballaggi di plastica*) prescrive che, a partire dal 1° gennaio 2030:

- imballaggi a contatto con bevande e alimenti in PET e per bottiglie in plastica monouso per bevande contengano almeno il 30% di riciclato (il 50% per tutti gli imballaggi in plastica destinati al contatto con alimenti ad esclusione delle bottiglie per bevande e il 65% per tutte le bottiglie per bevande a partire dal 1° gennaio 2040);
- gli altri imballaggi a contatto con bevande o alimenti in plastiche diverse dal punto precedente contengano il 10% di riciclato;
- gli altri imballaggi in plastica non a contatto con bevande e alimenti il 35% di riciclato (il 65% dal 1° gennaio 2040);
- i contributi finanziari versati dai produttori per adempiere agli obblighi di EPR (Responsabilità Estesa del Produttore) siano modulati sulla base della percentuale di contenuto di riciclato utilizzato nell'imballaggi;
- Sono esclusi una serie di altri "contact sensitive packaging" medicali, per la diagnostica, in plastica compostabile. La deroga è soggetta a verifica e revisione entro il 1° gennaio 2028 tramite atto delegato alla Commissione.

Premesso che **il recente Regolamento UE 2022 /1616 del 15 settembre 2022 relativo ai materiali e oggetti di plastica riciclata destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari** prevede:

- prescrizioni relative alla raccolta e al pretrattamento;
- prescrizioni per la decontaminazione;
- prescrizioni per lo sviluppo di nuove tecnologie che assicurino la decontaminazione del riciclato.

Premesso che:

- tali prescrizioni risultano applicate e/o applicabili entro il 2030 per le bottiglie in PET per bevande (distinguibili, provenienti solo da utilizzi per bevande e riciclabili con tecnologie già disponibili di decontaminazione);
- tali prescrizioni non risultano invece applicabili per altri contenitori in plastica a contatto con alimenti in PET, o per bevande e alimenti realizzati con altri polimeri, raccolti con le RD attualmente utilizzate e riciclati con le tecniche di riciclo meccanico attualmente impiegate, né siamo in grado di prevedere se lo potranno essere entro il 2030.

L'obbligo della quota di riciclato, tranne che per le bottiglie in PET per bevande, **va eliminato per gli altri imballaggi in PET per alimenti e per quelli per bevande e alimenti realizzati con altri polimeri e sostituito con l'avvio di una fase sperimentale della durata di 3 anni, per modalità di riciclo, che consentano di impiegare plastiche riciclate provenienti dal riciclo di tali imballaggi a contatto con alimenti e bevande, rispettando le condizioni del Regolamento UE**

2022 /1616 del 15 settembre 2022. A questo proposito, è bene ricordare che per alcune tipologie di imballaggio a contatto con alimenti (come, ad esempio, le vaschette in R-PET e R-XPS) la sperimentazione è già una realtà. Sarebbe quindi auspicabile che esperienze come le vaschette di cui sopra, rientrino nella fase di sperimentazione triennale e vengano stralciate dall'Allegato V e dall'articolo 22. Solo dopo la sperimentazione - in particolare valutando i risultati della sperimentazione di nuove tecnologie che assicurano la decontaminazione dei materiali riciclati, nel rispetto delle prescrizioni del nuovo Regolamento – si potrà decidere come procedere. In aggiunta, l'obbligo di contenuto di riciclato solo per alcuni soggetti del *food* (es. acque e bevande) è necessario sia accompagnato anche da una **richiesta di meccanismo per facilitare l'approvvigionamento di RPET (polietilene tereftalato riciclato) ai produttori assoggettati ai vincoli.**

Inoltre, è necessario tenere conto che il primo criterio da perseguire è quello della riciclabilità degli imballaggi. Obbligare ad un contenuto minimo di materiale riciclato potrebbe penalizzare alcune tipologie di imballaggio riciclabile. **In tale ottica, deve essere chiarito che il contenuto minimo di riciclato non deve essere calcolato sul singolo imballaggio, ma sul totale immesso sul mercato.** Ad ulteriore supporto, una definizione di ciò che è considerato "riciclabile" dovrebbe essere fornita considerando anche aspetti come la disponibilità economica e tecnologica di materiale "riciclabile" per l'imballaggio. Inoltre, è fondamentale considerare la geografia di dove sono possibili i processi di riciclo, poiché ciò potrebbe ancora essere dannoso per l'ambiente se i materiali devono essere spediti su distanze significative verso un numero limitato di siti di impianti di riciclo.

La possibilità di rivedere la deroga sul contenuto minimo di materiale riciclato in plastica per taluni imballaggi, quali medicinali e dispositivi medici, diagnostici in vitro ecc., delegata alla Commissione entro 1° gennaio 2028 (art. 7 comma 9), lascia un eccesso di discrezionalità e di incertezza ad alcuni settori, come ad esempio il farmaceutico e il medicale. È importante tener presente che tali tipologie di imballaggio hanno il **ruolo prioritario di garantire l'integrità del prodotto e tutelare la sicurezza dei pazienti e degli operatori sanitari** e per questo motivo sono soggette a rigorose e specifiche normative europee e nazionali, oltre ad essere il risultato di un processo di ricerca e sviluppo che può durare anche fino a dieci anni. La possibilità di rivedere tale deroga, quindi, **andrebbe eliminata e l'esenzione dell'applicazione dell'art. 7 ai farmaci, ai dispositivi medici e ai diagnostici in vitro dovrebbe essere resa permanente.**

In aggiunta, molti imballaggi per dispositivi medici e diagnostici in vitro sono realizzati con altri materiali non plastici, come vetro, carta, laminati, ecc. e sono soggetti agli stessi requisiti restrittivi degli imballaggi in plastica. Anche tali imballaggi non in plastica richiederebbero più tempo per attuare i requisiti di riciclabilità proposti e l'esenzione concessa per i "*contact sensitive plastic packaging*" per dispositivi medici e diagnostici in vitro dovrebbe essere neutra dal punto di vista dei materiali. Per il settore medicale, aspetti analoghi sarebbero da tenere in considerazione anche per gli imballaggi sensibili senza contatto, per i quali esistono importanti requisiti normativi e prestazionali che devono essere soddisfatti e che richiederanno più tempo per l'implementazione e probabilmente porteranno a una nuova registrazione ai sensi della legislazione settoriale.

Per le stesse motivazioni sopra espresse, gli imballaggi farmaceutici, dei dispositivi medici e della diagnostica in vitro dovrebbero essere **esentati in modo permanente, sia dall'applicazione dei**

requisiti di riciclabilità fissata al 31 dicembre 2034 (**art. 6, comma 10**), sia **dall'applicazione delle disposizioni relative all'etichettatura (art. 11)**. A questo riguardo, si segnala che il MASE ha accolto la richiesta delle Associazioni industriali di escludere farmaci e dispositivi medici dall'obbligo di etichettatura ambientale, divenuta obbligatoria in Italia dal 1° gennaio 2023 per tutti gli imballaggi.

Per quanto concerne gli imballaggi in plastica per contenere beni è opportuno considerare che sia necessaria un'adeguata produzione di materia prima secondaria in termini di quantità e di purezza, accompagnata da attività di normazione che definisca i requisiti di accettabilità del materiale plastico "secondario".

A tal proposito, si segnala che la proposta di Regolamento in oggetto considera il solo materiale proveniente da rifiuti da imballaggio post-consumo quale fonte di approvvigionamento, distorcendo in modo artificioso (e senza considerare le peculiarità del materiale) le reali possibilità di circolarità delle materie plastiche.

La proposta, infatti, non considera che tali rifiuti da imballaggio raccolti in modo differenziato costituiscono un'imprescindibile fonte di materiale per numerose applicazioni finali, molte delle quali afferiscono alle categorie di prodotti acquistati nell'ambito del **Green Public Procurement** (edilizia, arredi, complementi, beni durevoli in generale) e per le quali è richiesto un contenuto di riciclato. I produttori di questi beni si vedrebbero negato l'accesso a materiali ben collaudati e utilizzati da anni per le proprie produzioni.

Le filiere industriali di riciclo e trasformazione delle materie plastiche sono da decenni ben organizzate e integrate affinché i rifiuti plastici di qualsivoglia origine (pre e post consumo) siano valorizzati tramite la messa a punto di materiali riciclati formulati al fine di rendere al meglio nelle applicazioni finali. I prodotti in plastica, infatti, vengono realizzati con diverse tecnologie che consentono di dare al materiale le forme e le funzioni più disparate, dal sottile film da imballaggio o da copertura alla robusta tanica per il trasporto di liquidi, dalla vaschetta per la protezione di prodotti ortofrutticoli ai tubi per acqua e gas, e così via. Ciascuno di questi processi produttivi genera una quantità di **ritagli o sfridi**, generalmente ben nota e correlata alla tecnologia di trasformazione. Ciò fa sì che **la proporzione tra riciclati post-consumo e riciclati pre-consumo** impiegati dall'industria della trasformazione si mantenga **in linea di massima costante**.

Pertanto, si ritiene necessario **prevedere anche i rifiuti plastici pre-consumo quale fonte di approvvigionamento**.

Infatti, oltre a quanto sopra esposto, considerando che i volumi delle PO (poliolefine) sono maggiori rispetto a quelli del PET (polietilene tereftalato), **ai fini della circolarità delle plastiche, sarebbe molto conveniente dal punto di vista ambientale incrementare il loro riciclo valorizzandone il contenuto a valle anche quando provenienti da rifiuti post-industriali**.

I rifiuti industriali della trasformazione di materie plastiche sono puliti, già selezionati, idonei ad essere utilizzati per il miglioramento della qualità dei materiali riciclati.

Inoltre, non è quasi mai possibile evitarne la produzione; pertanto, è importante che anche questi rifiuti trovino una valorizzazione sul mercato.

Anche dal punto di vista dei riciclatori italiani inserire il riciclo post-industriale nel conto della quota di riciclo è una soluzione importante, considerando che a fianco dei riciclatori medio-grandi di rifiuti post consumo, esistono centinaia di piccoli riciclatori specializzati nel trattamento di rifiuti post-industriali.

Art. 8: Gli imballaggi in bioplastica compostabile e rinnovabile

L'utilizzo di **imballaggi in bioplastica compostabile e rinnovabile** andrebbe incentivato, poiché si tratta di materiali che contribuiscono in maniera determinante ad avere un'elevata quantità e qualità di frazione organica raccolta e avviata a riciclo, aspetto su cui l'Italia primeggia in Europa, come dimostrano i dati specifici.

In particolare, per gli imballaggi in bioplastica compostabile e rinnovabile, si richiede:

- che siano costituiti almeno al 60% da materie prime rinnovabili;
- che non siano soggetti a obblighi di impiego di imballaggi riutilizzabili;
- che non incontrino limitazioni di impiego per tutte le applicazioni a contatto con gli alimenti.

Preme inoltre sottolineare che il ruolo delle bioplastiche compostabili è fondamentale per coniugare, a monte, igiene e sicurezza alimentare nonché riduzione degli sprechi di cibo e, a valle, la garanzia del riciclo. La proposta della CE, invece che valorizzarle, finisce per penalizzare se non vietare tali applicazioni (art. 22 e allegato V, che vieta le retine, i cling film, le buste per la IV gamma per il confezionamento di insalate, piatti, bicchieri etc.)

Inoltre, si vuole 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. Inoltre, le capsule 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.

Limitare la produzione di capsule di caffè e tè solo ai soli materiali compostabili non solo sconvolgerebbe pesantemente il mercato delle capsule per bevande, ma comprometterebbe anche i massicci investimenti nella circolarità di capsule di alluminio e plastica per bevande, nonché il potenziale di innovazione del settore. Attualmente, le tecnologie per il riciclo di tali materiali sono disponibili, efficaci ed economicamente adeguate.

Inoltre, se applicata l'affermazione secondo cui *"...a diretto contatto con il cibo il riciclo organico sia la forma di riciclo ottimale"*, le raccomandazioni evidenziate potrebbero causare un bando delle capsule di caffè ed altre applicazioni di alluminio e plastica, bando non giustificato da alcuna ragione inerente la sostenibilità.

Le capsule di caffè, pertanto, dovrebbero rientrare a pieno titolo nella definizione di imballaggio (articolo 3 PPWR), ed essere coperte dal regime di riciclabilità (articolo 6 PPWR).

Articolo 9: Riduzione al minimo degli imballaggi

L'imballaggio è progettato non solo per contenere e proteggere un prodotto specifico, trasmettere informazioni sul prodotto, prolungare la durata di conservazione, preservare la qualità, renderlo sicuro da maneggiare, ma anche per renderlo facile da usare e attraente per i consumatori e contribuire a dare forma all'identità di un marchio. Il design è fondamentale per la costruzione del marchio, l'elevazione per la creazione, l'elevazione, la valorizzazione, la differenziazione, il riconoscimento e l'accettazione del marchio da parte dei consumatori. Il peso di una confezione è il risultato del design (forma, decorazione, ecc.).

Non includere più "l'accettazione da parte del consumatore" e "il marketing e la presentazione del prodotto" nei criteri di prestazione relativi alla minimizzazione degli imballaggi comporta il rischio di avere effetti negativi sulla progettazione degli imballaggi, che portano alla standardizzazione e, di conseguenza, all'identità dei marchi europei e al loro patrimonio culturale. Il design dell'imballaggio può essere protetto da diritti di proprietà intellettuale. Il volume e il peso dell'imballaggio devono essere limitati alla quantità minima adeguata, garantendo al contempo le funzionalità fondamentali dell'imballaggio per un determinato design.

La "presentazione del prodotto" dovrebbe essere elencata nei criteri di prestazione dell'imballaggio (Parte I dell'Allegato IV) per riflettere pienamente le funzionalità dell'imballaggio elencate nella definizione di "imballaggio". In questo modo si garantirebbe che il volume e il peso dell'imballaggio siano limitati alla quantità minima adeguata, garantendo al contempo le funzionalità fondamentali dell'imballaggio per un determinato progetto.

I criteri di minimizzazione degli imballaggi non devono violare i diritti di proprietà intellettuale, come ad esempio marchi, diritti di design, indicazioni geografiche, che sono riconosciuti e protetti dalle leggi dell'UE.

I produttori di imballaggi devono avere il tempo sufficiente per riprogettare i loro imballaggi in base ai nuovi criteri di prestazione. Qualsiasi cambiamento nella progettazione degli imballaggi non solo ha un impatto sulla produzione di un imballaggio, ma anche sul riempimento, l'etichettatura, l'imballaggio secondario e terziario, la logistica del trasporto, ecc. secondaria e terziaria, logistica del trasporto, ecc.

Articolo 10: Imballaggi riutilizzabili

L'articolo 10 (*Imballaggi riutilizzabili*) stabilisce i requisiti per gli imballaggi riutilizzabili. Uno di questi è, ad esempio, che l'imballaggio sia concepito, progettato e immesso sul mercato con l'obiettivo di essere riutilizzato o ricaricato un numero massimo di volte. Gli imballaggi riutilizzabili devono inoltre far parte di un sistema di riutilizzo conforme alle condizioni minime di cui all'allegato VI del regolamento. Si fa notare che il regolamento dovrebbe riconoscere che gli imballaggi riutilizzabili possono rappresentare una soluzione efficiente e sostenibile per mantenere i prodotti in una filiera corta e un'importante misura di prevenzione dei rifiuti, ma non è sempre adatta - o la soluzione ottimale - per tutte le categorie di prodotti e richiede un cambiamento importante nei modelli commerciali.

È fondamentale assicurarsi che il riutilizzo possa essere attuato con la dovuta considerazione per la sicurezza del prodotto e del consumatore, in un modo economicamente valido e sostenibile dal punto di vista ambientale, con vantaggi tangibili rispetto agli imballaggi riciclabili a perdere.

Articolo 11: etichettatura degli imballaggi

Sosteniamo, come già espresso, l'obiettivo di armonizzazione dell'etichettatura degli imballaggi (ad esclusione degli imballaggi farmaceutici, dei dispositivi medici e della diagnostica in vitro, per le motivazioni riportate nel paragrafo 3 del documento) e suggeriamo che l'introduzione di criteri armonizzati per diverse etichettature avvenga il prima possibile, per prevenire la proliferazione di diverse misure nazionali che, nel caso, dovrebbero essere **solo** su base **volontaria** e **non obbligatoria**.

Raccomandiamo di chiarire già nel testo del regolamento la possibilità di ricorrere a strumenti digitali (QR-code o altre tecnologie di marcatura digitale connesse al sito web), **come alternativa a discrezione dell'operatore economico** per assolvere a tali obblighi informativi, in linea con quanto già fatto dal Governo italiano in materia di etichettatura ambientale degli imballaggi.

Art. 13: Obbligo dei fabbricanti

L'articolo 13 (*Obblighi dei fabbricanti*) prescrive l'obbligo per i fabbricanti (cioè coloro che immettono sul mercato prodotti imballati con proprio marchio commerciale), di redigere una dichiarazione di conformità UE in applicazione del presente Regolamento.

Detto obbligo, applicando norme armonizzate -se presenti-, aumenterà gli oneri in capo a fabbricanti dei beni contenuti per il solo fatto di apporre il proprio marchio commerciale sull'imballaggio del bene da loro realizzato (rispetto alla responsabilità che già gli compete per il bene contenuto). Inoltre, sembra che non sia richiesta alcuna marcatura "CE" per dimostrare la conformità, in quanto ritenuta fuorviante rispetto l'eventuale marcatura "CE" del bene contenuto come riportato nel Considerando n.80. Pertanto, l'utilizzatore finale non verrà a conoscenza del rispetto (o meno) dei requisiti previsti dal Regolamento.

Infine, si nota che la marcatura del tipo, del lotto o del numero di serie non reca alcun beneficio né ai consumatori, né ai riciclatori, né alle Autorità. Il paragrafo 13(5) potrebbe pertanto essere eliminato.

Art. 22: Restrizione all'uso di determinati formati di imballaggio

L'articolo 22 (*Restrizioni all'uso di determinati formati di imballaggio*) impone il divieto per gli operatori economici di immettere sul mercato imballaggi nei formati e per le finalità elencati nell'Allegato V (*Restrizioni all'uso dei formati di imballaggio*).

Tale divieto si applica a partire da 12 mesi dall'entrata in vigore del regolamento ad esclusione degli imballaggi elencati al punto 3 dell'allegato V per i quali il divieto è previsto a partire dal 1° gennaio 2030.

Le restrizioni per gli articoli riportati nell'allegato V 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.

Tale approccio rischia quindi di vanificare gli sforzi e gli investimenti compiuti dai settori industriali e dai Paesi più virtuosi che hanno condotto ad oggi a raggiungere e superare gli obiettivi europei di riciclo degli imballaggi. **Per tale ragione si propone di sopprimere l'articolo 22.**

Artt. 23, 24 e 45: I sistemi per il riutilizzo degli imballaggi

L'articolo 23 (*Obblighi in materia di imballaggi riutilizzabili*) prescrive che gli operatori che immettono nel mercato imballaggi riutilizzabili devono garantire l'esistenza di un sistema dedicato al riutilizzo che soddisfi i requisiti di cui all'articolo 24 (*Obbligo relativo ai sistemi di riutilizzo*) e all'allegato VI (*Prescrizioni specifiche per i sistemi di riutilizzo e le stazioni di ricarica*). L'art. 24 prescrive che gli operatori che fanno uso degli imballaggi riutilizzabili partecipino ad un sistema per il riutilizzo e assicurino che il sistema di riutilizzo sia conforme ai requisiti della parte A dell'allegato VI. Se, invece, ricondizionano gli imballaggi devono rispettare la parte B di tale allegato. Alcuni dei requisiti sono generali e coerenti con le finalità del riutilizzo, altri sono di governance di una specifica struttura dedicata.

L'articolo 45 (*Riutilizzo e ricarica*) indica che tali sistemi, per il riutilizzo dell'art.24 e per il riempimento dell'art.25, possono includere l'uso di sistemi di deposito e restituzione.

Il sistema italiano riutilizza una rilevante quantità di imballaggi (tabella 4.12), 2.343.139 tonnellate, senza deposito cauzionale e senza sistemi separati (circa 2.343 kton su un totale di 14.381 kton di imballaggi immessi sul mercato e a fronte delle 10.548 kton avviate a riciclo) con specifiche governance omogenee e con caratteristiche uniche a livello europeo.

I criteri europei vigenti per l'EPR e quelli contenuti in questa proposta di Regolamento sono sufficienti ad assicurare sia il riutilizzo sia il riciclo degli imballaggi. Questo **nuovo Regolamento non dovrebbe né promuovere né obbligare a adottare un modello europeo unico di EPR basato sul deposito cauzionale**, ma consentire, come è avvenuto fino ad ora, che vi sia un'articolazione di differenti sistemi nazionali, valorizzando i diversi modelli già esistenti e operativi, modificati eventualmente con **misure integrative e flessibili, adottate dai singoli Paesi, che risultassero necessarie per raggiungere i nuovi obiettivi.**

Tabella 4.12 – Imballaggi riutilizzati in Italia (tonnellate), anni 2020 - 2021

Materiale	Tipo di imballaggio	Quantità riutilizzata 2020		Quantità riutilizzata 2021	
		Uso alimentare	Altri usi	Uso alimentare	Altri usi
Vetro	Bottigliame	186.361	-	186.361	-
	Contenitori	-	-	-	-
Carta	Scatole	-	-	-	-
	Contenitori	-	-	-	-
	Fusti	-	-	-	-
Alluminio	Contenitori <= 50 l	-	34.475	-	38.267
	Fusti > 50 l e >= 300 l	-	-	-	-
Acciaio	Contenitori <= 50 l	27.877	303.167	31.173	302.860
	Fusti > 50 l e <= 300 l	-	50.216	-	52.135
Legno	Cassette ortofrutta	1.867	-	1.837	-
	Industriali	-	107.744	-	139.045
	Pallets	-	847.089	-	934.384
Plastica	Flessibili – sacchi	-	49.390	-	40.115
	Bottiglie / flaconi	4.208	-	6.437	-
	Pallets	-	474.940	-	446.630
	Fusti	-	4.563	-	12.103
	Casse	141.236	-	141.918	-
	Altri rigidi	8.984	-	9.874	-
Totale		370.533	1.871.584	377.600	1.965.539

Fonte: CONAI

Art. 26: Gli obiettivi di riutilizzo e ricarica

In base a quanto disposto dall'articolo 26 (*Obiettivi di riutilizzo e ricarica*), a partire dal 2030, gli **obiettivi di riutilizzo** e ricarica si **appliceranno a una grande varietà di imballaggi** per alimenti e bevande, come le bevande fredde e calde riempite nel punto vendita (20%), gli alimenti pronti da asporto destinati al consumo immediato (10%), le bevande alcoliche (10% e 5% per il vino) e le bevande non alcoliche (10%). Allo stesso modo, l'uso di imballaggi riutilizzabili per il trasporto diventerà la norma nell'e-commerce, nei siti industriali e per la consegna di prodotti tra i siti degli operatori economici.

Tenendo conto che:

- tali prescrizioni coinvolgono un numero molto elevato di punti di vendita e di asporto e rilevanti quantità di imballaggi;
- secondo le indicazioni delle autorità sanitarie europee e nazionali, non si deve abbassare la guardia nella prevenzione dei rischi di contaminazione da Covid-19 e dalle sue varianti;
- trattandosi di imballaggi a contatto con bevande e alimenti, per il riutilizzo sono richiesti lavaggi accurati, una sterilizzazione efficace e un'asciugatura;
- tali operazioni di preparazione per il riutilizzo richiedono rilevanti disponibilità e consumi di acqua pulita che, in alcune zone europee e per lunghi periodi, a causa del cambiamento climatico è diventata una risorsa talmente scarsa da richiedere utilizzi limitati e attentamente regolati;
- che tali operazioni di preparazione per il riutilizzo comportano il consumo di rilevanti quantità di energia, superiori a quelle necessarie per il riciclo di taluni contenitori monouso disponibili e quindi anche con maggiori emissioni di CO₂ e costi energetici più elevati;
- tali evidenze sono suffragate anche da studi scientifici di valutazione del ciclo di vita degli imballaggi, che hanno dimostrato che vi sono vantaggi ambientali molto significativi per gli

imballaggi monouso rispetto alle alternative riutilizzabili nelle occasioni di consumo di cibi e bevande take-away nella ristorazione veloce.

In queste occasioni di consumo, sarà necessario spostare l'attenzione del legislatore sulla necessità di favorire una migliore raccolta e creare consapevolezza nei consumatori circa le modalità appropriate per lo smaltimento degli imballaggi monouso, il cui utilizzo resterà.

Inoltre, per questioni di salute e sicurezza alimentare di cui sopra, dovrebbero essere esclusi dai target di riuso gli imballaggi di prodotti alimentari deperibili e dei prodotti microbiologicamente sensibili. Altresì, dovrebbero essere esclusi gli imballaggi pre-riempiti con alimenti e/o bevande disidratati e che subiscono una dissoluzione al punto vendita.

Si suggerisce, quindi, di eliminare gli obblighi di riutilizzo previsti, entro il 2030 e il 2040, per gli imballaggi per cibi pronti da asporto di cui al comma 3.

Tra l'altro, ai sensi del **comma 4** dell'articolo 26, dal 1° gennaio 2030, il 10% delle bevande alcoliche, tra cui i prodotti vitivinicoli aromatizzati, i c.d. *ready to drink* e le bevande a base vino, immesse sul mercato da un'azienda, deve utilizzare imballaggi inseriti in sistemi di riuso. Dal 1° gennaio 2040, tale soglia salirà al 25% dei prodotti immessi sul mercato.

Ai sensi del **comma 5**, per i vini, ad eccezione dei vini spumanti, è prevista una soglia del 5% a partire dal 1° gennaio 2030 che salirà al 15% entro il 1° gennaio 2040.

Tenendo conto che:

- seppur rappresentando un ottimo esempio di circolarità, la modalità del riuso nei sistemi di imballaggio quali il vetro, non è sempre fattibile e non può essere generalizzata;
- ogni prodotto, a seconda del mercato, del consumatore e del segmento di prodotto, può richiedere diverse applicazioni e materiali di imballaggio;
- il costo della pulizia, della sanificazione, degli aspetti di sicurezza e della dimensione logistica può significare che l'imballaggio monouso è in alcune circostanze l'opzione più sostenibile dal punto di vista ambientale, economico e sociale, a seconda dei contesti specifici;
- la sicurezza alimentare e sanitaria deve essere tenuta in particolare considerazione nello sviluppo di sistemi di riutilizzo. Il processo di pulizia, l'uso dell'acqua, così come quello di nuovi materiali per la pulizia e l'igiene che richiedono l'uso di prodotti chimici, creerà maggiori vincoli per evitare qualsiasi rischio per la sicurezza alimentare;
- l'attuazione di un programma obbligatorio di riutilizzo delle bottiglie non è fattibile nel normale circuito di imbottigliamento e commercializzazione dei richiamati prodotti. Richiederà, quindi, un ingente investimento finanziario per l'acquisizione di macchinari, materiale per la pulizia e l'igiene, mentre sarebbero vanificati gli investimenti fatti dagli operatori negli ultimi anni per realizzare un circuito coerente "più verde". Da considerare anche l'ottimizzazione del processo di lavaggio, per limitare l'impatto ambientale legato all'acqua;

- non esistono attualmente impianti di lavaggio bottiglie predisposti in grado di fornire alle aziende servizi di pulizia di qualità garantita. Ciò costringerebbe le imprese a investire nei propri impianti di lavaggio delle bottiglie e a adeguare gli attuali sistemi di imbottigliamento;
- poiché le bottiglie saranno graffiate con vari usi, ciò porterà a un'immagine di un prodotto di qualità molto bassa e alla fine sarà dannoso per l'immagine del marchio e della DOP e IGP, a seconda dei casi, con conseguente effetto negativo sul valore aggiunto creato;
- si tratta di settori fortemente vocati all'export, con una quota importante di export extra UE.

Il comma **6 dell'art. 26**, fissa obiettivi di riutilizzo per gli imballaggi delle bevande entro il 2030 e 2040.

Tenendo conto che, se il riutilizzo è già, di fatto, una realtà collaudata per alcuni materiali come il vetro (nel Canale Horeca, con il vuoto a rendere), il passaggio a un sistema di riutilizzo degli imballaggi in plastica per le bevande, e in particolare per l'acqua, richiederebbe massicci investimenti da parte delle aziende, oltre al rifacimento integrale degli impianti industriali. Non va assolutamente dimenticato che l'Industria italiana ha, infatti, investito negli ultimi anni in ecodesign ed eco-progettazione, tanto da avere oggi le bottiglie in plastica più leggere d'Europa. Questo modello virtuoso verrebbe penalizzato dall'introduzione di target obbligatori di riutilizzo trasversali per ogni tipologia di imballaggio.

Rispetto, inoltre, ai prodotti microbiologicamente sensibili, essendo vietato per legge l'uso di conservanti (ai sensi della direttiva 2001/112/EC del Consiglio) è assolutamente necessario per una corretta conservazione del prodotto un imballaggio asettico. L'utilizzo di imballaggi non sterili comporterebbe il loro deterioramento in tempi molto brevi, **determinando problemi di sicurezza alimentare e sprechi alimentari**.

Infine, appaiono critiche anche le disposizioni relative al riutilizzo degli imballaggi da trasporto, in particolare quelle previste ai commi 1, 7 e 9, nonché quelle di cui ai commi 10, 12 e 13.

Innanzitutto, imporre obblighi di riutilizzo degli **imballaggi da trasporto**, associati ad obblighi di istituzione di sistemi di riutilizzo, comporterebbe forti complicazioni ed oneri burocratici ed operativi nel settore logistico. Inoltre, è da considerare che vi sono imballaggi da trasporto che, per loro natura, non sono riutilizzabili: è il caso, ad esempio, del film plastico per pallettizzazione ("*pallet wrapping*") che viene tagliato al momento dell'arrivo a destino della merce (e successivamente avviato a riciclo). In particolare, relativamente alle disposizioni di cui al comma 1, nel caso degli imballaggi per il **trasporto degli elettrodomestici**, ad esempio – la cui funzionalità è strategica al fine di garantire inalterati il funzionamento e la sicurezza per il consumatore – possono comprendere diversi componenti: pallet, cinghie di plastica, scatole, film plastico per pallettizzazione. Per alcuni di questi comportamenti, il riutilizzo è tecnicamente molto difficile o impossibile. Inoltre, potrebbe verificarsi un aumento di emissioni di gas a effetto serra per le emissioni associate alla produzione di imballaggi riutilizzabili, alla loro manutenzione e restituzione, con l'aumento delle emissioni da trasporto su strada. I materiali a rendere inoltre sono più pesanti e, quindi, più emissivi negli spostamenti lungo la catena di approvvigionamento.

Alla luce di quanto sin qui esposto e delle criticità complessive della disposizione in esame, che predilige il riutilizzo al riciclo, formuliamo di seguito alcune considerazioni.

Nonostante le sfide che gli operatori economici dovranno affrontare in termini di investimenti infrastrutturali necessari per implementare i sistemi di riutilizzo, la proposta di regolamento aumenta ulteriormente l'ambizione di tutti gli obiettivi di riutilizzo previsti dall'art. 26 a partire dal 2040.

Tuttavia, prescrivere **obblighi di riutilizzo** di quote di imballaggi, a prescindere dal materiale con i quali sono realizzati, dalle loro caratteristiche e dalle caratteristiche e peculiarità dei modelli di ciascuno Stato Membro, senza tenere conto in alcun modo dei risultati già raggiunti e, dunque, delle singole propensioni industriali, non si ritiene sia un approccio corretto.

Con riferimento specifico al contesto italiano, infatti, è possibile vedere come il **tasso di riciclo degli imballaggi superi regolarmente le previsioni**. Neanche l'emergenza sanitaria ha frenato questo settore dell'economia circolare: **nel 2020 sono stati avviati a riciclo il 73% degli imballaggi immessi sul mercato, 3,3 punti percentuali in più rispetto al 2019**. Nel dettaglio, hanno trovato una seconda vita 371mila tonnellate di acciaio, 47mila e 400 di alluminio, 4 milioni e 48mila di carta, 1 milione e 873mila di legno, 1 milione e 76mila di plastica, 2 milioni e 143mila di vetro. Sommando ai numeri del riciclo quelli del recupero energetico, il totale di imballaggi sottratti allo smaltimento ha raggiunto **l'84% (83,7%), per un totale di quasi 11 milioni di tonnellate**. Dal 2014 ad oggi il quantitativo degli imballaggi immessi al consumo è cresciuto di circa l'11%. Nonostante tali quantità, l'Italia è riuscita a **raggiungere un tasso di riciclo per gli imballaggi pari a circa il 70%, raggiungendo con ben 9 anni di anticipo gli obiettivi di riciclo previsti dall'Europa per il 2030 (70%)**.

Inoltre, come già accennato, le operazioni di preparazione per il riutilizzo richiedono rilevanti consumi di acqua e di energia, rendendo, quindi, il riuso non sempre la scelta a minor impatto ambientale, anche considerando l'attuale situazione che l'Italia si trova a vivere e il diffondersi di allarmi siccità in altri Paesi del Sud Europa.

L'introduzione di eventuali obiettivi di riutilizzo dovrebbe essere prevista unicamente laddove sia **chiaramente dimostrato** che ciò abbia senso dal punto di vista **ambientale ed ecologico, sulla base, quindi, di evidenze tecnico-scientifiche verificabili e comparabili, in linea con quanto previsto dal paragrafo 2 dell'art. 4 della Direttiva 2008/98/EC**.

Gli obiettivi di riuso proposti dal Regolamento andrebbero quindi eliminati, tenendo conto dei risultati di tali evidenze scientifiche, valutate in tutti gli aspetti applicativi inerenti all'utilizzo quotidiano degli imballaggi, vale a dire rispetto ai requisiti di igiene, salute e sicurezza alimentare, nonché, per ragioni di sostenibilità economica, in ragione degli ingenti investimenti in infrastrutture di vendita e distribuzione, ritiro e sanificazione necessari.

Gli strumenti che regolano la gerarchia dei rifiuti (ecodesign, sottoprodotti, riutilizzo, riciclo, recupero energetico) rappresentano principi programmatici che orientano il policy maker in materia di economia circolare. Nella scelta di tali strumenti, si dovrebbe, pertanto, fare sempre riferimento al contesto concreto da regolamentare e agli strumenti di analisi come il Life Cycle Assessment. **Se a seguito di tale analisi non sussistono benefici ambientali netti (come nel caso del riutilizzo**

per molti imballaggi rispetto al riciclo), ma anzi sussistono esternalità negative, applicare la gerarchia rigidamente comporta effetti negativi sia all'ambiente che all'economia.

È altresì difficile immaginare come si possano riutilizzare alcuni "imballaggi", come i film estensibile e reggette per pallet che vengono generalmente forniti in rotoli/bobine e successivamente sono **tagliati a misura** dall'attrezzatura di applicazione. Dopo la fase di trasporto, quando vengono rimossi si potrebbero danneggiare, strappare, sporcare comportando difficoltà oggettive nel poterli riutilizzare.

In conclusione, si ritiene, quindi, che la scelta più equilibrata e più idonea al perseguimento degli obiettivi generali di razionalizzazione dell'uso degli imballaggi, sia da identificare 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 in modo virtuoso sia l'obiettivo principale del Regolamento, sia la vocazione – anche infrastrutturale – del singolo Stato membro, con un bilanciamento corretto di entrambi gli interessi.

Pertanto, si propone di sopprimere l'articolo 26. In alternativa, si propone **di escludere dalla disciplina di cui al presente articolo gli imballaggi necessari a garantire uno o più delle seguenti condizioni:**

- a) **la sicurezza igienico-sanitaria dei prodotti;**
- b) **la sicurezza sanitaria dei consumatori;**
- c) **la sicurezza alimentare;**
- d) **l'imballaggio fa parte del processo di produzione;**
- e) **il contrasto allo spreco alimentare;**
- f) **la tutela dell'ambiente e, in particolare, dell'acqua e dell'uso efficiente delle risorse energetiche e delle materie prime.**

Art. 38: Prevenzione dei rifiuti di imballaggio

La valutazione d'impatto della bozza di Regolamento Imballaggi mostra che gli obiettivi di riduzione complessiva proposti non garantiranno che tutti i materiali di imballaggio contribuiscano individualmente, in modo uguale ed equo, alla riduzione dei rifiuti.

Riteniamo fondamentale che gli obiettivi di riduzione dei rifiuti di imballaggio siano specifici per ogni materiale, per garantire che tutti gli imballaggi riducano i volumi e le unità di imballaggio immessi sul mercato (condivisione degli sforzi).

La prevenzione dei rifiuti attraverso la riduzione alla fonte per materiale (come previsto dalla norma CEN EN 13428) dovrebbe rimanere principio guida, per cui "la sostituzione di un materiale di imballaggio con un altro non è una base per la riduzione alla fonte".

Lasciare ampio spazio agli Stati membri per scegliere le proprie misure di riduzione dei rifiuti (prevenzione dei rifiuti e/o obiettivi di riutilizzo) per raggiungere gli obiettivi di riduzione dei rifiuti, si tradurrebbe in disposizioni divergenti e in ostacoli al mercato.

Gli Stati membri non dovrebbero essere autorizzati a deviare dai requisiti dell'articolo 4 della proposta di regolamento (libera circolazione) quando propongono misure volte a prevenzione dei rifiuti e/o obiettivi di riutilizzo) per raggiungere gli obiettivi di riduzione dei rifiuti, si tradurrebbe in disposizioni divergenti e in ostacoli al mercato.

Art. 39: Registro dei produttori e Responsabilità Estesa del Produttore

Il paragrafo 2 dell'articolo 39 (*Registro dei produttori*) stabilisce che il produttore debba essere iscritto in ciascun Stato Membro dove l'imballaggio viene reso disponibile sul mercato per la prima volta. Nel caso in cui il fabbricante dei beni contenuti nell'imballaggio ricada negli oneri del produttore dell'imballaggio, si avranno (come già accade oggi) difficoltà oggettive di effettuare dichiarazioni e registrazioni se non si hanno filiali in un dato Stato Membro (in particolare per le Piccole Medie Imprese). Pertanto, si richiede se si possa indicare la possibilità per i produttori di potersi registrare in un **solo** Sistema Collettivo in rispetto della Responsabilità Estesa del Produttore, per esempio **in quello dello Stato Membro di riferimento** (o del suo mercato principale).

In alternativa, si auspica un *Registro unico europeo* permettendo così di evitare l'onere di doversi iscrivere per ciascun Stato Membro di interesse in applicazione del principio di mercato comunitario.

Art. 44: Sistemi di deposito e di restituzione

Il testo dell'articolo 44 (*Sistemi di deposito cauzionale e restituzione*) proposto prevede che:

- a partire dal 1° gennaio 2029 gli Stati membri istituiscano sistemi di deposito e restituzione per le bottiglie di plastica e di metallo monouso per bevande **fino a 3 litri**, con la possibilità di essere esentati se hanno raccolto in modo differenziato più del 90% in peso di tali bottiglie immesse nel mercato negli anni 2026 e 2027;
- gli Stati membri si adoperano per istituire e mantenere sistemi di deposito e di restituzione, in particolare per bottiglie di vetro monouso e cartoni per bevande e per gli imballaggi riutilizzabili;
- entro il 1° gennaio 2028 i Stati membri assicurino che i sistemi di deposito e di restituzione rispettino i criteri minimi, ma dettagliati, dell'Annesso X.
Ciò premesso, si riportano di seguito alcune osservazioni e proposte di modifica:
- Il testo dell'art. 44 introduce un secondo sistema (di deposito e di restituzione) 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 e ribadito dall'art. 43 di questa stessa proposta 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.
- 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. **Non c'è 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:** genererebbe nuovi e maggiori costi e/o costi aggiuntivi, nonché confusione e difficoltà per i cittadini, i comuni e le imprese che per 25 anni hanno organizzato, gestito, imparato a fare sempre meglio

le raccolte differenziate dei rifiuti d'imballaggio raggiungendo la percentuale di recupero e riciclo dell'82,6% (il 71,9% avviati al riciclo) nel 2021.

- Si potrebbe accettare una sola eccezione per istituire in questo caso un sistema di deposito e restituzione: se non si raggiungesse il target di raccolta (non solo differenziata, ma comunque sia effettuata) del 90%, entro il 2030, delle bottiglie in plastica monouso per bevande fino a tre litri. Con un margine di tolleranza fino al 5%: non pare giustificato da un accettabile rapporto costi/benefici un cambio oneroso di sistema, per una differenza inferiore al 5% del target. La possibilità che si raggiunga almeno l'85% della raccolta di tali bottiglie è in Italia molto elevata, visto che siamo già al 69% e che sono state avviate misure (per es. le macchinette compattatrici) per rafforzare questa raccolta.
- Appare inoltre percorribile l'ipotesi di obbligo di un sistema di incentivo (deposito o meno) in caso di non raggiungimento degli obiettivi.
- Per quanto riguarda i sistemi di deposito e restituzione per le bottiglie di vetro monouso e gli imballaggi riutilizzabili, si propone di escludere il vetro dall'ambito di applicazione dei sistemi di restituzione obbligatoria degli imballaggi monouso, riconoscendo che i sistemi di restituzione non sono la soluzione migliore per migliorare il tasso di raccolta e riciclo degli imballaggi in vetro monouso.

Art.65: Entrata in vigore

Si evidenzia che l'applicazione del regolamento dovrebbe avvenire almeno 48 mesi dopo l'entrata in vigore dello stesso per consentire ai produttori di progettare, produrre e valutare materiali di imballaggio rispondenti ai nuovi requisiti previsti, considerando che occorrono diversi mesi per trasportare merci da altri continenti al mercato europeo dopo aver fabbricato un prodotto con un nuovo imballaggio.

La proposta di Regolamento contiene numerose deleghe alla Commissione, da esercitare entro determinati termini.

Occorre una norma di salvaguardia generale che preveda che **gli eventuali ritardi** - non rari come dimostra l'esperienza passata - nella pubblicazione degli atti delegati alla Commissione, **si traducano in equivalenti spostamenti dei termini di applicazione**, per evitare che generino una riduzione insostenibile dei tempi disponibili, in particolare per il sistema industriale, per l'applicazione delle misure regolate con quei termini.

Inoltre, è essenziale che il testo finale preveda forme chiare di coinvolgimento di esperti tecnici dell'industria e dei diversi Stati membri nello sviluppo di tutti gli atti attuativi che sosterranno l'applicazione del Regolamento, come ad esempio la valutazione relativa alla riciclabilità e gli aspetti ad essa collegati (come la modulazione dei contributi).

Pertanto, si ritiene opportuna la creazione, a livello europeo, di uno o più gruppi tecnici basati su un mandato delle istituzioni europee, e composti da rappresentanti delle autorità nazionali e dell'intera

catena del valore (industria degli imballaggi, operatori della gestione dei rifiuti e riciclatori) a cui dovrebbe essere affidata la responsabilità di definire e aggiornare regolarmente, di concerto con la Commissione europea, i diversi atti attuativi, inclusi i criteri di misurazione della riciclabilità e le linee guida sulla progettazione per il riciclo (DfR) per materiale e tipo di imballaggio, su cui raccomandiamo sin d'ora di inserire nell'elenco dei criteri per la progettazione e i gradi di prestazione di riciclo il marketing e l'accettazione da parte dei consumatori (la c.d. *consumer acceptance*). In caso contrario, la proposta della Commissione porterebbe alla standardizzazione dell'imballaggio, limitando la differenziazione del marchio e, con essa, la presentazione dei prodotti, con evidenti ricadute sul valore aggiunto creato, poiché l'imballaggio non è solo un contenitore.

Il testo della Commissione propone il modulo A per la valutazione della conformità, che deve essere dimostrata nelle informazioni tecniche dell'imballaggio che comprendono una dichiarazione di conformità. In generale, il produttore è tenuto a garantire la conformità dei prodotti ai requisiti legislativi. Per quanto riguarda gli imballaggi, la proposta non è chiara in merito alla responsabilità di ciascun operatore economico. Per gli OEM (Original Equipment Manufacturer), ad esempio, non è chiaro come possano garantire che l'imballaggio per il trasporto di un altro fornitore sia conforme e chi sia responsabile della conservazione della documentazione tecnica per i dieci anni proposti.

4. Considerazioni e aspetti critici: elaborazione Confindustria di studi ed evidenze empirico-scientifiche del sistema di riutilizzo su salute, consumo di risorse e spreco alimentare

Come accennato, l'esame della proposta della Commissione conferma l'enorme preoccupazione di tutti i settori economici, a livello nazionale ed europeo, per le gravi ricadute economiche, sociali ed ambientali che ne deriverebbero.

Nel testo permangono infatti misure estremamente pericolose, quali: bandi di prodotti e materiali; la spinta al riutilizzo, che viene imposto in maniera acritica e cogente con percentuali elevatissime; lo scardinamento dei modelli virtuosi di responsabilità estesa del produttore costruiti in anni di sforzi e investimenti sulla base degli indirizzi europei.

Particolarmente grave appare il fatto che tali misure - che se approvate rischierebbero di danneggiare numerose filiere strategiche del tessuto economico italiano ed europeo - non siano accompagnate da una seria valutazione dell'impatto sull'ambiente, delle conseguenze sulla sicurezza dei consumatori e della loro fattibilità e sostenibilità economica.

La valutazione d'impatto ufficiale che accompagna la proposta è stata richiesta dalla Commissione europea e redatta sulla base di uno studio condotto da una società di consulenza esterna

(Eunomia)¹⁰, non si basa su dati primari e omette considerazioni cruciali relative alle funzioni svolte dagli imballaggi.

In particolare, la valutazione di impatto si dimostra carente su due aspetti cruciali:

1. le conseguenze della proposta su igiene e sicurezza alimentare:

Gli imballaggi svolgono una funzione essenziale nell'ambito dell'economia europea e del mercato unico: nel garantire l'integrità dei prodotti che contengono – siano essi farmaci o alimenti e bevande – gli imballaggi tutelano la sicurezza dei consumatori, evitano il deterioramento e la contaminazione, sono essenziali per la continuità dell'approvvigionamento di prodotti e forniture e assicurano l'igiene e la corretta conservazione di prodotti freschi e trasformati.

Nel caso specifico degli imballaggi alimentari, inoltre, gli imballaggi servono a ridurre gli sprechi, a conservare le risorse e quindi a limitare le emissioni, garantendo al contempo che i consumatori siano adeguatamente informati sui prodotti e sulle loro caratteristiche.

In tutti i paesi sviluppati, la maggior parte degli alimenti, in particolare gli alimenti pronti al consumo, sono oggi efficacemente protetti all'interno di imballaggi monouso sigillati durante le ultime fasi della catena alimentare, vale a dire prima della vendita al dettaglio o dei servizi di ristorazione. Nel caso di prodotti microbiologicamente sensibili, in cui per legge è vietato l'uso di conservanti, è indispensabile garantire una conservazione in imballaggi asettici.

Inoltre, gli imballaggi proteggono cibi e bevande anche da danni fisici e dallo sporco, dal contatto con detergenti igienizzanti e disinfettanti, contaminazioni, e hanno un ruolo determinante nel fornire informazioni sui prodotti, tra cui la conformità normativa, la composizione quantitativa e qualitativa degli alimenti, i consigli nutrizionali e le indicazioni su eventuali allergeni, l'uso appropriato, la data di scadenza, le indicazioni per la conservazione del prodotto e le istruzioni di cottura, i dettagli del produttore / trasformatore, il marchio e il paese di origine.

A fronte di questi elementi, nella valutazione di impatto che accompagna la proposta della Commissione, non vi è nessuna analisi dei rischi che le misure proposte, in particolare:

- (i) i divieti e le restrizioni sugli imballaggi monouso (art. 22 e allegato V);**
- (ii) gli obiettivi di ricarica e riutilizzo (art. 26);**
- (iii) gli obiettivi obbligatori di contenuto di plastica riciclata (art. 7)**

avrebbero sotto il profilo dell'igiene e della sicurezza alimentare.

Ciò è particolarmente grave se si considera che vi sono solide evidenze scientifiche che dimostrano che:

¹⁰ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/24bda39e-a0a1-11ed-b508-01aa75ed71a1>

- **gli imballaggi alimentari monouso sono microbiologicamente più sicuri e hanno meno potenziale di contaminazione batterica rispetto a quelli riutilizzabili, per la loro ridotta frequenza di manipolazione;**
- **i rischi di “contaminazione incrociata” – che è una delle cause più importanti di malattie di origine alimentare – sono di gran lunga maggiori negli ambienti non soggetti alle stringenti regole di igiene che sono richieste all’industria alimentare, come ad esempio l’ambiente domestico e quello della distribuzione/consumo di alimenti in luoghi aperti al pubblico (HORECA).**

2. le conseguenze sui consumi di acqua ed energia:

Numerosi studi scientifici hanno dimostrato che, contrariamente alla percezione comune, confrontando l'impatto complessivo dei prodotti monouso rispetto a quelli riutilizzabili, le alternative monouso hanno un impatto minore sull'ambiente, poiché contribuiscono da un lato alla riduzione degli sprechi alimentari e, dall'altro, a un minore uso delle risorse (comprese risorse critiche come l'energia e l'acqua).

Alla luce di ciò, e contrariamente a quanto sostiene la Commissione, si ritiene che l'approccio proposto nel testo non sia in linea con la gerarchia dei rifiuti stabilita dalla Direttiva 2008/98/CE, che non mira unicamente a prevenire la produzione di rifiuti da imballaggi ma segue un approccio scientifico al ciclo di vita e promuove le opzioni che offrono i migliori risultati ambientali rispetto agli impatti complessivi della produzione e della gestione dei rifiuti.

In particolare, nell’ambito dell’HORECA e della ristorazione veloce, studi scientifici certificati, condotti sulla base di dati primari, volti a confrontare l’intero ciclo di vita di sistemi monouso a base carta con le alternative riutilizzabili, dimostrano che il trasporto di ritorno dai ristoranti, così come il lavaggio e l’asciugatura dei contenitori, costituiscono l’aspetto principale dell’inquinamento ambientale del multiuso e, di conseguenza, la ragione del loro maggiore impatto ambientale. Va infatti ricordato che:

- nel caso di imballaggi a contatto con bevande e alimenti, per il riutilizzo sono richiesti lavaggi accurati, una sterilizzazione efficace e un’asciugatura rapida;
- tali operazioni di preparazione per il riutilizzo richiedono rilevanti disponibilità e consumi di acqua pulita che, in alcune zone europee e per lunghi periodi, è diventata una risorsa talmente scarsa da richiedere utilizzi limitati e attentamente regolati;
- tali operazioni di preparazione per il riutilizzo comportano il consumo di rilevanti quantità di energia, superiori a quelle necessarie per il riciclo di taluni contenitori monouso disponibili e quindi anche con maggiori emissioni di CO₂ e costi energetici più elevati;

Anche in questo caso, mentre le evidenze scientifiche disponibili dimostrano che il riutilizzo di un imballaggio non garantisce sempre e in ogni caso un beneficio ambientale (anzi spesso

l'effetto è esattamente l'opposto), la valutazione di impatto che accompagna la proposta della Commissione europea non integra tali elementi e si presenta dunque fortemente lacunosa.

A supporto di tali evidenze, si allega il documento elaborato da Confindustria contenente l'elaborazione di studi ed evidenze empirico-scientifiche del **sistema di riutilizzo** degli imballaggi su tre aspetti, vale a dire:

- **impatto sulla salute** (in termini di riduzione dei livelli di igiene e contrasto di fenomeni batteriologici, anche alla luce della recente esperienza maturata con la Pandemia da COVID 19);
- **consumo di acqua ed energia** e, in generale, i **potenziali impatti ambientali negativi sull'ambiente**;
- impatti in termini di **sprechi alimentari**.

Il documento è stato elaborato dal Gruppo di Lavoro di Confindustria, di cui fanno parte i produttori e gli utilizzatori industriali di imballaggi, i produttori di macchine per imballaggi, nonché il CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi).

Per quanto riguarda il primo punto, ovvero gli impatti dei sistemi di riutilizzo sulla salute, il documento sottolinea due aspetti: gli imballaggi riutilizzabili non sempre sono la soluzione da considerare "giusta" o "migliore"; l'utilizzo di imballaggi monouso offre, su basi scientifiche dimostrabili, importanti garanzie di conservazione e preservazione della qualità e della sicurezza del prodotto. In questo senso, il documento riporta alcuni studi scientifici che dimostrano, appunto, che **l'imballaggio ha un ruolo prioritario per garantire l'integrità e tutelare la sicurezza del prodotto che contiene**. Anche la recente pandemia da COVID 19 ha dimostrato il ruolo fondamentale che alcuni imballaggi monouso svolgono, soprattutto nel settore sanitario, alimentare e dei servizi di ristorazione. Inoltre, numerosi studi hanno dimostrato che, confrontando l'impatto complessivo dei prodotti monouso rispetto a quelli riutilizzabili, le alternative monouso hanno un impatto minore sull'ambiente.

Con specifico riferimento ai prodotti alimentari, un ulteriore aspetto che è emerso è che l'imballaggio monouso ha un ruolo molto importante anche nel fornire informazioni sul prodotto, tra cui l'autenticità dello stesso, la conformità normativa, la composizione qualitativa e quantitativa degli alimenti, i consigli nutrizionali e le indicazioni sugli allergeni, l'uso appropriato, la data di scadenza, le indicazioni per la conservazione del prodotto, i dettagli del produttore/trasformatore, il marchio e il Paese di origine e, di conseguenza, tutte le informazioni necessarie per la corretta manipolazione dei prodotti. Gli studi che abbiamo elaborato dimostrano, infatti, che le cattive pratiche di manipolazione dei consumatori (come, ad esempio, durante la spesa alimentare o altre operazioni di self-service), sono tra le principali cause di rischio. Numerosi rapporti hanno evidenziato l'aumento dei livelli di rischio di "contaminazione incrociata" e di conseguenti malattie di origine alimentare associate proprio al contatto dei clienti con alimenti pronti al consumo non protetti (cioè non confezionati).

In relazione al secondo punto, vale a dire i **consumi**, in termini di acqua ed energia, dei sistemi di riutilizzo e i loro potenziali impatti negativi sull'ambiente, il documento riporta l'analisi di numerosi studi, che convergono tutti verso lo stesso punto. 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**. Inoltre, gli ostacoli per l'implementazione di sistemi di imballaggio riutilizzabili su larga scala e per un numero estremamente diversificato di imballaggi sono in generale notevoli (richiedono grandi investimenti, l'allineamento di più parti interessate e la partecipazione attiva dei consumatori), il che suggerirebbe che l'adozione di massa è improbabile nei prossimi anni.

In conclusione, è possibile affermare che sia i prodotti monouso che le opzioni riutilizzabili hanno un ruolo importante nella transizione verso l'economia circolare e che, per tale ragione, dovrebbero essere soluzioni complementari e non concorrenti.

Infine, il documento vuole evidenziare anche gli aspetti legati allo **spreco alimentare**. La riduzione dello spreco alimentare è un fattore importante non solo per la riduzione dei costi di produzione e per il miglioramento del sistema alimentare, ma è anche, e soprattutto, un importante strumento per migliorare la sicurezza alimentare e contribuire alla sostenibilità ambientale. Secondo quanto stimato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), gli impatti ambientali positivi attesi proprio dalla riduzione degli sprechi alimentari, riguarderanno anche numerosi Sustainable Development Goals (SDGs) dell'Agenda 2030, come, ad esempio, quello relativo alla gestione sostenibile delle acque; i cambiamenti climatici; le risorse marine, gli ecosistemi terrestri, silvicoltura e biodiversità. In questo contesto, il documento evidenzia anche il ruolo fondamentale del packaging (non solo per la conservazione degli alimenti e per la loro sicurezza) nel contrasto agli sprechi alimentari e, di conseguenza, anche alla mitigazione degli impatti ambientali, specialmente in termini di riduzione di emissioni di gas climalteranti (GHG).