

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (UE) 2022/396

Memoria Federdistribuzione

**COMMISSIONI RIUNITE VIII-X
Camera dei Deputati**

18 maggio 2023

PREMESSA

Federdistribuzione è l'associazione datoriale della distribuzione moderna e rappresenta le principali imprese alimentari e non alimentari del settore. Si tratta di aziende che operano su tutto il territorio nazionale con oltre 20.000 strutture operative, attraverso le più diverse formule e canali distributivi (ipermercati, supermercati, esercizi di vicinato, grandi magazzini, superfici specializzate, cash & carry, franchising, e-commerce ecc.). Oltre un terzo dei consumi commercializzabili passa dalle imprese associate a Federdistribuzione.

Il settore della grande distribuzione è sicuramente uno di quelli più coinvolti sui temi dell'economia circolare e della transizione ecologica (gestione dei rifiuti, sistemi di EPR, SUP, rigenerazione urbana, mobilità sostenibile, rinnovabili, etichettatura ambientale ecc.), sia per le strutture che lo caratterizzano, che per la presenza capillare e gli indotti che realizza a livello territoriale, nonché per il contatto costante con i consumatori italiani. Federdistribuzione fin dal 2012 redige un bilancio di sostenibilità di settore che raccoglie tutte le diverse esperienze ed iniziative sviluppate dalle imprese associate. Nel corso degli anni è stata registrata una crescente attenzione del settore nell'adottare pratiche sempre più virtuose, quali l'acquisto, l'utilizzo e la vendita di materiali più sostenibili, l'adozione di processi a minore impatto ambientale, lo sviluppo di organizzazioni più efficienti, l'avvio di progetti di raccolta di materiali e imballaggi nei punti di vendita e nei siti produttivi, l'efficientamento energetico, una maggiore efficienza nella logistica, la riduzione degli sprechi alimentari, importanti iniziative di rigenerazione urbana e strutture commerciali sempre più innovative ed ecocompatibili.

In questo contesto, Federdistribuzione svolge una funzione di indirizzo e promozione verso progetti di circolarità, con lo sviluppo di diverse iniziative che vedono il coinvolgimento della rete di vendita e dei consumatori finali (es. raccolta Raee, Pile, Batterie, raccolta delle bottiglie in Pet, raccolta degli oli esausti, raccolta delle rimanenze alimentari, raccolta prodotti tessili, iniziative di efficientamento energetico - rinnovabili, progetti rigenerazione urbana per ridurre consumo suolo, mobilità elettrica, riduzione peso imballaggi, sostituzione plastica monouso, riutilizzo imballaggi, interventi su parco mezzi, risparmio idrico, efficientamento utilizzo gas per riscaldamento, autoconsumo collettivo, fonti rinnovabili).

Federdistribuzione rappresenta il settore della distribuzione moderna anche in diversi consorzi ambientali che coinvolgono l'attività delle imprese associate (Conai, Conoe, Ecolight, Ecopolietilene, Ecotessili, Ecoremat) e collabora con altri sistemi autonomi per la raccolta dei materiali.

Federdistribuzione è quindi fortemente interessata al processo di modifica legislativa sugli imballaggi, proprio per gli impatti che questa disciplina potrà avere sulle strutture commerciali, sulle abitudini dei consumatori e sull'operatività logistica nel suo complesso.

1) PROPOSTA REGOLAMENTO UE 2022/0396 SU IMBALLAGGI E RIFIUTI DI IMBALLAGGIO

Comprendiamo la necessità di avere una disciplina condivisa a livello Europeo sugli imballaggi, anche al fine di evitare ostacoli alla libera circolazione delle merci sul mercato UE e per avere obiettivi comuni in termini di riciclo e riduzione dei rifiuti.

Non possiamo, peraltro, non rilevare come il testo normativo, proposto dalla Commissione europea, sia in molte parti ideologicamente schierato e poco aderente alle differenti logiche con cui si opera nei diversi Paesi nella gestione dei rifiuti e poco rispettoso dei processi industriali che operano già da anni negli Stati membri.

Riteniamo, pertanto, inadatto, come già sostenuto anche dal Ministro dell'Ambiente lo scorso 16 marzo presso il Consiglio dell'Unione Europea, l'approccio seguito dalla Commissione UE e cioè

prescrivere metodi e soluzioni uniformi per tutti gli Stati membri, senza tener conto dei risultati raggiunti in questi anni nei singoli Paesi e degli strumenti utilizzati con successo a tale fine. Basti pensare ai risultati molto importanti raggiunti in Italia nella raccolta differenziata e nelle attività di riciclo negli ultimi vent'anni, che hanno portato il nostro Paese ad essere un punto di riferimento a livello europeo.

Uno stravolgimento degli schemi che stanno operando con profitto nei vari Stati membri, per seguire magari impostazioni ritagliate su specifici ambiti nazionali (soprattutto di matrice nordica), rischiano di distruggere interi indotti o filiere industriali, con conseguente penalizzazione per tutti gli operatori economici e per i consumatori. Tanto più grave in un momento caratterizzato da forti tensioni inflazionistiche come quello attuale.

In primo luogo, non si condivide la scelta della Commissione Europea di adottare un Regolamento per disciplinare la materia: sarebbe stato ben più opportuno mantenere lo strumento della Direttiva, come linea di indirizzo condivisa che consenta però agli Stati membri di trovare gli strumenti e le modalità migliori per raggiungere obiettivi comuni, in relazione alle rispettive strategie di economia circolare ed ai diversi sistemi industriali che operano nella gestione e prevenzione dei rifiuti, con tempi di attuazione adeguati.

La stessa **base giuridica** individuata dalla Commissione UE e posta a fondamento della proposta di regolamento (art. 114 punto 4 TFUE), sebbene riconosca la possibilità per uno Stato Membro di mantenere disposizioni nazionali fondate su esigenze "importanti" e relative alla protezione dell'ambiente, pone un vero e proprio diritto di veto in capo alla Commissione per prevenire provvedimenti nazionali divergenti. Ciò implica una forte riduzione di quelle possibili flessibilità che tengono conto dei mercati e delle strategie in corso a livello nazionale.

In secondo luogo, **la proposta normativa europea risulta carente nella sua valutazione d'impatto, sia sul piano ambientale sia su quello socioeconomico**. E' necessaria una analisi che dimostri, attraverso una metodologia scientificamente idonea, la sostenibilità ambientale ed economica degli strumenti che il regolamento introduce per il raggiungimento degli obiettivi di prevenzione e riduzione di rifiuti. Probabilmente emergerebbe come molte delle misure previste siano inadeguate rispetto agli obiettivi da raggiungere.

In particolare, la proposta appare eccessivamente sbilanciata **in favore delle soluzioni di riutilizzo, a discapito delle attività di riciclo, senza fornire un'adeguata analisi dei benefici del riutilizzo rispetto al riciclo nei casi specifici**. Valutiamo in particolare, in senso assai critico: l'obbligo di istituire sistemi di deposito cauzionale per alcune tipologie di rifiuto di imballaggi; la previsione di obiettivi di riutilizzo troppo elevati; la previsione di restrizioni di mercato per determinati formati di imballaggio monouso, soprattutto nell'ortofrutta; le restrizioni imposte all'utilizzo di imballaggi in plastica biodegradabile e compostabile in alternativa ad alcuni imballaggi monouso in plastica tradizionale.

2) I CONTENUTI CRITICI DELLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO

Venendo al merito dei contenuti della Proposta di Regolamento, segnaliamo le seguenti criticità.

a) Restrizioni sull'uso di determinati formati di imballaggio

L'art. 22, comma 1, vieta la commercializzazione di alcune tipologie di imballaggio, di cui all'Allegato V: tra questi, gli imballaggi multipli di plastica monouso nel commercio al dettaglio, utilizzati per raggruppare prodotti venduti in lattine, vasi, vaschette; confezioni concepite come imballaggi di comodo, per consentire agli utilizzatori finali di acquistare più di un prodotto; gli imballaggi di plastica monouso, gli imballaggi compositi monouso o altri imballaggi monouso per prodotti ortofruitticoli freschi per meno di 1,5 Kg ecc. La previsione entrerebbe in vigore con la pubblicazione del provvedimento.

Si tratta di una norma del tutto impraticabile in un periodo di tempo così ristretto, soprattutto nel settore alimentare. Non è infatti pensabile che dall'oggi al domani si possano eliminare le

tipologie di imballaggio citate e trovare, da subito, delle alternative. Si tratta infatti di imballi assai comuni, che hanno una funzione fondamentale su più ambiti, dalla sicurezza dei prodotti, al mantenimento delle caratteristiche qualitative, al trasporto, alla prevenzione degli sprechi (es. porzioni ridotte) ecc..

Andrebbero in ogni caso, a nostro avviso, sempre esclusi dal divieto:

- gli imballaggi senza dei quali non sarebbe possibile per il consumatore il trasporto multiplo di prodotti dal punto vendita fino a casa;
- gli imballaggi di frutta e verdura fresche anche con un peso inferiore ai 1,5 Kg, come ad esempio gli imballaggi di frutta e verdura fresche per particolari tipologie di prodotti, che potrebbero essere identificati dai singoli Stati membri (es. frutti di bosco, fragole, ciliegie, pomodorini, uva ecc.); questo anche per evitare gli sprechi alimentari;
- tutti gli imballaggi in materiali virtuosi, ossia materiali che abbiano già delle filiere di riciclo consolidate nello Stato membro.

Peraltro, la confezione dei prodotti ortofrutticoli oltre a proteggere e garantire la sicurezza alimentare, la non contaminazione ed il trasporto dei prodotti, il mantenimento delle caratteristiche qualitative e la riduzione degli sprechi, diventa in molti casi elemento fondamentale per poter mettere a scaffale il prodotto in alcuni format della distribuzione commerciale. La confezione aiuta inoltre la piena tracciabilità dei prodotti, la completa informazione sulla qualità ed origine degli stessi e diventa addirittura indispensabile per alcune tipologie di prodotti ad alto valore e più delicati nella gestione operativa. Sulle confezioni nazionali è inoltre sempre riportata l'informativa circa il corretto smaltimento dell'imballaggio.

b) Sistemi di restituzione, raccolta e deposito cauzionale e restituzione

La proposta di Regolamento prevede che ogni Paese Membro della UE dovrà avere un proprio sistema di deposito cauzionale (DRS) entro il 1° gennaio 2029. L'unica condizione che può evitare l'obbligo di creare uno o più DRS è il raggiungimento dell'obiettivo di raccolta del 90% entro il 2026 e il suo mantenimento entro il 2027.

Nella nuova disciplina che si intenderebbe approvare a livello UE si segue un approccio molto simile a quello dei DRS tedeschi: infatti vengono riprese le stesse clausole che caratterizzano la norma del sistema di cauzionamento tedesco (VerpackG).

Va tuttavia considerato come il sistema di gestione dei rifiuti tedesco sia profondamente diverso da quello italiano e come, in particolare, ci sia in Germania una grande autonomia di gestione dei rifiuti a livello territoriale e nell'ambito della filiera produttiva, con regole specifiche sulla governance e sulla proprietà dei materiali.

L'introduzione a livello nazionale del vuoto a rendere con cauzione dovrebbe realizzarsi secondo un "modello italiano", che tenga conto delle specificità del Paese, della filiera industriale di riferimento e del ruolo della distribuzione commerciale.

In particolare, bisognerà tenere conto dell'assoluta complementarietà dei sistemi DRS rispetto alla raccolta differenziata, già consolidata nei risultati in Italia ed agire esclusivamente attraverso sistemi di restituzione in forma automatizzata e digitalizzata, per filiere di materiali che abbiano un valore aggiunto per il sistema.

I negozi della distribuzione commerciale non possono diventare delle succursali delle piattaforme di raccolta comunali e sulle raccolte selettive che verranno eventualmente attivate ci dovrà essere quanto meno un'integrale copertura di tutti i costi, con il riconoscimento dell'impegno organizzativo che dovrà essere messo in campo dalla distribuzione.

c) Riutilizzo

Il riutilizzo degli imballaggi non sempre rappresenta la scelta più sostenibile da un punto di vista ambientale ed economico: sono necessari studi e analisi scientifiche, anche di life cycle assessment, che possano dimostrare la praticabilità di tali sistemi ed i minori impatti ambientali, senza tralasciare gli aspetti igienico sanitari.

In ogni caso, gli imballaggi, per essere riutilizzabili, dovrebbero essere collegati a dei sistemi "organizzati" di riutilizzo, così come descritti nell'allegato VI.

Tali sistemi andrebbero innanzitutto realizzati ex novo, previa verifica dei reali impatti ambientali che gli stessi possono produrre. Ci sono infatti, al momento, solo alcune filiere di riutilizzo dedicate ad imballaggi secondari o terziari (es. pallet, boccioni per bevande, bins ecc.).

Nel caso di imballaggi primari, che vanno al consumatore finale, le valutazioni sotto il profilo ambientale e igienico sanitario dovrebbero essere ancora più stringenti: si tratterebbe infatti di attività di raccolta e di re-immissione estremamente capillari sul territorio, con la necessità di garanzie adeguate sulle attività di sanificazione, ricondizionamento ed operazioni equivalenti.

Nel caso di imballaggi primari che non necessitano di sistemi di riutilizzo, aperti o chiusi, in quanto non è richiesto alcun ricondizionamento od operazione di sanificazione o equivalente oppure è il consumatore stesso che provvede a ripulire/ricondizionare l'imballo per riutilizzarlo nei modi più diversi, in base alle sue specifiche esigenze, vanno fatti dei distinguo, in relazione alle tipologie di imballaggio ed all'uso a cui sono destinate.

Le criticità maggiori si riscontrano sugli imballaggi dei prodotti food, per ragioni legate alla sicurezza e qualità dei prodotti, alla conservazione degli stessi e alle responsabilità che ne derivano per i rivenditori.

Diverso il caso degli imballaggi adibiti al trasporto delle merci già confezionate, che potrebbero certamente essere incentivati: sono un esempio di queste tipologie di imballaggio, tutti i diversi sacchetti riutilizzabili per l'asporto delle merci dal punto vendita (es. cabas, reti, sacchetti per surgelati, altri sacchetti dei più diversi materiali ecc.).

d) Etichettatura e informazioni obbligatorie

E' necessario che la disciplina europea tenga conto della possibilità, in alternativa all'apposizione dell'etichetta sull'imballaggio, di utilizzare i soli canali digitali (QR CODE, app, siti web ecc.), così come previsto dalla normativa italiana e meglio chiarito dalle relative Linee Guida.

La stessa **Commissione europea (DG GROW) ha raccomandato l'adozione di strumenti digitali** (etichette digitali, QR Code, App ecc.) per fornire ai consumatori tutte le informazioni necessarie, anche al fine di evitare di sostituire gli imballaggi già prodotti (creando quindi ulteriori rifiuti) e per non ostacolare la libera circolazione delle merci.

e) Imballaggi biodegradabili

L'Italia, fin dal 2018, ha introdotto una normativa che guarda alla biodegradabilità e compostabilità delle borse di plastica in materiale ultraleggero, cd. shopper per l'ortofrutta, diventando poi il primo paese europeo ad avviare un sistema di responsabilità estesa del produttore (EPR) dedicato agli imballaggi in plastica biodegradabile e compostabile (Consorzio Biorepack, costituito nell'ambito dell'associazione Assobioplastiche).

Per tali ragioni riteniamo irragionevole l'intervento della UE, che non dovrebbe porre in discussione i risultati raggiunti dagli Stati membri più lungimiranti ed anzi riconoscere una

maggior flessibilità agli stessi, consentendo loro di mantenere le proprie normative e i propri sistemi che risultano efficaci nel garantire, nello specifico, il riciclo organico delle bioplastiche compostabili.

3) CONCLUSIONI

In conclusione, si confida che nel confronto a livello europeo si possa tenere conto dei diversi elementi critici che la Proposta di Regolamento introduce, per arrivare ad una formulazione finale che sia praticabile, ambientalmente ed economicamente sostenibile e che non danneggi gli attuali processi industriali, gli indotti che ne fanno parte, l'evoluzione tecnologica ed i risultati raggiunti negli anni nei diversi Paesi ma, anzi, vada a valorizzare tutti questi elementi, che non possono che rappresentare la base da cui partire per raggiungere più ambiziosi obiettivi nei prossimi anni.