



CAMERA DEI DEPUTATI

Commissioni riunite VIII Ambiente X Attività produttive

Documento di osservazioni

Audizioni informali nell'ambito dell'esame della proposta di regolamento su imballaggi e rifiuti di imballaggio, che modifica il regolamento 2019/1020/UE sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti e la direttiva 2019/904/UE sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, e abroga la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio

Roma, 10 maggio 2023

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

Vi ringraziamo per l'opportunità offerta a Confesercenti di fornire il proprio contributo in merito alla proposta di regolamento su imballaggi e rifiuti di imballaggio.

Confesercenti ha già avuto modo di esprimersi sulla proposta di Regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio nell'ottobre 2022, quando, a fianco delle altre Associazioni datoriali, aveva lavorato all'invio alla Presidenza del Consiglio e al Ministero dell'Ambiente di una nota in cui esprimeva dissenso contro la bozza di proposta di Regolamento europeo.

Già all'epoca l'Associazione aveva affermato che, per come è concepita, la proposta rischia di danneggiare numerose filiere del tessuto economico italiano ed europeo, fra cui certamente i produttori di imballaggi, i fornitori di materia prima, gli utilizzatori e i riciclatori di imballaggi, la distribuzione organizzata e tradizionale, gli operatori della ristorazione (alberghi, ristoranti, bar, *catering*) e molti altri comparti.

Nel mese di novembre 2022, dopo l'approvazione e la presentazione della proposta, sui mezzi di informazione era stato dato risalto alla notizia che: "Nella proposta di regolamento sugli imballaggi presentata dalla Commissione Europea vengono espressamente vietati gli imballaggi monouso (...). Saranno messi al bando *bustine, tubetti, vassoi e scatole*. Verranno proibiti, se la proposta non sarà modificata, *imballaggi monouso nel settore Horeca, contenenti singole porzioni, utilizzati per condimenti, conserve, salse, creme per il caffè, zucchero (...)*".

Si trattava forse di un aspetto "di colore", ma la vera notizia era, ed è, che la proposta di Regolamento impatta fortemente sul sistema delle imprese produttive e della distribuzione.

Non per nulla, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, lo scorso 4 novembre, aveva emesso un comunicato esprimendo perplessità sulla proposta di Regolamento sugli imballaggi, sia per il veicolo normativo scelto, che non consente alcuna flessibilità di applicazione, sia per i contenuti. Le scelte, come giustamente affermato dal Ministero, "devono essere supportate da valutazioni tecnico scientifiche che consentano, a parità di obiettivi ambientali, di perseguire i modelli che comportano i benefici maggiori sotto il profilo sociale ed economico. Inoltre, se un modello nazionale funziona (ed è questo il caso del sistema di gestione degli imballaggi italiano, basato su raccolta differenziata

integrata, ove necessario, con raccolta selettiva) la normativa comunitaria deve supportarlo e non sostituirlo con un altro, dall'efficacia incerta".

Secondo le Federazioni degli alimentaristi e dei pubblici esercizi di Confesercenti, il divieto di immissione sul mercato degli imballaggi monouso comporterà, per forza di cose, una maggiore spesa per le imprese, che dovranno acquistare imballaggi costituiti da materiali più sofisticati, mentre, quanto agli obiettivi relativi agli imballaggi riutilizzabili, questi non sembrano tener conto del fatto che il modello del riutilizzo non pare poter facilmente garantire la sicurezza alimentare dei consumatori.

L'impostazione della proposta di Regolamento, ad avviso di Confesercenti, punta, in modo ideologico e non certo per motivazioni di sostanza, a centralizzare il potere decisionale sulla materia nelle mani della Commissione europea, favorendo il riutilizzo degli imballaggi a danno del riciclo, in cui il nostro Paese è, fra l'altro, *leader* in Europa, e ponendosi in contrasto con la forte propensione delle imprese italiane all'*export* di prodotti alimentari, bevande, cosmetica e con le esigenze del mondo del commercio, della ristorazione e del turismo.

Abbiamo detto di come risulti essere inappropriata la scelta di agire mediante Regolamento: questa comporta, fra l'altro, il paradosso che, per agire in maniera più incisiva verso quegli Stati che sono in ritardo con gli obiettivi da raggiungere, vengono penalizzati i Paesi, come l'Italia, che sarebbero così costretti a stravolgere i modelli positivi adottati e che hanno garantito risultati che dimostrano grande efficienza.

La proposta, non potendosi evitare la forma del Regolamento, è che l'impostazione del provvedimento, che oggi mette in contrapposizione le diverse opzioni possibili per una gestione più sostenibile di imballaggi e rifiuti di imballaggio, consideri invece la necessità che prevenzione, riuso e riciclo "compartecipino", sulla base delle diverse specificità, al raggiungimento degli obiettivi, ed in particolare di un obiettivo unico di circolarità, che può essere raggiunto mantenendo la complementarità tra le varie forme di prevenzione dei rifiuti di imballaggio e lasciando agli Stati Membri la definizione degli equilibri dinamici in funzione delle rispettive prestazioni di sistema e del contesto nazionale.

Quanto ad aspetti più specifici, va evidenziato come gli obblighi andrebbero relazionati all'impatto che essi hanno sulla competitività delle imprese, oltre a quello sui comportamenti dei consumatori e relativi costi. Va a tal proposito richiamata la fattibilità e sostenibilità economica delle nuove previsioni regolamentari rispetto alle caratteristiche

tecniche e qualitative dell'imballaggio in funzione dell'uso, con particolare attenzione al settore alimentare.

Il *packaging* alimentare rappresenta un elemento fondamentale per la tutela dell'integrità dell'alimento. Privilegiare l'imballaggio riutilizzabile non solo è contrario a quelle che sono le logiche più elementari di protezione dell'alimento e di tutela della salute del consumatore, ma comporta un aggravio pesante in termini di produzione di CO₂, la cui presenza si calcola possa risultare quattro volte maggiore rispetto a quella derivante dalla produzione di contenitori monouso.

Mentre la DG Ambiente ritiene che il riutilizzo degli imballaggi sia lo strumento preferibile con il quale ridurre i rifiuti da imballaggio e realizzare filiere sostenibili di produzione locale, tale approccio rischia di colpire pesantemente l'economia italiana, che ha investito su produzioni e imballaggi sicuri e sostenibili, sulla trasparenza delle informazioni al consumatore e sul riciclo, imponendo un'inversione di marcia radicale rispetto agli ingenti investimenti fatti dalle imprese, sia in termini di innovazioni tecnologiche che finanziarie, in linea con le strategie europee, indirizzando il mercato in una direzione opposta rispetto alle strategie italiane, come previste fra l'altro dal PNRR.

Il Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza, infatti, ha destinato ingenti risorse alla transizione ecologica, prevedendo, nell'ambito della componente dedicata all'economia circolare, investimenti e riforme strutturali che puntano a migliorare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti, col rafforzamento delle infrastrutture per la raccolta differenziata, l'ammodernamento e lo sviluppo di nuovi impianti di trattamento e l'obiettivo di colmare il divario tra Nord e Sud con la realizzazione di progetti innovativi per le filiere strategiche del settore.

Rimettere in discussione questo modello consolidato, che punta a rafforzarsi grazie agli investimenti del PNRR, rischia di vanificare gli sforzi e gli obiettivi raggiunti finora, andando a creare danni economici non trascurabili lungo l'intera filiera della gestione dei rifiuti.

Quanto agli **obblighi per i distributori**, il carico previsto in capo alle imprese appare estremamente pesante. Si prevedono in particolare una corresponsabilità ed una funzione, sostanzialmente di controllo, difficilmente applicabili. Spetta al commerciante, infatti, verificare che il produttore sia iscritto nel pertinente registro, che l'imballaggio sia etichettato conformemente alle previsioni e che fabbricante e importatore abbiano

rispettato specifici oneri, anche con riferimento alla documentazione inerente all'etichettatura.

Le norme comportano una conoscenza delle regole inerenti gli obblighi in tema di etichettatura degli imballaggi che è propria dei produttori e che non dovrebbe mettere il commerciante nella condizione di dubitare se da determinate carenze derivi l'obbligo di non mettere l'imballaggio (e quindi il prodotto in esso contenuto) sul mercato in attesa che esso sia reso conforme.

Sul fronte della raccolta, il Regolamento ipotizza una soluzione particolarmente stringente, prevedendo per alcune fattispecie l'attivazione di **sistemi di vuoto a rendere** (*Deposit Return System - DRS*).

Tali previsioni rischiano di danneggiare in particolar modo gli operatori dei pubblici esercizi e delle attività ricettive, nonché altri comparti come la vendita al dettaglio di prodotti alimentari.

Un'ipotetica obbligatorietà del sistema cauzionale comporterebbe gravi problemi di carattere logistico ed organizzativo, poiché le imprese (in special modo le piccole e micro) non sono strutturate né attrezzate per gestire gli adempimenti previsti, non disponendo di spazi adeguati ad accogliere gli imballaggi restituiti dai consumatori e di personale sufficiente per gestire i flussi generati da tali operazioni e i sistemi di contabilità relativi alle fatturazioni del cauzionamento.

Si presenterebbero, inoltre, ulteriori problematiche di carattere logistico ed organizzativo, con appesantimento degli adempimenti normativi, dei costi e dell'impatto sull'ambiente.

Solo per esemplificare, nell'ipotesi di contestuale consegna di imballaggi pieni e ritiro di imballaggi vuoti l'impresa fornitrice dovrebbe essere autorizzata al trasporto dei rifiuti, con relativi e onerosi adempimenti legati a tale attività (iscrizione all'Albo gestori rifiuti, compilazione del Modello Unico di Dichiarazione ambientale, obbligo di prestare fideiussione, compilazione del formulario di trasporto), alla stregua di un'impresa che svolge a titolo professionale attività di raccolta e trasporto rifiuti.

L'introduzione di un sistema DRS per gli imballaggi monouso, esistendo già un circuito efficace di raccolta differenziata e riciclo, rappresenterebbe in sostanza una duplicazione inutile di costi economici ed ambientali. Evidenziamo in particolare l'impatto elevatissimo in termini di costi necessari per implementare, organizzare e gestire il meccanismo di vuoto

a rendere, nonché le evidenti complicazioni per l'organizzazione dell'attività di impresa nelle fasi di produzione, distribuzione e restituzione degli imballaggi.

La proposta, dunque, è quella di prevedere strumenti che possano favorire, piuttosto che vincolare, la diffusione di modelli DRS, lasciando agli Stati Membri la possibilità di adottare l'applicazione obbligatoria del sistema di cauzionamento soltanto in determinate casistiche per le quali il contesto territoriale rende l'opzione preferibile.

Anche il CONAI, il Consorzio Nazionale Imballaggi, ha d'altra parte affermato che *“L'introduzione di un sistema DRS rappresenterebbe una duplicazione inutile di costi economici ed ambientali”*. *“In un Paese come l'Italia, dove esiste già un circuito efficace di raccolta differenziata e valorizzazione degli imballaggi (...) l'introduzione del DRS a livello nazionale risulta una soluzione non necessaria, e tantomeno opportuna: con lo sviluppo di un'adeguata raccolta selettiva gli obiettivi futuri di riciclo dei materiali di imballaggio potrebbero essere adeguatamente raggiunti nei tempi previsti”*.