

Proposta di regolamento imballaggi



CONFINDUSTRIA
CISAMBIENTE

OSSERVAZIONI
CONFINDUSTRIA CISAMBIENTE

Sommario

a) Il documento in sintesi.....	2
b) Il documento per esteso	3
1. Premessa.....	3
1.1. I lavori istruttori della Commissione Europea sono iniziati lo scorso anno e stanno proseguendo senza sosta per la definizione della proposta	3
1.2. La normativa è destinata ad incidere fortemente sul settore, in quanto il perimetro oggettivo viene costituito tutte le categorie di imballaggi e da tutti i relativi rifiuti originati dal loro utilizzo.	3
1.3. Gli obiettivi della proposta sono quelli di limitare la quantità di prodotto, prevenire il rifiuto, garantire riciclo altamente qualitativo, privilegiare riciclo come materia.....	3
2. Come potrebbe essere migliorata la proposta?	3
1.1. Migliorando gli strumenti a disposizione per raggiungere gli obiettivi, adottando misure impiegate nella virtuosa esperienza italiana, quali il rafforzamento dei crediti di imposta per l'acquisto di materiale riciclato, realizzando meccanismi di comunicazione piu' efficaci con l'utenza, migliorare quantità e qualità degli acquisti verdi, incrementando quantità e qualità i regolamenti EoW, a livello comunitario ed interno, in coerenza con le esigenze del mercato, implementando al meglio il principio dell'eco-design dei prodotti, individuando meccanismi di affidamento tali da equiparare le possibilità del settore privato con quelle del pubblico, ed infine trovando sbocchi per la frazione plastica, come ad esempio il CSS, che, in Italia non trova, sotto un profilo normativo un terreno fertile	3
1.2. Evitando il ricorso a sistemi di deposito cauzionale che potrebbero ledere gli elevati risultati raggiunti dal nostro comparto industriale, salvo raggiungere medesimi tassi di raccolta, per via delle difficoltà oggettive nella creazione dei depositi, salvo che non siano in grado di assicurare i medesimi tassi di raccolta	4
1.3. Evitando il ricorso al riuso, poiché priverebbe un settore altamente sviluppato, quale quello del recupero (e non solo come materia), di elevate quote di materia sulla quale sviluppare la propria produzione	6
1.4. Incentivando l'utilizzo degli imballaggi in bioplastica, ed in particolare garantendo un contenuto minimo di materia prima rinnovabile (almeno 60, come avviene sul mercato), eliminando le limitazioni di impiego di questi qualora a contatto con gli alimenti, e consentendo di aumentare le applicazioni ammesse a livello nazionale	6
3. Quali sono le evidenze empiriche che suggeriscono di preservare l'attuale sistema industriale	6
3.1. Le evidenze empiriche parlano di un settore non solo consolidato, ma, a tutt'oggi, anche in forte crescita. Il riciclo ha consentito negli anni il superamento di situazioni emergenziali, il raddoppio tra il 2020 e il 2022 dei quantitativi gestiti per tale trattamento, la nascita di nuove imprese e l'incremento del livello di fatturato medio (oggi pari a 14 mln/€ per azienda)	6
4. Considerazioni sull'uso dello strumento normativo.....	7
4.1. Non sarebbe idoneo l'utilizzo del "Regolamento": se effettivamente si vuole realizzare un modello di economia circolare, e garantire il soddisfacimento di tutti gli imprenditori, occorre garantire una certa flessibilità nell'adattamento delle prescrizioni, in quanto non tutti i paesi sono sullo stesso piano	7
5. Conclusioni.....	7
5.1. Si ritiene che l'applicazione di quanto sopra suggerito possa consentire, parimenti il raggiungimento degli obiettivi ipotizzati con la proposta di Regolamento.	7

a) Il documento in sintesi

1. Premessa

- I lavori istruttori della Commissione Europea sono iniziati lo scorso anno e stanno proseguendo senza sosta per la definizione della proposta.
- La normativa è destinata ad incidere fortemente sul settore, in quanto il perimetro oggettivo viene costituito tutte le categorie di imballaggi e da tutti i relativi rifiuti originati dal loro utilizzo.
- Gli obiettivi della proposta sono quelli di limitare la quantità di prodotto, prevenire il rifiuto, garantire riciclo altamente qualitativo, privilegiare riciclo come materia.

2. Come potrebbe essere migliorata la proposta?

- **Migliorando gli strumenti a disposizione per raggiungere gli obiettivi**, adottando misure impiegate nella virtuosa esperienza italiana, quali il rafforzamento dei crediti di imposta per l'acquisto di materiale riciclato, realizzando meccanismi di comunicazione più efficaci con l'utenza, migliorare quantità e qualità degli acquisti verdi, incrementando quantità e qualità i regolamenti EoW, a livello comunitario ed interno, in coerenza con le esigenze del mercato, implementando al meglio il principio dell'eco-design dei prodotti, individuando meccanismi di affidamento tali da equiparare le possibilità del settore privato con quelle del pubblico, ed infine trovando sbocchi per la frazione plastica, come ad esempio il CSS, che, in Italia non trova, sotto un profilo normativo un terreno fertile.
- **Evitando il ricorso a sistemi di deposito cauzionale** che potrebbero ledere gli elevati risultati raggiunti dal nostro comparto industriale, salvo raggiungere medesimi tassi di raccolta, per via delle difficoltà oggettive nella creazione dei depositi, salvo che non siano in grado di assicurare i medesimi tassi di raccolta
- **Evitando il ricorso al riuso**, poiché priverebbe un settore altamente sviluppato, quale quello del recupero (e non solo come materia), di elevate quote di materia sulla quale sviluppare la propria produzione.
- **Incentivando l'utilizzo degli imballaggi in bioplastica**, ed in particolare garantendo un contenuto minimo di materia prima rinnovabile (almeno 60, come avviene sul mercato), eliminando le limitazioni di impiego di questi qualora a contatto con gli alimenti, e consentendo di aumentare le applicazioni ammesse a livello nazionale.

3. Quali sono le evidenze empiriche che suggeriscono di preservare l'attuale sistema industriale

- Le evidenze empiriche parlano di un settore non solo consolidato, ma, a tutt'oggi, anche in forte crescita. Il riciclo ha consentito negli anni il superamento di situazioni emergenziali, il raddoppio tra il 2020 e il 2022 dei quantitativi gestiti per tale trattamento, la nascita di nuove imprese e l'incremento del livello di fatturato medio (oggi pari a 14 mln/€ per azienda)

4. Considerazioni sull'uso dello strumento normativo

- Non sarebbe idoneo l'utilizzo del "Regolamento": se effettivamente si vuole realizzare un modello di economia circolare, e garantire il soddisfacimento di tutti gli imprenditori, occorre garantire una certa flessibilità nell'adattamento delle prescrizioni, in quanto non tutti i paesi sono sullo stesso piano.

5. Conclusioni

- Si ritiene che l'applicazione di quanto sopra suggerito possa consentire, parimenti il raggiungimento degli obiettivi ipotizzati con la proposta di Regolamento.

b) Il documento per esteso

1. Premessa

1.1. I lavori istruttori della Commissione Europea sono iniziati lo scorso anno e stanno proseguendo senza sosta per la definizione della proposta

Lo scorso 30 novembre 2022 è stata effettuata dalla Commissione Europea una proposta di Regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

Si condivide l'intenzione di armonizzare la disciplina normativa dei singoli Paesi membri.

Tuttavia, questo non appare in linea con le indicazioni fornite con la medesima proposta, ed in particolare riteniamo che una proposta così congeniata, non consenta:

- Una maggiore razionalizzazione della produzione e gestione degli imballaggi e dei relativi rifiuti;
- Una promozione dell'economia circolare.

1.2. La normativa è destinata ad incidere fortemente sul settore, in quanto il perimetro oggettivo viene costituito tutte le categorie di imballaggi e da tutti i relativi rifiuti originati dal loro utilizzo.

L'oggetto delle attività viene costituito da:

- tutti gli imballaggi (primari, secondari, terziari) immessi sul mercato dell'Unione europea;
- tutti i rifiuti di imballaggio.

1.3. Gli obiettivi della proposta sono quelli di limitare la quantità di prodotto, prevenire il rifiuto, garantire riciclo altamente qualitativo, privilegiare riciclo come materia

Diversi sono gli obiettivi perseguiti con la proposta di Regolamento, ed in particolare, in merito ai precedenti:

1. limitare la quantità di imballaggi immessi sul mercato, ridurne il volume e il peso;
2. prevenire la generazione di rifiuti di imballaggio e aumentarne il riutilizzo;
3. garantire un riciclaggio di alta qualità;
4. ridurre altre forme di recupero dei rifiuti di imballaggio e il loro smaltimento finale.

2. Come potrebbe essere migliorata la proposta?

1.1. Migliorando gli strumenti a disposizione per raggiungere gli obiettivi, adottando misure impiegate nella virtuosa esperienza italiana, quali il rafforzamento dei crediti di imposta per l'acquisto di materiale riciclato, realizzando meccanismi di comunicazione più efficaci con l'utenza, migliorare quantità e qualità degli acquisti verdi, incrementando quantità e qualità i regolamenti EoW, a livello comunitario ed interno, in coerenza con le esigenze del mercato, implementando al meglio il principio dell'eco-design dei prodotti, individuando meccanismi di affidamento tali da equiparare le possibilità del settore privato con quelle del pubblico, ed infine trovando sbocchi per la frazione plastica, come ad esempio il CSS, che, in Italia non trova, sotto un profilo normativo un terreno fertile

Si suggerisce, per realizzare i suddetti obiettivi, l'applicazione, all'interno del Regolamento, l'introduzione e/o modificazione/integrazione, di taluni strumenti economici e normativi, aventi le finalità sottoindicate:

- i. rafforzare i meccanismi dei crediti di imposta per l'acquisto di materiale riciclato (è stato fatto con la recente legge finanziaria, e, sebbene sia ripetuto ogni anno, sarebbe utile rafforzarlo);
- ii. migliorare la comunicazione nei confronti degli utenti del servizio di igiene urbana (con l'obiettivo di incrementare soprattutto la qualità della raccolta);
- iii. migliorare quantità e qualità degli acquisti verdi (ad esempio, al fine di incentivare l'acquisizione di materiale che venga composto da materiale riciclato);
- iv. incrementare i regolamenti EoW, a livello comunitario ed interno, in coerenza con le esigenze del mercato (si prenda ad esempio, in tal senso, il recente decreto sugli inerti, che, anche se non è direttamente collegato al tema, rappresenta un ottimo esempio di collaborazione tra istituzioni ed operatori);
- v. Implementare al meglio il principio dell'eco-design dei prodotti (ad esempio, se si realizzano manufatti plastiche, come le bottigliette, in PET, con il tappo in PA e l'etichetta in PE come può essere riciclata?), ovvero contemperarlo al meglio con la pratica industriale, ovvero senza ledere chi li realizza, perché gli oggetti e gli imballaggi prodotti con plastica riciclata (ma soprattutto con la carta riciclata) appaiono come al livello di quelli prodotti con plastica vergine;
- vi. individuare meccanismi di affidamento tali da equiparare le possibilità del settore privato con quelle del pubblico: così facendo si incrementa la qualità del prodotto;
- vii. incentivare i meccanismi di selezione del rifiuto di imballaggio a monte, per ottenere, a valle, un riciclo di alta qualità;
- viii. trovare sbocchi per la frazione plastica, come ad esempio il CSS, che, in Italia non trova, sotto un profilo normativo un terreno fertile (il regolamento 22/2013 del MASE non consente sbocchi efficaci, se a favore di cementifici di grandi dimensioni).

1.2. Evitando il ricorso a sistemi di deposito cauzionale che potrebbero ledere gli elevati risultati raggiunti dal nostro comparto industriale, salvo raggiungere medesimi tassi di raccolta, per via delle difficoltà oggettive nella creazione dei depositi, salvo che non siano in grado di assicurare i medesimi tassi di raccolta

In merito alla possibilità di introdurre sistemi obbligatori di restituzione dei depositi (DRS) (si prevede la loro introduzione entro il 1° gennaio 2029 da parte degli Stati membri, per le bottiglie di plastica monouso ed i contenitori monouso per bevande in metallo e alluminio fino a 3 litri, in linea con i requisiti minimi fissati nel progetto di regolamento, a meno che non raggiungano un tasso di raccolta differenziata del 90% con altri mezzi nel 2026 e nel 2027¹), riteniamo che, se essi debbono essere introdotti, con tutte le difficoltà del caso, essi consentano di aumentare, al limite non diminuire i tassi di raccolta dei rifiuti di imballaggi, poiché l'Italia ha realizzato, nel corso del tempo, un sistema industriale talmente virtuoso in tema di recupero di rifiuti come materia, che l'introduzione di sistemi DRS, se non adeguatamente messi a punto, potrebbe determinare una minore quantità di rifiuti ingresso agli impianti di trattamento; lo dimostrano i risultati già raggiunti al 2018, rispetto agli obiettivi fissati dalla Comunità al 2025 e al 2030.

Infatti qualora si dovesse uno strumento di responsabilità estesa del produttore per taluni prodotti, basato sul deposito cauzionale (DRS, Deposit Return System) in luogo di quelli esistenti ciò costituirebbe una decisa inversione di tendenza rispetto al percorso fatto sin qui dall'Europa in tema 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.

¹ Da questo meccanismo, sarebbero esclusi imballaggi per vino, prodotti vitivinicoli aromatizzati, bevande spiritose, latte e prodotti lattiero-caseari.

Da ultimo, occorre segnalare cosa potrebbe accadere nel caso in cui fosse prediletto il riuso. Occorre valutare infatti gli effetti “collaterali”. Le nostre Aziende ci dicono che l’uso di un imballaggio, ripetuto piu’ volte, implica:

- una progettazione non rispondente ai principi dell’ecodesign (occorrerebbe infatti un maggiore utilizzo di materiale: se utilizzassi un medesimo prodotto piu’ volte, devo creare un imballaggio piu’ resistente, e ciò implica un uso di un quantitativo di materiale maggiore);
- allo stesso tempo, si potrebbero manifestare consumi di risorse ambientali (es.: maggiore consumo di risorse idriche), e maggiore impatto sull’ambiente (es.: maggiore quantitativo di carburante per i trasporti).

Il riutilizzo, ad ogni buon conto, avviene in quantità finita, in relazione alla biodegradazione fisiologica dei materiali impiegati nella costituzione dell’imballaggio.

1.3. Evitando il ricorso al riuso, poiché priverebbe un settore altamente sviluppato, quale quello del recupero (e non solo come materia), di elevate quote di materia sulla quale sviluppare la propria produzione

Riteniamo che la predilezione per il riuso a scapito del riciclo, poiché, così facendo, il rischio è quello di un serio danno nei confronti dell'industria del recupero in Italia.

1.4. Incentivando l'utilizzo degli imballaggi in bioplastica, ed in particolare garantendo un contenuto minimo di materia prima rinnovabile (almeno 60, come avviene sul mercato), eliminando le limitazioni di impiego di questi qualora a contatto con gli alimenti, e consentendo di aumentare le applicazioni ammesse a livello nazionale

In merito agli imballaggi in bioplastica compostabile e rinnovabile, si ritiene opportuno che il regolamento preveda:

- a) un contenuto minimo obbligatorio di materia prima rinnovabile pari al 60%², in linea con gli importanti investimenti realizzati in Italia nel settore della chimica biobased e con il maggior livello di tutela ambientale garantito da tali materiali, così come viene prevista l'imposizione di un contenuto di materiale riciclato minimo per gli imballaggi in plastica,
- b) assenza di limitazioni di impiego per tutte le applicazioni a contatto con gli alimenti, al fine di consentire l'uso dei "monouso" realizzati in tali materiali e a contatto con gli alimenti³;
- c) la possibilità, per gli Stati membri, di conservare/ampliare il novero delle applicazioni già ammesse a livello nazionale per gli imballaggi in bioplastica compostabile e rinnovabile sulla base dei propri sistemi di trattamento.

3. Quali sono le evidenze empiriche che suggeriscono di preservare l'attuale sistema industriale

3.1. Le evidenze empiriche parlano di un settore non solo consolidato, ma, a tutt'oggi, anche in forte crescita. Il riciclo ha consentito negli anni il superamento di situazioni emergenziali, il raddoppio tra il 2020 e il 2022 dei quantitativi gestiti per tale trattamento, la nascita di nuove imprese e l'incremento del livello di fatturato medio (oggi pari a 14 mln/€ per azienda)

I motivi per cui è auspicabile un recupero come materia del rifiuto anziché propendere per il riuso, sono forniti dai numeri; il riciclo ha consentito:

- il passaggio da una situazione emergenziale ad una di eccellenza nel recupero: limitando l'osservazione ai soli rifiuti di imballaggio, sono stati raggiunti e superati già al 2018, tutti gli obiettivi relativi al recupero come materia (salvo quelli della plastica), fissati, con la Direttiva n. 852/2018 del CEP (es.: alluminio all'80% al 2018, contro gli obiettivi del 50 e 60% per il '25 e '30);
- grazie all'impiantistica dedicata, sono raddoppiati i quantitativi gestiti, tra urbani e speciali: esclusi i rifiuti da bonifica e gli inerti da attività di estrazione e costruzione/ demolizione, da 75 mil t del 2000 ai 114 milioni di tonnellate (Mt) del 2022 (+50%);

² Sul contenuto di materia prima rinnovabile la misura del 60% è coerente con quanto oggi previsto in Italia per i sacchetti ortofrutta (art. 226 ter TUA) e con le esperienze di altri Stati ad es. la Francia.

³ Quanto alle limitazioni di impiego, la proposta di regolamento restringe fortemente le tipologie di imballaggi in bioplastica compostabile consentite (cfr. artt. 8 e 22 - annex 5), il che ferma ingiustamente l'innovazione e la ricerca in relazione ad altre applicazioni, specialmente in Paesi come l'Italia nei quali il sistema di trattamento delle bioplastiche compostabili unitamente alla frazione organica è molto avanzato.

- la creazione di un ampio numero di imprese impegnate nel settore, pari a 5000 unità: al 2022 (dati 2020), pari a 5.000 le imprese che riciclano, a titolo di attività principale ("core business") o secondaria ("non-core business");
- l'ottenimento di una rilevante quantità di materia seconda prodotta, solo nel 2020 25mt a partire da 34mt di rifiuti: nel 2020 da quasi 34 Mt di rifiuti di carta, gomma, legno, metalli, organico, plastica, tessili e vetro si sono generati materiali secondari, provenienti dal riciclo delle matrici considerate, per oltre 25 Mt di End of Waste;
- un elevato fatturato medio nazionale per singolo gestore, pari nel 2020 a 14 m€/azienda: Il gestore medio a livello nazionale registra un fatturato di 14 milioni di Euro (M€) nel 2020 (-29% rispetto al 2010) e un valore aggiunto di 3,3 M€ (con una variazione reale di segno opposto al fatturato, pari a +31% nello stesso periodo).

4. Considerazioni sull'uso dello strumento normativo

4.1. Non sarebbe idoneo l'utilizzo del "Regolamento": se effettivamente si vuole realizzare un modello di economia circolare, e garantire il soddisfacimento di tutti gli imprenditori, occorre garantire una certa flessibilità nell'adattamento delle prescrizioni, in quanto non tutti i paesi sono sullo stesso piano

Nella proposta di regolamento, si sottolinea come:

- Le diverse norme nazionali riducano l'efficacia della politica e mettono a rischio l'effettiva creazione di un'economia circolare;
- Il passaggio a un regolamento che stabilisca norme armonizzate sia fortemente sostenuto da tutti i portatori di interessi del mondo imprenditoriale;
- un regolamento assicurerà che tutti i 27 Stati membri adempiano ai loro obblighi nello stesso momento e allo stesso modo: la presenza delle stesse prescrizioni per tutti gli attori del mercato fornirà la necessaria certezza del diritto, ridurrà la distorsione della concorrenza e invierà segnali chiari agli attori del mercato non UE che intendono immettere prodotti sul mercato dell'UE

Non si comprende come, ed in particolare nel caso dell'Italia, attraverso lo strumento normativo che andrebbe a parificare situazioni estremamente differenti tra i paesi, privilegiando, come sopra evidenziato, il riuso a discapito del riciclo, possa incontrare il favore dei portatori di interessi del nostro mondo imprenditoriale.

Il percorso normativo realizzato dalla UE a partire dagli anni '90 con la Direttiva "Packaging 1" costituisce una clamorosa inversione di tendenza del Legislatore comunitario, 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.

5. Conclusioni

5.1. Si ritiene che l'applicazione di quanto sopra suggerito possa consentire, parimenti il raggiungimento degli obiettivi ipotizzati con la proposta di Regolamento.

Tutto ciò premesso, si ipotizza che suddetti obiettivi vengano raggiunti, ovvero che:

- i. minore quantità di nuovo imballaggi saranno immesse sul mercato ex novo;
- ii. minore sarà la necessità di adottare le pratiche della preparazione per il riutilizzo, o, al più quello del riuso.