



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. La base giuridica

La base giuridica proposta dalla Commissione è quella del mercato interno (**art. 114 TFUE, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea**), in quanto la relazione che accompagna la proposta di regolamento riporta che le diverse misure nazionali di recepimento e le azioni unilaterali degli Stati membri in materia di imballaggi, hanno portato a quadri normativi nazionali irregolari.

Uno scenario regolamentare uniforme in tutto il territorio UE è una condizione necessaria per gli operatori economici del settore: favorisce la libera circolazione delle merci all'interno del mercato comune, semplificando e omogeneizzando l'attività operativa e l'elaborazione di strategie di mercato, dando dunque visibilità di medio e lungo periodo agli operatori economici e permettendo loro di investire nello sviluppo di nuove soluzioni di imballaggi sostenibili, e di creare economie di scala.

Tuttavia, pur ritenendo che in molti ambiti il ricorso allo strumento del Regolamento consenta di raggiungere in modo uniforme e celere gli obiettivi europei, è indubbio che il settore della gestione dei rifiuti è fortemente influenzato dalle peculiarità socioeconomiche e dalle dinamiche nazionali, che variano in modo sostanziale all'interno degli Stati membri.

In linea generale, la valutazione della correttezza della base giuridica dei progetti legislativi dell'Unione europea è propedeutica al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali previsto dal **Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità** (il "Protocollo n. 2"). I Parlamenti nazionali possono, pertanto, adottare pareri motivati ai sensi dell'art. 6 del medesimo Protocollo nel caso in cui ravvisino il ricorso a una base giuridica non corretta o inappropriata rispetto al contenuto e alle finalità di un progetto legislativo europeo.

Come già anticipato, la base giuridica indicata dalla Commissione per la Proposta di Regolamento è l'**art. 114 TFUE**, funzionale all'adozione di misure di ravvicinamento delle disposizioni legislative,

regolamentari e amministrative degli Stati membri ai fini dell'instaurazione e del funzionamento del mercato interno. Tuttavia, si ritiene che la Proposta dovrebbe essere fondata su una **duplice base giuridica**, per le ragioni che seguono.

Innanzitutto, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, laddove dall'esame di un atto dell'Unione emerga che esso persegue più di una finalità, l'istituzione UE deve adottare l'atto in questione in virtù delle basi giuridiche sulle quali si fonda la sua competenza nei diversi settori toccati dall'atto stesso, a condizione che: *i)* una delle finalità non sia meramente secondaria, e che *ii)* dette basi giuridiche non prescrivano procedure tra loro incompatibili. Va aggiunto che, secondo la lettera dell'art. 114.1 TFUE, esso si applica «*salvo che i trattati non dispongano diversamente*»; pertanto, quando esiste nel Trattato una disposizione specifica che possa costituire il fondamento normativo di un atto dell'Unione, quest'ultimo deve fondarsi su tale disposizione. **Nel caso di specie, si ritiene che nel Trattato vi sia un'altra disposizione appropriata al perseguimento degli obiettivi sottesi alla Proposta di Regolamento.**

In effetti, la Proposta di Regolamento ha dichiaratamente un duplice scopo in quanto è volta, da un lato, al miglioramento del funzionamento del mercato interno mediante l'armonizzazione delle misure nazionali di gestione degli imballaggi e dei rifiuti d'imballaggio e, dall'altro lato, a ridurre l'impatto sull'ambiente. Nella Proposta è chiarito, infatti, che la maggiore sostenibilità ambientale degli imballaggi è funzionale a contribuire alla transizione verso un'economia circolare.

Per riflettere tale doppia finalità, **si ritiene che la Proposta dovrebbe trovare fondamento non soltanto nell'art. 114 TFUE, relativo al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri e al funzionamento del mercato interno, ma anche nell'art. 192.1 TFUE, relativo alle «azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi» in «materia ambientale».**

Le considerazioni relative alla tutela dell'ambiente, peraltro, non hanno affatto un ruolo secondario, ma rappresentano uno degli obiettivi essenziali della Proposta, nella quale si legge che «*packaging is also a key environmental concern*» e che «*[a] circular economy of packaging will help decouple economic development from the use of natural resources, contribute to achieving climate neutrality by 2050 and halting biodiversity loss*».

Quanto sopra conferma, quindi, la necessità di una doppia base giuridica (artt. 114 e 192.1 TFUE), posto che dette disposizioni non prescrivono procedure per l'adozione di atti da parte delle istituzioni unionali tra loro incompatibili.

A conferma di ciò, si ricorda che considerazioni del tutto analoghe sono state avanzate dal Consiglio "Ambiente" con riferimento alla proposta di Regolamento relativo alle batterie e ai rifiuti di batterie, volto ad abrogare la Direttiva 2006/66/CE, proposta anch'essa basata sull'art. 114 TFUE. Nella sessione del Consiglio "Ambiente" del 17 marzo 2022, sono state elaborate talune proposte di modifica al suddetto progetto, le quali comprendono anche il suggerimento di adottare una doppia base giuridica costituita dagli artt. 114 e 192.1 TFUE; ciò al fine di riflettere il duplice scopo del progetto di Regolamento, ossia il ravvicinamento delle disposizioni nazionali e la protezione dell'ambiente. A tale proposito, nella proposta revisionata dal Consiglio, al Considerando 10a, si legge che «*...Al fine di evitare divergenze che ostacolano la libera circolazione delle batterie, è*

opportuno stabilire obblighi e prescrizioni uniformi in tutto il mercato interno sulla base dell'articolo 114 TFUE. Nella misura in cui il presente regolamento contiene norme specifiche sulla gestione dei rifiuti di batterie, è opportuno basare il presente regolamento, per quanto concerne tali norme specifiche, sull'articolo 192, paragrafo 1, TFUE».

Peraltro, secondo la Corte di Giustizia, il ricorso all'art. 114 TFUE quale base giuridica è tradizionalmente giustificato laddove l'atto da adottare sia volto all'eliminazione di divergenze legislative, regolamentari o amministrative tra gli Stati membri tali da ostacolare le libertà fondamentali, da incidere sul funzionamento del mercato interno e da provocare quindi distorsioni sensibili della concorrenza.

Nel caso degli imballaggi, dopo quasi trent'anni di vigore della Direttiva 94/62/CE che ha ampiamente armonizzato la disciplina di settore, un tale rischio non sembrerebbe sussistente. Inoltre, non appare dimostrato che, quand'anche esistano nella materia disparità tra le normative nazionali – ovviamente, entro il margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri dalla Direttiva vigente – esse siano tali da pregiudicare le libertà fondamentali o il funzionamento del mercato interno.

3. 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»*.

¹ Art. 5.3 TUE

² Protocollo n. 2, art. 5.

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, 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).

4. 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.

5. 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).



CONFINDUSTRIA

**Proposta di Regolamento della Commissione Europea
del 30/11/ 22 sugli imballaggi e i rifiuti d'imballaggio**

**Elaborazione Confindustria di studi ed evidenze
empirico-scientifiche del sistema di riutilizzo su salute,
consumo di risorse e spreco alimentare**

febbraio 2023

1. Premessa

La proposta di Regolamento sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, come sappiamo, è molto ampia, comprende infatti ben 65 articoli e 13 Allegati.

Con questa nota Confindustria vuole fornire alcuni dati e alcune evidenze empiriche relativamente agli aspetti specifici collegati al tema del **riutilizzo** (art. 26 del suddetto Regolamento), vale a dire:

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

2. L'impatto del riutilizzo sulla salute

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 evidenziato 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 alla comparazione tra imballaggio monouso e riutilizzabile, si segnala *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. Lo studio ha 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**. Le ispezioni igienico-sanitarie hanno infatti indicato che la manutenzione impropria delle attrezzature per il lavaggio delle stoviglie, l'aumento della gestione dei materiali riutilizzabili e le cattive pratiche di conservazione hanno probabilmente rappresentato la differenza nella qualità e quantità microbica. Inoltre, lo studio riporta i risultati quasi identici di due indagini precedenti che suggeriscono che, ovunque venga condotto questo test, gli utensili di servizio singoli saranno trovati più igienici rispetto ai riutilizzabili. Stesso concetto è riportato anche nello studio *Hilbert and Henderson - Disposables vs. reusables: a study of comparative sanitary quality. - Dairy and food sanitation vol. 5*, che evidenzia come, sempre nel caso degli utensili come tazze, piatti e posate, quelli **monouso hanno meno potenziale di contaminazione batterica, dovuto anche alla loro ridotta frequenza di manipolazione**.

Per quanto riguarda gli impatti che il riutilizzo può avere sulla **salute**, in termini di riduzione dei livelli di igiene e contrasto di fenomeni batteriologici, soprattutto alla luce dell'esperienza maturata con la pandemia da COVID-19, si riportano di seguito gli esiti di alcuni studi, che hanno come oggetto la valutazione della sicurezza d'uso nel tempo degli imballaggi e di articoli riutilizzabili **destinati al contatto con alimenti, con particolare attenzione ai requisiti di igiene**.

- ***A Review of the Relevant Science related to the food hygiene, public health & consumer safety aspects of the European Commission's proposal for a Directive on single use plastics items - Pack2Go Europe, Europe's Food & Beverage Service Packaging Association (Professor David A McDowell M.I.Biol, Ph.D, C.Biol, F.R.S.B., Ulster University).***

Lo studio riporta in premessa delle considerazioni di carattere generale sulle criticità derivanti dalla **sostituzione di articoli monouso con articoli riutilizzabili**, in particolare con riferimento agli aspetti di igiene che verrebbero compromessi. Le malattie di origine alimentare, infatti, vedono la “*cross-contamination*” come una delle cause più importanti, ovvero quella derivante da **fattori esterni che possono contaminare l’alimento e pregiudicarne l’idoneità al consumo**.

Un aspetto di rilevante importanza che emerge dallo studio è quello relativo alla **creazione di biofilm sulle superfici riutilizzabili**, che favorisce la proliferazione di batteri e virus sulle stesse superfici, dove rimangono per molto tempo. Nello specifico, gli studi hanno dimostrato le notevoli capacità di importanti patogeni batterici di origine alimentare (come *Salmonella*, *E. coli* verocitotossigenico (VTEC), *Listeria* e *Campylobacter*) di penetrare negli ambienti di produzione, lavorazione e preparazione degli alimenti, compresi i negozi al dettaglio/servizi alimentari e le cucine domestiche, e di persistere per lunghi periodi su una vasta gamma di alimenti e superfici a contatto con gli alimenti. Tale persistenza è rafforzata dalla capacità dei batteri di produrre biofilm che li proteggono da condizioni avverse, tra cui l'essiccazione e l'applicazione di agenti igienizzanti. Allo stesso modo, studi più recenti hanno stabilito che i virus di origine alimentare, come il *norovirus*, il *rotavirus* e l'*adenovirus umano*, che causano gastroenterite acuta, possono accedere e persistere per periodi molto lunghi sulle superfici a contatto con gli alimenti.

I fenomeni di *cross-contamination* possono facilmente avvenire 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.

Con riferimento al tema della **sicurezza alimentare** e, più nello specifico, delle **cattive pratiche di manipolazione dei consumatori** (come, ad esempio, durante la spesa alimentare o altre operazioni di self-service), è stato dimostrato quanto tali pratiche possano essere rischiose. Il contatto diretto delle mani con gli alimenti è infatti riconosciuto come un fattore di rischio frequente nelle indagini sui focolai. 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). Nel complesso, la quantità di ricerca sulla salute pubblica in questo settore è diminuita negli ultimi anni, probabilmente perché quasi tutti gli alimenti al dettaglio sono attualmente efficacemente protetti all'interno di imballaggi monouso in plastica o carta. Tuttavia, è interessante notare le crescenti preoccupazioni tra le agenzie per la sicurezza alimentare e la salute pubblica sull'**umentato numero di focolai significativi di malattie di origine alimentare legate a frutta e verdura non confezionate**.

Nella maggior parte dei paesi altamente sviluppati quasi il 98% dei prodotti ampiamente utilizzati, in particolare i prodotti alimentari, sono venduti in vari tipi di imballaggi, tra cui plastica, carta, vetro, metallo, cartoni per bevande e alimenti e materiali compositi **per garantire la sicurezza, la qualità, la durata di conservazione e l'autenticità del prodotto**. Ciò significa che attualmente, la maggior parte degli alimenti, in particolare gli alimenti pronti al consumo, **sono efficacemente protetti all'interno di imballaggi monouso sigillati durante le ultime fasi della catena alimentare**, vale a dire prima della vendita al dettaglio o del servizio di ristorazione. Nel caso poi di prodotti microbiologicamente sensibili, in cui per legge è vietato l’uso di conservanti ai sensi della direttiva 2001/112/EC del Consiglio, per una corretta conservazione del prodotto, è assolutamente necessario garantire una conservazione in imballaggio asettico. Inoltre, la confezione (e, quindi, l'imballaggio) protegge gli alimenti anche da danni fisici e dallo sporco, dal contatto con detergenti igienizzanti e disinfettanti, contaminazioni, ecc. In aggiunta, l'imballaggio monouso ha un ruolo molto

importante nel fornire **informazioni sul prodotto**, tra cui **l'autenticità del prodotto, la conformità normativa, la composizione quantitativa e qualitativa degli alimenti, i consigli nutrizionali e le indicazioni sugli 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.**

- ***Indagine sulla qualità igienica di stoviglie in plastica monouso. Controlli microbiologici e chimico fisici su piatti di ceramica e plastica rigida nel corso del loro utilizzo.***

Numerose evidenze sperimentali riportate dalla letteratura scientifica dimostrano che alcune caratteristiche della **superficie dei materiali** possono influenzare i fenomeni di adesione dei microrganismi, la possibile contaminazione degli stessi materiali e, quindi, la loro **igienicità**.

I diversi materiali (metallici, plastici e ceramici) con i quali si realizzano, ad esempio, i piatti e le stoviglie si caratterizzano in modo differente per queste caratteristiche le quali, inoltre, sono fortemente condizionate dall'uso ripetuto, dalle manipolazioni e dai trattamenti di lavaggio e sanitizzazione che comunemente si adottano sulle stoviglie riutilizzate più volte.

In questo ambito, l'ipotesi formulata nell'ambito della ricerca portata avanti dall'*Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze per gli Alimenti, la Nutrizione e l'Ambiente*, è che sia **possibile documentare come queste caratteristiche siano influenzate dall'uso ripetuto dei piatti riutilizzabili e come queste determinino una diversa attitudine alla contaminazione microbica e alla formazione del "biofilm"**.

Sulle stesse stoviglie oggetto dello studio sono state eseguite indagini microbiologiche per valutare la capacità di adesione di specie microbiche selezionate e la loro moltiplicazione, con l'intento di correlare le caratteristiche chimico-fisiche con l'attitudine alla formazione di biofilm. È opportuno notare che negli ultimi anni il tema dell'igiene delle superfici viene affrontato in una nuova prospettiva di prevenzione del rischio e non solo di esclusiva efficacia dei sistemi di sanitizzazione. Importanti risultati sono stati certamente ottenuti attraverso il controllo delle manipolazioni, l'uso di superfici antimicrobiche, l'analisi del rischio di formazione del "biofilm".

Idealmente, **la prevenzione della formazione del biofilm sulle superfici destinate al contatto con gli alimenti, sembra la strategia più semplice e più sicura per ridurre la contaminazione microbica e, quindi, quella che dovrebbe essere perseguita con maggiore determinazione.** Il trattamento delle superfici potenzialmente soggette ad un insediamento microbico non è sempre efficace e risolutivo, anche perché la formazione di biofilm ostacola l'efficacia dell'azione antimicrobica dei sistemi di lavaggio.

In questo quadro si inserisce la sperimentazione citata, che ha **dimostrato chiaramente come l'usura delle superfici sia correlabile, e di fatto correlata, al rischio igienico.** In estrema sintesi, sembra lecito concludere che il **riutilizzo e i trattamenti di sanitizzazione possono creare le condizioni più favorevoli per la nuova adesione di microrganismi alle superfici, promuovendone l'adesione e progressivamente ostacolando l'efficacia del lavaggio.**

Anche il rapporto del Professor David McDowell "[Food hygiene challenges in replacing single use food service ware reusable food service items](#)", relazione preparata per l'EPPA (alleanza europea per il packaging della carta) ha rilevato che il trasferimento di malattie di origine alimentare rimane un pericolo evidente per i consumatori e che ci sono **maggiori rischi di contaminazione incrociata all'interno dei sistemi di riutilizzo "circolari" rispetto agli attuali sistemi monouso "lineari"**. Il

rapporto, infatti, ha esaminato i rischi di un aumento delle malattie di origine alimentare associato a qualsiasi passaggio di un uso più ampio di prodotti e sistemi riutilizzabili per la ristorazione, in assenza di una migliore comprensione delle pratiche igieniche attuate. **Ciò che è emerso è che, poiché i sistemi di riutilizzo sono intrinsecamente più complessi dei sistemi monouso a causa della pulizia, della sanificazione, dello stoccaggio e del trasporto in più luoghi, questi comportano maggiori rischi di contaminazione incrociata.**

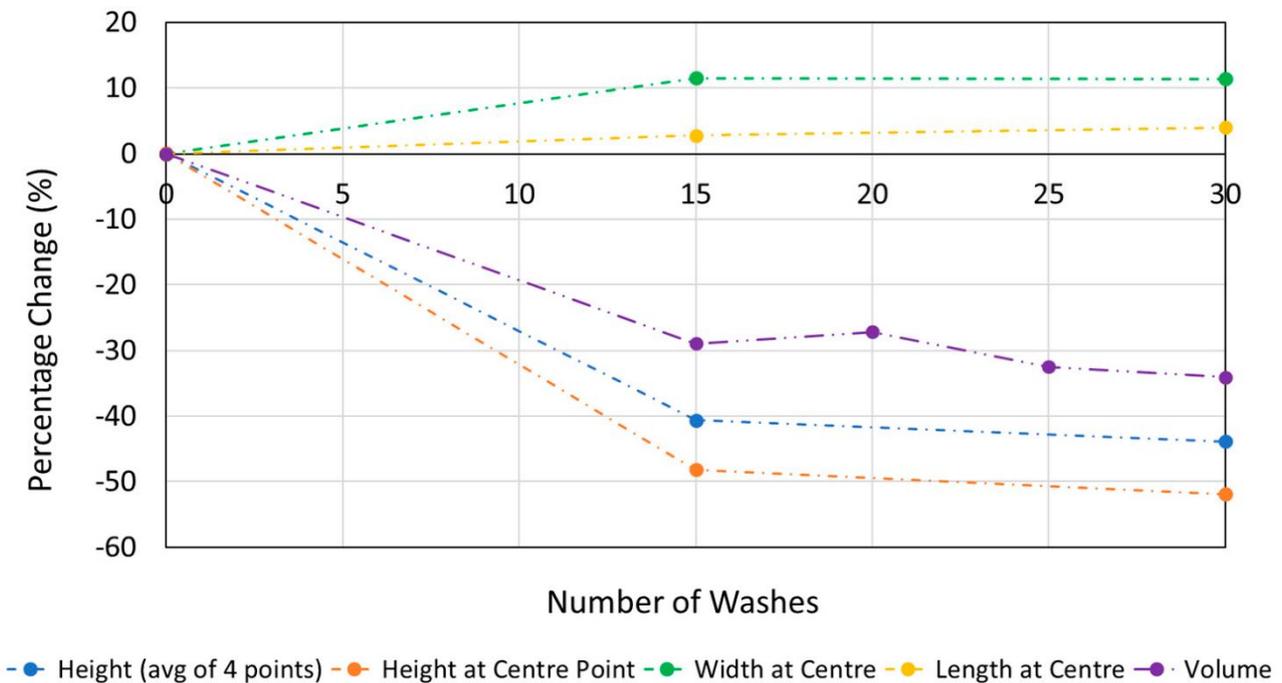
Un altro studio che si vuole segnalare sul tema è [Challenges Associated with Cleaning Plastic Food Packaging for Reuse](#), che tratta il tema del riutilizzo degli imballaggi in plastica per alimenti in relazione alla necessità di evitare la "contaminazione incrociata" dei prodotti contenuti. In particolare, lo **studio esamina le sfide associate alla pulizia e alla valutazione delle forme esistenti di imballaggio alimentare da asporto (FTG) in PET riciclato (rPET) e fornisce raccomandazioni per consentire il passaggio a sistemi di imballaggio alimentare riutilizzabili.**

Nel corso dello studio, le varie tipologie di confezioni sono state "segnate" in condizioni controllate e lavate secondo le linee guida previste. Sono poi stati selezionati tre mezzi di incrostazione per rappresentare i residui di cibo che si trovano tipicamente nelle confezioni FTG. I parametri esaminati includono il tipo e la **qualità** delle incrostazioni, i **tempi di lavaggio e risciacquo** e il **dosaggio del detersivo**.

I campioni oggetto della misurazione della deformazione dimensionale sono stati sottoposti a test sui materiali, **per monitorare le modifiche subite dalla plastica dovute al processo di lavaggio**. Nello specifico, sono stati eseguiti test di trazione, calorimetria a scansione differenziale (DSC) per identificare i cambiamenti nelle proprietà termiche del materiale e spettroscopia a infrarossi per rilevare i cambiamenti nella struttura chimica del materiale. I test **hanno dimostrato che il tempo di lavaggio richiesto dipendeva in gran parte dal tipo di incrostazione. Questo dato offre l'opportunità di ottimizzare il tempo di lavaggio a seconda dei residui di cibo presenti, il che potrebbe portare a un risparmio di risorse e di tempo.**

La figura sottostante mostra la variazione percentuale delle dimensioni delle confezioni lavate e mostra come la **lunghezza** e la **larghezza** delle confezioni sono aumentate mentre **l'altezza è diminuita**. La larghezza ha subito una deformazione maggiore rispetto alla lunghezza e l'altezza al centro è diminuita di quasi il 50% dopo 15 lavaggi. È anche evidente che la maggior parte della deformazione si è verificata entro i primi 15 lavaggi. Allo stesso modo, i volumi delle confezioni lavate sono diminuiti di quasi il 30% tra 0 e 15 lavaggi, ma sono diminuiti solo di un ulteriore 5% dopo altri 15 lavaggi.

Figura 1. Effetto del lavaggio sulle dimensioni e sul volume della confezione.



Una pulizia sufficiente degli imballaggi riutilizzabili senza causare un consumo eccessivo di risorse è essenziale per prevenire la contaminazione incrociata tra gli usi e facilitare i sistemi di riutilizzo di successo. La ricerca ha rivelato che per le sfide associate alla pulizia degli imballaggi in plastica per alimenti, l'aspetto più importante è relativo all'**esigenza di ottimizzare i parametri di lavaggio e il loro effetto sulle dimensioni e sull'aspetto dell'imballaggio**. Per la prima volta nell'applicazione dell'imballaggio in polimero, è stato dimostrato che la durata del lavaggio richiesta per superare un test ATP dipende dal tipo di incrostazione, dalla quantità di incrostazione e dalla dose di detersivo. Va notato che sebbene questi studi siano stati condotti su confezioni progettate per un uso singolo, piuttosto che appositamente progettate per il riutilizzo, **si prevede che questi risultati sarebbero validi per tutti i tipi di scenari di utilizzo di imballaggi in plastica.**

In termini di integrità della confezione, è stato dimostrato che la degradazione del materiale in rPET è bassa e insignificante, anche dopo essere stata sottoposta a un gran numero di cicli di lavaggio. Tuttavia, per le **confezioni monouso studiate, la temperatura dei cicli di lavaggio e risciacquo ha portato a deformazioni inaccettabili.** Sebbene il lavaggio e il riutilizzo degli imballaggi siano stati identificati come un metodo efficace per conservare il valore delle risorse di plastica, è chiaro che **le forme di imballaggio FTG riutilizzabili devono essere specificamente progettate per resistere alle condizioni di lavaggio ripetuto** descritte in questo studio.

Sul tema della sicurezza alimentare il Report *Reusable packaging in Europe Between facts and fiction – an informed opinion for Metal Packaging Europe E.U. Thoden van Velzen and M.T. Brouwer*, sottolinea come **la sicurezza alimentare sia prevalentemente un fattore di fallimento per i modelli di business di restituzione che coinvolgono i prodotti alimentari.** Nel business case della ricarica i consumatori stessi sono responsabili della pulizia delle confezioni, ovviamente in base a una corretta progettazione della confezione. All'interno dei modelli di business dei resi, l'azienda alimentare è responsabile di garantire la sicurezza alimentare, indipendentemente dalla quantità di

cicli in cui è stato utilizzato un imballaggio alimentare. **Solo due materiali (vetro e acciaio inossidabile) possono essere puliti a fondo e non causeranno problemi di migrazione. Il PET è un caso limite. Il PET non sopporta le alte temperature e i livelli di alcalinità utilizzati per pulire il vetro e l'acciaio inossidabile, il che aumenta il rischio che le bottiglie in questo materiale non siano sufficientemente pulite.** Inoltre, nel PET possono essere assorbiti i contaminanti molecolari (ad esempio come conseguenza dell'uso improprio del consumatore) che possono essere rimossi solo parzialmente in un'operazione di pulizia convenzionale, aumentando così i potenziali rischi per la sicurezza alimentare.

Questo ha tre conseguenze. **Prima di tutto, gli imballaggi riutilizzabili devono essere puliti accuratamente per evitare rischi per la sicurezza alimentare comportando l'uso di grandi quantità di acqua e di energia. Quando si effettuano confronti con sistemi di imballaggio monouso, spesso sono necessari più acqua, energia e prodotti chimici, soprattutto quando le confezioni sono utilizzate per prodotti alimentari viscosi. In secondo luogo, esiste sempre un rischio residuo per la sicurezza alimentare quando si riutilizza il PET come materiale di imballaggio,** che deve essere affrontato dall'azienda alimentare; non tutte le aziende alimentari sono disposte – e certamente non lo sono i consumatori - ad accettare quel rischio residuo e non tutte sono in grado di gestirlo. In terzo luogo, quando questo rischio per la sicurezza alimentare non è accettabile, rimangono solo due materiali possibili (vetro e acciaio inossidabile) che sono relativamente pesanti. A causa del grande peso delle confezioni alimentari riutilizzabili **sicure** per gli alimenti, è necessario un numero elevato di loop per raggiungere il pareggio (o avvicinarsi) con confezioni monouso leggere in termini di impatti ambientali.

In generale, la letteratura scientifica e le opinioni degli operatori storici del settore industriale concordano sul fatto che **i sistemi di imballaggio riutilizzabili possono avere vantaggi ambientali ed economici rispetto ai sistemi di imballaggio monouso quando viene soddisfatto un elenco di condizioni (fattori di successo).** Tuttavia, sia gli scienziati che gli operatori storici dell'industria **non sono d'accordo tra loro sul fatto che queste condizioni siano soddisfatte per i vari sistemi di riutilizzo esistenti.** Per alcuni sistemi di riutilizzo (in particolare le bottiglie di birra in vetro) c'è un ampio consenso sul fatto che questi siano vantaggiosi, per altri sistemi c'è più dibattito. Le imprese si concentrano principalmente sugli impatti economici e sulle emissioni di gas serra. Mentre la maggior parte degli scienziati ha un interesse limitato per le conseguenze economiche e valuta molteplici impatti ambientali (emissioni di gas a effetto serra, potenziale di abbandono di rifiuti, indicatori di circolarità). Inoltre, entrambe le parti interessate hanno posizioni informative diverse. Questa combinazione di diversi criteri di valutazione e diverse posizioni informative porta a conclusioni diverse da parte di entrambi i gruppi delle parti interessate.

3. Il consumo di acqua e di energia del riutilizzo e i potenziali impatti ambientali negativi

In relazione a quelli che sono i consumi di acqua e di energia legati ai sistemi di riutilizzo degli imballaggi, si segnala un'interessante simulazione che è stata effettuata da una Associazione di Categoria di Confindustria per l'**acqua minerale**, prendendo a riferimento una bottiglia di **PET** da un litro. Gli esiti della simulazione, in cui sono stato messo a **confronto il diverso impatto di una bottiglia one way rispetto a una riutilizzabile**, sono riportati nella tabella che segue:

	1L One Way	1L Reuse	
	Calcolo in unità	Calcolo in unità	Calcolo in %
Peso bottiglia [gr]	14,5	55	
N° riutilizzi	0	6-8	
kg CO₂ equivalenti/1000 bott	122,7	149,89	22%
kWh EnTe/1000 bott (Energia termica)	0,4	<u>46,9</u>	<u>11625%</u>
Consumo kg Chemicals/1000 bott	0,06	<u>4,7</u>	<u>7733%</u>
Consumo Acqua m³/1000 bott	0,15	<u>0,60</u>	<u>300%</u>

È evidente, quindi, la **rilevanza dei consumi del riutilizzo, in termini di energia e di acqua.**

Per quanto riguarda le emissioni di gas serra correlate ai sistemi di riutilizzo, il già citato studio *Reusable packaging in Europe Between facts and fiction – an informed opinion for Metal Packaging Europe E.U. Thoden van Velzen and M.T. Brouwer*, evidenzia che le emissioni di gas a effetto serra o l'impronta di carbonio sono spesso, per le parti interessate, una motivazione dominante per impegnarsi a favore o contro i sistemi di riutilizzo.

Tali impatti sono calcolati con vari strumenti di valutazione del ciclo di vita che - a seconda della loro impostazione - tengono conto più o meno di alcuni specifici parametri e aspetti. Questi calcoli sono delicati e le modifiche nei parametri cruciali possono cambiare il risultato. Un altro fattore critico spesso trascurato è la *“pool size”* necessaria per far funzionare un sistema di imballaggio riutilizzabile, il che implica che la quantità di materiale necessaria per soddisfare l'unità funzionale è nella maggior parte dei casi sistematicamente sottostimata. **È abbastanza comune per gli operatori storici e gli scienziati utilizzare argomenti basati sull'impronta di carbonio per riaffermare le loro decisioni o opinioni. È molto meno comune per gli operatori storici concludere che, data la grande incertezza nei risultati, non esiste una soluzione preferibile.**

Secondo lo studio, infatti, tutti gli imballaggi monouso potrebbero potenzialmente essere sostituiti da imballaggi riutilizzabili. **Tuttavia, questo avrebbe un enorme impatto sulla nostra vita quotidiana e sulla filiera industriale.** Inoltre, **nel caso in cui questi sistemi di imballaggio riutilizzabili siano implementati in modo mal concepito, le conseguenze negative potrebbero superare di gran lunga i benefici.**

Come sappiamo, i benefici sociali sono l'uso ridotto di materiali di imballaggio e gli impatti ambientali associati (riscaldamento globale, produzione di rifiuti, circolarità, ecc.). Alcuni di questi benefici (prevenzione dei rifiuti, circolarità) possono essere facilmente raggiungibili con sistemi di imballaggio riutilizzabili, tuttavia, ciò non è scontato per la **riduzione dei gas a effetto serra. Questo beneficio sarà raggiunto solo nel caso in cui sia stato soddisfatto un lungo elenco di condizioni.** Infatti, per il raggiungimento di tale beneficio è necessario raggiungere una quantità sufficiente (elevata) di cicli di riutilizzo, il che significa:

-che i consumatori dovranno restituire / riempire le confezioni vuote;

- che le confezioni dovranno poi essere pulite in modo efficiente;
- che le distanze di trasporto tra produttore e consumatore dovranno essere limitate (in genere essere inferiori a 150-200 km), il che può implicare che la catena del valore debba essere riprogettata per la produzione decentralizzata.

La maggior parte delle imprese preferisce impianti di produzione centralizzati per mantenere bassi i costi di produzione. **La produzione centralizzata in combinazione con pacchetti monouso può offrire le impronte di carbonio più basse.** Il problema dei rifiuti di imballaggio (e dei rifiuti in generale) rischia di peggiorare ulteriormente nei prossimi decenni a causa della mancanza di infrastrutture per la gestione dei rifiuti in molte parti del mondo. Tuttavia, prevedere se i sistemi di riutilizzo riusciranno davvero a diffondersi, in che misura e quando, è notoriamente difficile da fare. Oltre ai consolidati sistemi di riutilizzo delle bottiglie, attualmente, piccoli player innovativi portano sul mercato anche prodotti in confezioni riutilizzabili. Sebbene questi nuovi attori siano ancora piccoli, mostrano anche una grande crescita annuale. **Tuttavia, 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.** La pressione politica per agire sull'inquinamento globale sta aumentando e potrebbe portare a leggi che obbligano al riutilizzo. Attualmente non esiste un'autorità che pianifichi la progettazione e l'implementazione di sistemi di imballaggio riutilizzabili che abbiano senso da un punto di vista economico, ecologico e sociale. E quindi, il futuro degli imballaggi riutilizzabili in Europa è poco chiaro.

Con riferimento alla comparazione tra alternative monouso e riutilizzabili di imballaggi plastici, sebbene gli studi disponibili non siano numerosi e con ambiti di applicazione diversi (sia per ambito geografico che per tipologia di imballaggio analizzato) si segnalano due studi, per i quali è possibile delineare due messaggi chiave:

- ✓ tutti gli studi analizzati mettono in evidenza come la **potenziale riduzione degli impatti associata alle soluzioni riutilizzabili è fortemente influenzata dal numero di utilizzi e dalle modalità di gestione** (Fetner and Miller, 2018);
- ✓ **La fase di lavaggio è la principale fonte di impatto ambientale associata ad un contenitore riutilizzabile per alimenti** (Gallego-Schimid et al, 2018).

1. Gallego-Schimid et al, 2018:

Lo studio riporta come lo stile di vita moderno ha reso popolare l'uso di contenitori per alimenti, noti anche come "salva vivande". Il presente lavoro presenta una **valutazione completa della sostenibilità ambientale del ciclo di vita dei contenitori per alimenti riutilizzabili in plastica e vetro, valutando anche alcune opzioni di miglioramento, concentrandosi sulle condizioni europee.** Il documento prende in considerazione **dodici impatti ambientali**, tra cui il **potenziale di riscaldamento globale (GWP)**, l'**acidificazione**, l'**eutrofizzazione**, l'**uomo** e l'**ecotossicità**. I risultati suggeriscono che, ad esempio, il GWP totale dell'uso di entrambi i tipi di salva-cibo nell'Unione Europea (UE) ammonta a 653 kt CO₂ eq. /anno, equivalente alle emissioni annuali di gas serra delle Bermuda. **La fase di utilizzo è la principale responsabile degli impatti (>40%), legati al lavaggio dei contenitori.** I contenitori per alimenti in vetro hanno impatti superiori del 12%-64% rispetto alla plastica e dovrebbero avere una durata di vita fino a 3,5 volte superiore per eguagliare l'impronta ambientale dei contenitori in plastica.

2. Fetner and Miller, 2018:

Lo studio ha messo in evidenza alcuni punti chiave, vale a dire:

- Il riutilizzo non è sempre e necessariamente l'opzione migliore. Nella percezione comune i prodotti riutilizzabili hanno un impatto minore rispetto ai prodotti monouso. Tuttavia, in alcuni casi, l'impatto del lavaggio di un prodotto riutilizzabile è maggiore dell'impatto del ciclo di vita di un prodotto monouso;
- per i prodotti che raggiungono il “break-even” è opportuno prolungare la durata del prodotto, al fine di ridurre l'impronta ambientale;
- privilegiare il lavaggio in lavatrice rispetto al lavaggio manuale. I comportamenti consigliati che possono ridurre gli impatti della fase di utilizzo per il lavaggio in lavatrice includono il riempimento completo della lavastoviglie, l'acquisto di elettrodomestici ad alta efficienza energetica e il non pre-risciacquo dei piatti;
- promuovere l'integrazione delle energie rinnovabili nella rete energetica locale. Minore è l'utilizzo di energia primaria non rinnovabile della rete, minore è l'impatto ambientale del lavaggio delle stoviglie.

Ancora, nel dicembre 2020 Ramboll è stata nominata dall'European Paper Packaging Alliance (EPPA) come consulente tecnico per produrre uno **studio comparativo di valutazione del ciclo di vita LCA tra un sistema di piatti monouso e piatti equivalenti multiuso nei ristoranti a servizio rapido (di seguito “QSR”)**, in conformità con gli standard ISO 14040 e 14044. Studio “*Comparative Life Cycle Assessment (LCA), Single -use and multiple-use dishes systems for in-store consumption in quick service restaurants*”.

Obiettivo principale dello studio LCA è quello di utilizzare un approccio basato sui sistemi per **confrontare le prestazioni ambientali delle opzioni di piatti monouso e multiuso per il consumo in QSR in Europa**. Come unità funzionale è stato preso a riferimento il consumo in un negozio di prodotti alimentari e bevande con piatti monouso o multiuso (inclusi bicchieri, coperchi, piatti, contenitori e posate) un QSR **medio** per 365 giorni (in Europa), in considerazione anche delle strutture stabilite e degli standard igienici, nonché delle caratteristiche specifiche del QSR (ad esempio ore di punta, produttività dei piatti serviti). Per la valutazione comparativa sono stati presi in considerazione due sistemi distinti:

- l'attuale sistema di QSR basato su **prodotti monouso** in cartone con un contenuto di polietilene (PE) < 10% p/p (noto anche come sistema di prodotti monouso);
- un sistema futuro (ipotetico) basato su prodotti **multiuso equivalenti** e sui rispettivi processi e infrastrutture per le operazioni di lavaggio (in negozio o in subappalto).

Gli impatti totali aggregati dei sistemi di riferimento emersi dallo studio, sono riportati nella Tabella n.1.

ReCiPe 2016 (H) Indicator	Single-use system - Baseline Scenario	Multiple-use system - Baseline Scenario
Climate change, default, excl. biogenic carbon [kg CO ₂ eq.]	8912	24645
Fine Particulate Matter Formation [kg PM2.5 eq.]	5.2	11.5
Fossil depletion [kg oil eq.]	2813	9605
Freshwater Consumption [m ³]	60	202
Freshwater Eutrophication [kg P eq.]	2.9	0.6
Ionizing Radiation [kBq Co-60 eq. to air]	2110	1302
Metal depletion [kg Cu eq.]	55	180
Stratospheric Ozone Depletion [kg CFC-11 eq.]	0.010	0.009
Terrestrial Acidification [kg SO ₂ eq.]	22	37

Tabella 1. Risultati della valutazione dell'impatto sul ciclo di vita del confronto di riferimento dei sistemi monouso e multiuso

I numeri 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. Per testare le ipotesi decisive nei sistemi, sono stati poi analizzati diversi scenari di sensibilità, prendendo in considerazione le incertezze del metodo e dei risultati.

I risultati ottenuti sono, in parte, in contrasto con altri studi LCA trovati nello screening della letteratura che sono principalmente incentrati sul prodotto e spesso rivelano vantaggi ambientali più chiari per gli articoli multiuso rispetto ai loro equivalenti monouso, **purché venga considerato un certo numero minimo di riutilizzi**. Questa differenza può essere in gran parte spiegata dal fatto che gli

studi precedenti si basano principalmente su dati secondari, mentre lo studio in esame ha ampiamente implementato i dati primari, in particolare per gli hotspot ambientali della produzione e della conversione della carta nel sistema monouso.

Vi è poi un ulteriore studio anche sui vantaggi ambientali degli imballaggi riciclabili a base di carta utilizzati nel settore della consegna rapida di alimenti e del cibo da asporto: [*New life cycle analysis shows that recyclable, paper-based packaging used in the quick service food delivery and takeaway sector offers significant environmental advantages.*](#) L'analisi dell'EPPA mette in discussione la percezione comune secondo cui l'imballaggio riutilizzabile è la soluzione migliore per l'ambiente, poiché, nello specifico, lo studio mostra che **l'imballaggio a base di carta monouso fornisce un risultato ambientale migliore rispetto all'imballaggio riutilizzabile.**

Le categorie di impatto ambientale, tra cui il consumo di acqua dolce, le emissioni di CO₂ equivalenti, l'esaurimento dell'ozono, l'uso di risorse fossili sono state testate come parte dello studio. Per **tutte le 12 categorie di impatto analizzate, il monouso ha presentato significativi vantaggi ambientali rispetto al multiuso.** Complessivamente, infatti, per l'**imballaggio multiuso** è stato registrato:

- **+48% di emissioni di CO₂ equivalente;**
- **+ 39% di consumo di acqua dolce;**
- **+ 56% di particolato fine;**
- **+ 46% di fonti fossili;**
- **+ 82% esaurimento metalli.**

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. Lo studio evidenzia come, causa della loro natura intrinseca, gli imballaggi a base di carta usa e getta non richiedono il trasporto di ritorno ai ristoranti né ulteriori lavaggi e come può essere facilmente riciclato e trasformato in prodotti secondari di alta qualità. In conclusione, quindi, lo studio afferma che **per i servizi da asporto, imballaggio monouso è sempre la soluzione migliore rispetto all'imballaggio multiuso.**

In generale, per quanto concerne gli **impatti del riuso sull'ambiente**, si segnala anche lo studio *The Environmental Impacts of Reuse - A Review. Daniel R. Cooper e Timothy G. Gutowski (2015)*, che rileva come il **riutilizzo di un prodotto non garantisce sempre e in ogni caso un beneficio ambientale.** In questo senso, infatti, lo studio pone l'attenzione sull'importanza che deve essere posta al ripristino e all'aggiornamento delle iniziali efficienze dei prodotti, andando così a ridurre al minimo l'eccessiva specializzazione nella nuova applicazione e valutando se esistono nuovi prodotti più efficienti e più adatti.

Un aspetto che non deve essere sottovalutato è che i beni riutilizzati a basso costo possono consentire a molti consumatori di accedere a prodotti che altrimenti non sarebbero stati in grado di permettersi. Tuttavia, ciò che emerge dallo studio è che, sebbene socialmente preziose, queste vendite, che possono aiutare a ridurre al minimo le discariche a breve termine, possono rappresentare un consumo aggiuntivo piuttosto che un beneficio ambientale netto rispetto allo status quo.

Si può quindi concludere affermando che, sia i prodotti monouso che le opzioni riutilizzabili hanno un ruolo nella transizione verso l'economia circolare e che per tale ragione dovrebbero essere soluzioni complementari e non concorrenti.

4. Lo spreco alimentare e la controversia tra sostenibilità e sicurezza alimentare

La riduzione dello spreco alimentare è un fattore importante non solo per la riduzione dei costi di produzione e per il miglioramento dell'efficienza del sistema alimentare, ma è anche, e soprattutto, uno strumento per migliorare la **sicurezza alimentare** e **contribuire alla sostenibilità ambientale**.

Secondo quanto riportato nello studio FAO [*The State of food and agriculture 2019*](#) la crescente attenzione alle perdite e agli sprechi alimentari si riflette negli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) dell'Agenda 2030. L'obiettivo SDG 12.3 prevede, infatti, di dimezzare lo spreco alimentare globale pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatori e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene di produzione e di fornitura (comprese le perdite post-raccolto) **entro il 2030**. Ridurre le perdite e gli sprechi alimentari ha anche il potenziale per contribuire ad altri SDG, tra cui l'obiettivo Fame Zero (SDG 2), il raggiungimento della sicurezza alimentare, una migliore nutrizione e la promozione di un'agricoltura sostenibile. **Gli impatti ambientali positivi attesi dalla riduzione dello spreco alimentare influenzerebbero anche, tra gli altri, l'SDG 6 (gestione sostenibile delle acque), l'SDG 13 (cambiamenti climatici), l'SDG 14 (risorse marine), l'SDG 15 (ecosistemi terrestri, silvicoltura, biodiversità)**. In particolare, lo studio evidenzia **il ruolo fondamentale del packaging per la conservazione degli alimenti, per la loro sicurezza, per il contrasto allo spreco alimentare e, di conseguenza, anche alla mitigazione degli impatti ambientali, specialmente in termini di riduzione di emissioni di gas climalteranti (GHG)**.

Le decisioni dei consumatori relativamente alla scelta degli alimenti, cosa mangiare, dove acquistare, quanto consumare e quali pratiche di manipolazione e smaltimento utilizzare, hanno, chiaramente, un impatto sull'ambiente. Il consumo sostenibile è recentemente diventato una questione dominante nelle decisioni dei consumatori, che tengono conto sia dei bisogni personali sia della responsabilità sociale. Tuttavia, i trend dei modelli di consumo sostenibile spesso rappresentano una sfida per le autorità preposte alla sicurezza alimentare.

Ridurre al minimo la quantità di rifiuti e l'uso non necessario delle risorse è tra i principi del consumo sostenibile. Prevenire lo spreco alimentare è essenziale, dal momento che comprende anche gli alimenti non consumati e tutti gli input utilizzati nella loro produzione (ad esempio terreni coltivati, fertilizzanti e agrofarmaci, acqua, mangime per animali, energia, risorse umane, ecc.). Oltre agli impatti ambientali, non sono trascurabili gli aspetti etici (es. lotta alla fame) ed economici (es. costi di produzione, bilancio familiare). **Lo spreco alimentare si verifica in ogni fase della catena alimentare**, pertanto, la mitigazione dovrebbe essere un obiettivo comune e la responsabilità è condivisa tra gli attori della catena alimentare.

Cambiare le abitudini per evitare lo spreco alimentare è una sfida. I consumatori di solito non sono consapevoli del loro ruolo nella produzione di rifiuti alimentari, analogamente alla loro non-consapevolezza del loro ruolo nel mantenimento della sicurezza alimentare. **Gli studi mostrano che il più alto rapporto tra insorgenza di malattie e percentuale di cibo sprecato è legato alle pratiche domestiche.** Secondo Skuland et al. (2020) ¹ l'ignoranza della data di scadenza dei prodotti deperibili, il trattamento inadeguato del cibo avariato e la gestione irresponsabile dei pasti avanzati per evitare lo spreco alimentare sono tra i problemi di sicurezza alimentare più comuni a

¹ Borda, D.; Didier, P.; Dumitrașcu, L.; Ferreira, V.; Foden, M.; Langsrud, S.; Maître, I.; Martens, L.; Møretør, T.; Nicolau, A.I.; et al. European Food Safety: Mapping Critical Food Practices and Cultural Differences in France, Norway, Portugal, Romania and the UK.; Skuland, S.E., Ed.; SIFO Report 6; Oslo Metropolitan University: Oslo, Norway, 2020.

livello di consumatore. Come hanno identificato Watson e Meah (2012), il bilancio familiare, le questioni etiche e di sostenibilità sono spesso più importanti per i consumatori che ridurre al minimo i rischi per la sicurezza alimentare.

Un problema comune è che le persone non prestano attenzione all'etichettatura delle date di scadenza, né sono a conoscenza dei diversi tipi di date di scadenza. Nel caso di prodotti deperibili, è opinione comune che le date di scadenza siano eccessivamente prudenti e quindi che il cibo possa essere consumato in sicurezza per 1-2 giorni dopo la data di scadenza. Inoltre, la commestibilità di questi prodotti viene spesso "sondata" sulla base delle caratteristiche sensoriali, sebbene la presenza di agenti patogeni (compresi i virus) e delle loro tossine non sia solitamente accompagnata da cambiamenti di gusto, odore o consistenza del cibo. Per quanto riguarda gli alimenti avariati, una falsa convinzione pubblica è che la rimozione di parti visibilmente contaminate possa salvare il prodotto. Le possibili ragioni di questo comportamento rischioso derivano da varie emozioni negative sullo scarto di cibo apparentemente recuperabile.

Tuttavia, comunicare informazioni così dettagliate ai consumatori (ad esempio, i tipi esatti di alimenti che possono essere conservati e quanto dovrebbe essere rimosso dal prodotto per garantire la sicurezza) è quasi impossibile.

La gestione dei pasti avanzati è importante per la prevenzione degli sprechi alimentari, ma si è rivelata anche un'area di preoccupazione per quanto riguarda la sicurezza alimentare, secondo *Skuland et al. (2020)*. La conservazione degli alimenti a temperature più elevate facilita la crescita microbologica; inoltre, i microbi diventeranno più resistenti al calore se il cibo viene ripetutamente riscaldato a temperature subletali. Anche i microbi sporigeni germinano dopo il riscaldamento e possono crescere se la temperatura è superiore a 4 °C.

Un altro esempio di **controversia tra sostenibilità e sicurezza** è quando i **consumatori si concentrano sul risparmio di sprechi alimentari inevitabili invece di prevenire sprechi alimentari evitabili**.

Gli studi, infatti, dimostrano che una parte significativa dei comportamenti rispettosi dell'ambiente, come rimuovere la muffa, mangiare cibo deperibile scaduto, conservare eccessivamente gli avanzi, evitare imballaggi di plastica monouso anche quando la "contaminazione incrociata" è una minaccia, utilizzare sacchetti riutilizzabili senza pulirli per lungo tempo, **spesso contribuiscono ad aumentare i rischi per la sicurezza alimentare**.

In questo contesto, quindi, il ruolo degli imballaggi diventa fondamentale per la sicurezza alimentare e per il consumo sostenibile.

Il packaging ha infatti un ruolo multiforme nel ciclo di vita degli alimenti: è una barriera protettiva fisica e una piattaforma di comunicazione e marketing. Inoltre, **fornisce resistenza alla manomissione e consente una comoda manipolazione, trasporto e stoccaggio**.

La riduzione della quantità di imballaggi lungo la catena alimentare è un'aspettativa sociale inequivocabile, ma anche la **funzione dell'imballaggio alimentare nel preservare la sicurezza e la qualità degli alimenti è indiscutibile**.

Tuttavia, talvolta il packaging viene considerato in modo estremista e, in generale, si sopravvalutano gli aspetti ambientali negativi dell'imballaggio alimentare, sottovalutando il ruolo nella sicurezza alimentare. Secondo le ipotesi dei consumatori, più della metà dell'impronta di carbonio totale di un

prodotto alimentare è legata all'imballaggio. **In realtà, il l'impatto dell'impronta carbonica dell'imballaggio rispetto all'impronta carbonica totale del prodotto è minimo. I consumatori tendono a considerare gli imballaggi usa e getta un nemico, anche se contribuiscono in modo significativo al mantenimento della sicurezza alimentare e, grazie alla maggiore durata di conservazione, facilitano persino una catena alimentare più sostenibile.**

L'imballaggio è la barriera fisica più efficace per proteggere gli alimenti. L'eliminazione degli imballaggi monouso si traduce nella diffusione di imballaggi riutilizzabili.

I sacchetti di plastica monouso, utilizzati per prodotti da forno, verdura e frutta, ad esempio, non solo sono convenienti, ma aiutano anche a prevenire la "contaminazione incrociata" separando i prodotti alimentari. **Sostituire i sacchetti di plastica monouso con borse per la spesa riutilizzabili può comportare nuovi tipi di rischi; i consumatori spesso non sono consapevoli della propria responsabilità nel mantenere l'igiene di questi articoli (borse, scatole). Il lavaggio e la sanificazione non adeguati di questi contenitori possono portare a "contaminazione incrociata".**

Inoltre, poiché l'imballaggio funge da piattaforma di comunicazione primaria tra produttori di alimenti e consumatori, la mancanza di imballaggio può facilmente implicare una mancanza di informazioni relative al rischio per i consumatori. Nel caso di prodotti sfusi, i contenitori per alimenti sfusi nel negozio devono essere dotati dell'etichetta alimentare prevista dalla normativa, oppure il personale del negozio deve essere in grado di fornire informazioni su richiesta del consumatore. Tuttavia, tutte le informazioni necessarie sulla sicurezza alimentare (ad esempio, data di scadenza, modalità di conservazione) svaniscono dopo che il prodotto ha riempito il contenitore del cibo del consumatore, con conseguente possibile deficit di conoscenza prima del consumo. La carenza di conoscenze da parte dei consumatori può comportare rischi per la sicurezza alimentare e innescare sprechi alimentari domestici.

È possibile impostare una direzione primaria della comunicazione del rischio: **poiché la sicurezza alimentare non può essere compromessa ai fini della sostenibilità, l'uso di imballaggi protettivi è talvolta inevitabile durante l'acquisto e la manipolazione degli alimenti.** Questo principio deve essere il messaggio di base nella comunicazione dei rischi relativi agli imballaggi. Oltre a offrire modi alternativi per eliminare gli imballaggi (lo studio fa riferimento in particolar modo agli imballaggi in plastica) nella vita di tutti i giorni, la comunicazione mirata del rischio da parte delle autorità dovrebbe concentrarsi anche sulla corretta gestione delle alternative riutilizzabili, come i contenitori e le borse per alimenti dei consumatori. Le attività di sensibilizzazione dovrebbero richiamare l'attenzione sulla responsabilità dei consumatori nelle corrette procedure di pulizia (frequenza dei lavaggi, temperatura di lavaggio ideale, detersivi) di sacchetti riutilizzabili in lino, cotone e plastica per prevenire la "contaminazione incrociata" e mitigare i rischi microbiologici.

La corretta gestione dei sacchetti riutilizzabili, la loro regolare sanificazione e l'evitare l'introduzione di alimenti a rischio (ad es. carne non confezionata, pollo, latticini, uova), infatti, sono essenziali per mantenere la sicurezza alimentare. Per quanto riguarda gli alimenti non etichettati, la sensibilizzazione dei consumatori sulla tracciabilità all'interno della famiglia (ad esempio, tenendo traccia della data di scadenza) è un messaggio chiave da comunicare, oltre a fornire buone pratiche di conservazione.

In conclusione, la riduzione dello spreco alimentare e la riduzione al minimo degli imballaggi sono questioni emergenti, che mostrano diverse caratteristiche simili. Prima di tutto, tutti gli attori lungo la

filiere alimentare sono responsabili della gestione di questi temi. Il ruolo dei consumatori è cruciale in entrambi i campi, anche quando non ne sono consapevoli. Sebbene la sicurezza alimentare e la riduzione degli sprechi alimentari possano essere garantite da normative nazionali e a livello dell'UE nella fase pre-consumo (durante l'agricoltura, la trasformazione alimentare e la vendita al dettaglio), **mantenere la sicurezza alimentare e ridurre lo spreco alimentare nella fase del consumo è una questione molto più problematica.**

Secondo quanto riportato anche nel documento dell'associazione europea che rappresenta l'industria cartaria (Cepi), **progettare imballaggi adatti allo scopo, sostenibili e riciclabili è la chiave per raggiungere la circolarità ed evitare perdite di cibo:** imballaggi progettati per contenere e proteggere efficacemente gli alimenti lungo tutta la catena di approvvigionamento sono in grado di ridurre al minimo gli sprechi alimentari.

Generalmente, **l'imballaggio rappresenta pochi punti percentuali dell'impronta di carbonio totale del prodotto alimentare / bevanda finale.** L'80% è causato dalla coltivazione e dalla preparazione dell'alimento e il 15% è causato dal trasporto. In questo contesto, per citare un esempio, i bicchieri di carta rappresentano il 4% dell'impatto climatico di un caffè da asporto. **Quando un bicchiere di carta viene riciclato a fine vita, l'impronta di carbonio viene ridotta del 64% e l'impatto della tazza è ancora più basso.**

Come già detto, gli imballaggi svolgono una funzione molto importante nella prevenzione degli sprechi alimentari e dei prodotti in generale, il che significa che contribuiscono a una più ampia efficienza delle risorse. Per tale ragione, il Cepi evidenzia che dovrebbe essere messo in atto un approccio olistico per tutti gli imballaggi, comprese le opzioni riutilizzabili, introducendo un nuovo requisito essenziale secondo cui tutti gli imballaggi dovrebbero essere "adatti allo scopo". Questo, coerentemente al concetto ISO 18602:2013(E) per il "*design ottimale delle confezioni*", garantirà che tutti gli imballaggi siano progettati con l'obiettivo di adattarsi in modo ottimale al prodotto. I criteri chiave possono essere definiti come segue: "*L'imballaggio adatto allo scopo è un imballaggio circolare che viene progettato, prodotto e utilizzato in modo ottimale senza comprometterne la funzionalità, utilizzando una quantità minima di risorse e avendo un impatto minimo sull'ambiente durante la fase di produzione, utilizzo e fine vita (riutilizzo e riciclo)*".

Nel documento citato si fa riferimento alle soluzioni di imballaggio in carta e cartone, compresi i materiali a contatto con gli alimenti, e di come questi si stiano dimostrando un'alternativa più sostenibile a molti prodotti a base fossile riutilizzabili. È essenziale che il loro posto nell'economia circolare sia riconosciuto e che il quadro normativo dell'UE non ostacoli l'immissione sul mercato interno di prodotti che contribuiscono attivamente alla transizione verso un'economia circolare. **Poiché prodotti diversi sono progettati per scopi diversi,** è necessario un approccio **specifico al prodotto.** Per quanto riguarda gli imballaggi, ad esempio, è auspicabile lo sviluppo di soluzioni di imballaggio adatte allo scopo realizzate con materiali riciclati, riciclabili, permanenti e rinnovabili, al fine di consentire un ampio ventaglio di soluzioni ambientalmente sostenibili, in linea con gli obiettivi di un'economia sempre più circolare e decarbonizzata.