



4<sup>a</sup> Commissione permanente  
(Politiche dell'Unione europea)

**Memoria Confapi su proposta di regolamento del  
Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i  
rifiuti di imballaggio, che modifica il regolamento (UE)  
2019/1020 e la direttiva (UE) 2019/904 e che abroga la  
direttiva 94/62/CE**

*Senato della Repubblica  
Roma, 13 aprile 2023*

Confapi ringrazia il Presidente della 4<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica per l'invito ad esprimere le proprie valutazioni sulla proposta di Regolamento europeo sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

Non abbiamo mai nascosto che il Regolamento europeo è fonte di numerose preoccupazioni. Innanzitutto, quella relativa allo strumento normativo proposto poiché la scelta adottata di procedere per via regolamentare, anziché con una Direttiva, rischia di penalizzare paesi come l'Italia che hanno raggiunto risultati importanti sulla gestione degli imballaggi e che hanno sviluppato esperienze tecnologicamente avanzate di raccolta, selezione e riciclo dei materiali di imballaggio.

Le nostre industrie negli ultimi anni hanno infatti dimostrato grande resilienza e versatilità nel riconvertire le attività produttive nel riciclo e nel recupero del rifiuto post consumo. Non a caso nel 2023 raggiungeremo il 75% di imballaggi riciclati. Questo risultato supererebbe di 10 punti quel 65% che l'Unione Europea chiede ai suoi Stati membri entro il 2025. Un primato che va difeso. Con questo regolamento si mettono a rischio circa 700mila aziende della filiera con ripercussioni devastanti su migliaia di posti di lavoro.

Infatti, così come concepita, la proposta rischia di danneggiare tutti i produttori di imballaggi -qualunque sia il materiale: carta, plastica, chimica, vetro, legno, alluminio, bioplastica- i loro fornitori di materia prima nonché l'intera industria italiana del riciclo, insieme agli utilizzatori industriali di imballaggi (in primis, le imprese della

trasformazione alimentare, ma anche la cosmetica, la farmaceutica e la cura della casa), ai costruttori di macchinari per il confezionamento e l'imballaggio, la logistica e-commerce, agli operatori della ristorazione, dell'intrattenimento e del turismo, e a molti altri comparti strettamente interconnessi.

Il rischio, estremamente concreto, è che vengano travolte intere filiere strategiche del Made in Italy, con conseguenze incalcolabili sulla sicurezza degli approvvigionamenti e sulle catene di distribuzione nazionali, a loro volta fortemente integrate su scala europea. A subire i danni peggiori sarebbero le nostre imprese ivi comprese quella della filiera alimentare, ossia il cuore pulsante dell'economia nazionale e il settore trainante del nostro export. Gli imballaggi alimentari in generale – inclusi quelli monouso– sono strategici per la protezione e conservazione degli alimenti, per l'informazione al consumatore, per la tracciabilità e l'igiene dei prodotti, e svolgono una funzione essenziale riducendo gli sprechi alimentari.

Ovviamente non possiamo tornare indietro sugli obiettivi dell'economia circolare, ma occorre rendere ancora più capillare la rete di selezione e di raccolta differenziata a livello nazionale. Per far ciò bisogna sviluppare una più forte collaborazione e sinergia tra enti ed istituzioni sia a livello nazionale sia a livello territoriale, così come tra pubblico e privato per favorire anche gli investimenti del Pnrr nell'ambito del quale si prevedono circa 2,1 miliardi di euro per la costituzione di nuovi impianti di riciclo e raccolta differenziata.

Entrando nel merito della proposta di Regolamento in esame, in riferimento all'articolo sugli imballaggi riciclabili (art.6), riteniamo che l'obiettivo che tutti gli imballaggi -sia monouso sia riutilizzabili- debbano essere pienamente riciclabili vada perseguito attraverso un percorso sostenibile per l'intero sistema economico e produttivo.

In tale prospettiva è opportuno tener presente quelle casistiche, proprie ad esempio nel settore alimentare, per le quali le caratteristiche tecniche e qualitative dell'imballaggio non sono compatibili con una totale riciclabilità.

Bisogna tenere conto anche delle tempistiche. È fondamentale che nella definizione dei criteri di progettazione per il riciclo per ciascuna categoria di imballaggi, si proceda per gradi consentendo alle imprese di adeguarsi ai nuovi standard nel medio-lungo periodo.

Inoltre, la definizione delle specifiche tecniche non può avvenire senza un adeguato coinvolgimento a livello europeo dei rappresentanti delle associazioni di categoria con una particolare attenzione alle piccole e medie industrie private.

Riteniamo altresì che vada modificata la norma che attribuisce alla Commissione Europea la definizione dei contributi per la responsabilità estesa del produttore (EPR) che i produttori di imballaggi saranno tenuti a pagare. Così facendo si metterebbe a rischio l'operato dell'intero sistema di diritto interno che fa riferimento al CONAI, che si è già dotato di un efficace modello per la

definizione dei contributi ambientali sugli imballaggi diversificato in funzione della sostenibilità.

Relativamente al contenuto minimo di materiale riciclato negli imballaggi in plastica (art.7) occorre escludere da tale obbligo tutte quelle ipotesi in cui si potrebbe determinare un contrasto con altre normative vigenti (ad esempio per ragioni di salute, come in alcune fattispecie del settore cosmetico, o di sicurezza alimentare).

Con riferimento alla definizione dei criteri di calcolo e verifica, anche in questo caso si ribadisce la necessità di privilegiare le norme tecniche armonizzate e prevedere il ricorso ad atti di esecuzione come opzione residuale.

Sul tema degli imballaggi compostabili (art. 8) occorre fare in modo che una tale transizione avvenga attraverso norme chiare e inequivocabili, che non creino differenze tra materiali a meno che queste non siano giustificate da un effettivo miglioramento della sostenibilità ambientale dell'imballaggio.

Sull'etichettatura (art. 11) andrebbero definiti in maniera più puntuale i ruoli e le responsabilità del produttore e dei diversi soggetti che intervengono nelle fasi successive (assemblaggio, confezionamento etc.), riservando una particolare attenzione ai casi di confezionamento finale per la vendita al dettaglio. Il rischio è che i relativi costi ricadano sulle piccole imprese che spesso non conoscono le caratteristiche dell'imballaggio e non hanno gli strumenti per farsi carico direttamente dell'obbligo di etichettatura.

Relativamente agli obblighi degli importatori (art.16), considerando che rientrano in tale categoria tantissime piccole e medie imprese che solo in maniera occasionale importano imballaggi, sarebbe opportuno prevedere per tali importatori “non professionali” una disciplina specifica semplificata.

Non è condivisibile la previsione (art. 22) che introduce restrizioni all’uso di determinati formati di imballaggi. Si tratta di una norma troppo stringente che non è frutto di una preventiva valutazione su quali siano i prodotti maggiormente dannosi ed effettivamente censurabili. Il rischio è di mettere fuori mercato numerosi imballaggi attualmente già sicuri e riciclabili, impattando negli investimenti delle imprese che operano nella filiera e soprattutto aumentando i relativi costi di acquisto.

In merito alle norme sul riutilizzo e ricarica, si rileva che vengono previsti obiettivi stringenti per una grande varietà di imballaggi, da quelli per alimenti e bevande a quelli per il trasporto nell’ e-commerce. Tale previsione comporterà un aggravio di costi lungo tutta la filiera, con un probabile aumento anche dei prezzi dei prodotti finali che ricadranno sul consumatore. Sul piano pratico però occorrerebbe focalizzarsi solo su quelle soluzioni nelle quali tale obiettivo possa essere percorribile mantenendo un equilibrio tra costi e benefici. Deve inoltre essere salvaguardato il processo di transizione verso tali imballaggi evitando che possa compromettere le opportunità di business delle piccole e medie imprese.

Per quanto riguarda le disposizioni relative alla ricarica degli imballaggi ad uso alimentare e non, a nostro avviso le stesse devono rimanere su base volontaria come prevedeva la precedente disciplina.

Inoltre, viene stabilito un ulteriore obbligo, sia per produttori sia per gli utilizzatori, ossia di garantire l'esistenza di un sistema per il riutilizzo che di fatto costituisce una duplicazione di adempimenti rispetto al sistema di gestione dei rifiuti di imballaggio, che nel nostro Paese avviene prevalentemente attraverso il CONAI.

Infine sui sistemi di restituzione e raccolta, anche in questo caso si rileva l'introduzione di un sistema eccessivamente stringente e vincolante che prevede, in alcuni casi, l'attivazione di sistemi di vuoto a rendere senza la fissazione di obiettivi di raccolta né tanto meno destinando tale sistema al perseguimento di determinati obiettivi di riciclo. In tal modo potrebbero determinarsi gravi problemi di carattere logistico ed organizzativi con un conseguente incremento sia degli adempimenti amministrativi e burocratici sia dei costi di impatto ambientale.

In alternativa a una tale disposizione, si dovrebbe lasciare la massima autonomia agli Stati membri affinché possano adottare, in base a precise valutazioni di impatto ambientale, l'applicazione obbligatoria del modello di "vuoto a rendere" solo a determinate fattispecie in cui tale opzione possa risultare realmente efficace.

Sarebbe anche importante promuovere e favorire le aziende che sviluppano progetti per gestire i rifiuti di imballaggio generati dai

propri prodotti immessi sul mercato. Per esempio, favorire iniziative di ritiro presso i clienti dei rifiuti di imballaggio generati al fine vita dei prodotti, per poi riciclarli direttamente nel proprio ciclo produttivo, garantendo in questo modo una raccolta selettiva dei rifiuti di imballaggio e un'applicazione pratica dei principi di economia circolare e di responsabilità estesa del produttore. Una sorta di pieno per vuoto, dove l'imballaggio vuoto viene ritirato e riciclato direttamente dal produttore per realizzare nuovi imballaggi. Per fare ciò diventa fondamentale semplificare l'iter amministrativo e autorizzativo. Infatti, ad oggi solo impianti autorizzati al recupero e al trattamento dei rifiuti possono effettuare questo tipo di attività.