



Osservazioni e Proposte Confindustria in vista della riforma UE della disciplina degli imballaggi

Position Paper

Luglio 2022

1. Premessa: la Revisione della direttiva sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio

A marzo 2020 la Commissione Europea ha adottato il *Nuovo Piano d'azione per l'economia circolare per un'Europa più pulita e più competitiva*, che costituisce parte integrante del Green Deal Europeo. Tale piano è incentrato sulla prevenzione dei rifiuti e la loro gestione ottimale, e mira a promuovere la crescita, la competitività e la leadership globale dell'UE nel settore dell'economia circolare.

Il piano d'azione della Commissione europea ha stabilito, in particolare, sette aree chiave sulle quali occorre agire: plastica; tessile; rifiuti elettronici; cibo e acqua; imballaggi; batterie e veicoli; edifici e costruzioni.

Le azioni contenute nel Piano vanno nella direzione di rendere i prodotti più sostenibili, prevedono misure *ad hoc* per le principali catene di valore dei prodotti (elettronica e TIC; batterie e veicoli; imballaggi; plastica, tessile; costruzione e edilizia; prodotti alimentari; acqua e nutrienti) e, più in generale, mirano a garantire una minor produzione di rifiuti.

Ad oggi sono già state presentate numerose iniziative relative al nuovo Piano d'azione, come quella riguardante la nuova regolazione per le batterie e i rifiuti di batterie, nonché l'iniziativa in materia di prodotti sostenibili che, insieme alla presentazione di una comunicazione che aggiorna il Piano di lavoro per la progettazione ecologica e l'etichettatura energetica 2022-2024, la definizione della Strategia UE sui tessili e la presentazione della revisione del regolamento sui prodotti da costruzione, chiudono il cerchio delle proposte del c.d. "Primo Pacchetto Economia Circolare".

Nel prossimo mese di novembre, inoltre, è attesa anche la presentazione del c.d. "Secondo Pacchetto Economia Circolare".

La Commissione Europea sta valutando, infatti, le opzioni per rivedere la direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

La revisione contribuirà a raggiungere l'obiettivo del Green Deal europeo e il nuovo piano d'azione per l'economia circolare per garantire che *"tutti gli imballaggi sul mercato dell'UE siano riutilizzabili o riciclabili in modo economico entro il 2030"*.

La riforma, inoltre, si propone di contribuire all'obiettivo della Strategia europea per la plastica, in cui la Commissione si è impegnata a garantire che entro il 2030 tutti gli imballaggi in plastica immessi sul mercato possano essere riutilizzati o riciclati in modo conveniente.

In linea con i principi del nuovo Piano d'azione per l'economia circolare, oltre alla revisione dei requisiti essenziali per gli imballaggi, la Commissione sta anche valutando possibili misure per ridurre i (sovra)imballaggi e i rifiuti di imballaggio, promuovere l'assorbimento di contenuto riciclato

negli imballaggi, nonché fissare criteri e obiettivi minimi obbligatori per gli appalti pubblici verdi specifici per gli imballaggi.

Il Nuovo Piano d'azione per l'economia circolare UE richiama più volte il concetto di riutilizzo e dedica un intero capitolo a quelle che saranno le politiche di riduzione e prevenzione dei rifiuti, a partire dall'ecodesign.

Tutto ciò premesso, con questo documento Confindustria intende fornire una prima piattaforma di argomentazioni e temi a titolo collaborativo, per supportare le Istituzioni europee e nazionali nei lavori preparatori delle nuove regole in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio da parte della Commissione UE.

Ci riserviamo, tuttavia, di integrare i nostri contributi nel corso dell'iter formale di adozione del provvedimento.

2. Brevi cenni al modello italiano e alle sue performance

Il modello italiano di gestione dei rifiuti di imballaggi in ottica di economia circolare rappresenta un'eccellenza nel panorama europeo.

Nella tabella che segue vengono riportati gli obiettivi di riciclo per materiale che derivano dalla Direttiva (EU) Imballaggi 2018/852.

Imballaggi	Riciclo %	
	2025	2030
Totale	65	70
Plastica	50	55
Legno	25	30
Metalli ferrosi	70	80
Alluminio	50	60
Vetro	70	75
Carta e cartone	75	85

Il tasso di **riciclo** degli imballaggi in Italia nel 2020 ha superato le previsioni.

L'emergenza sanitaria non ha, infatti, frenato questo settore dell'economia circolare: lo scorso anno è stato avviato a riciclo il **73%** degli imballaggi immessi sul mercato, **3,3** punti percentuali in più rispetto al 2019.

Più di 9 milioni e mezzo sono state le tonnellate di imballaggi riciclate sul totale delle 13 milioni immesse al consumo. Imnesso che nel 2020 è calato di più del 4% rispetto al 2019 per il venir meno degli imballaggi destinati ai settori commerciali e industriali. Ma grazie alla crescita della raccolta differenziata urbana, che ha fatto da traino e non è stata messa in crisi dalle difficoltà seguite al lockdown e alle restrizioni, le quantità riciclate non sono diminuite.

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 alla discarica cresce e si avvicina all'**84%** (83,7%). 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 tale quantitativo di immesso al consumo, il nostro Paese è riuscito a raggiungere un tasso di riciclo per gli imballaggi pari a circa il 70%, raggiungendo con 9 anni di anticipo gli obiettivi di riciclo previsti dall'Europa per il 2030 (70%).**

Il raggiungimento di queste eccezionali performance è stato possibile grazie a un impegno su più fronti.

Un elemento chiave è certamente fornito dal **CONAI** e **dai consorzi indipendenti** che, attraverso un sistema basato sulla prevenzione, sul recupero e sul riciclo dei materiali da imballaggio, costituisce il modello di gestione nazionale di questi prodotti e relativi rifiuti, che ha saputo negli anni garantire questi risultati.

CONAI, insieme ai consorzi indipendenti, assicura il raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclo dei rifiuti di imballaggio previsti dalla legge attraverso:

- **la collaborazione con gli enti locali:** mediante l'Accordo Quadro ANCI-CONAI si assicura il ritiro dei rifiuti di imballaggio raccolti in modo differenziato dai Comuni e conferiti in convenzione al sistema consortile, riconoscendo i maggiori oneri della raccolta differenziata e applicando il principio della responsabilità condivisa e nel rispetto del ruolo sussidiario dei consorzi al mercato;
- **la prevenzione:** CONAI e consorzi indipendenti si impegnano a diffondere tra le imprese una nuova cultura a cominciare dalla eco-progettazione di imballaggi a ridotto impatto ambientale e realizzati al fine di consentire la massima riciclabilità a fine vita;
- **la comunicazione e la sensibilizzazione:** l'impegno di CONAI e dei consorzi indipendenti è rivolto sia ai cittadini, per sensibilizzare alla raccolta differenziata di qualità e alla valorizzazione dei rifiuti di imballaggio, sia agli enti locali per l'attuazione di processi efficaci di gestione della raccolta differenziata finalizzata al riciclo dei materiali.

Attraverso la sinergia di questi elementi, CONAI e i consorzi indipendenti operano secondo i criteri di efficienza, efficacia ed economicità rappresentando la risposta delle imprese a un interesse collettivo, quale quello ambientale, nel rispetto di indirizzi e obiettivi fissati dalla legge. L'impegno economico delle imprese, nel rispetto dei principi "chi inquina paga" e "responsabilità condivisa", garantisce le risorse necessarie per il raggiungimento di tali obiettivi; inoltre, la scelta dei criteri di gestione del sistema italiano ha consentito e consente di **assicurare un rapporto costo-risultato tra i più efficienti d'Europa, nonché una relazione estremamente costruttiva con il territorio**. Le azioni e i risultati sopra descritti testimoniano come il sistema italiano, facente capo a CONAI e ai consorzi indipendenti, rappresenti un **modello virtuoso di gestione degli imballaggi**. Pertanto, si ritiene che in sede di revisione della disciplina legislativa europea tale modello debba essere preso a riferimento.

3. La pianificazione strategica europea e nazionale in materia di economia circolare e la necessità di assicurare la giusta coerenza con il futuro framework regolatorio

Il Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – che si inserisce all'interno del programma *Next Generation EU* previsto dall'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica, ha destinato l'ammontare maggiore di risorse alla Missione *Rivoluzione verde e transizione ecologica*, con circa 70 miliardi di euro e per migliorare la sostenibilità e la resilienza del sistema economico italiano e assicurare una transizione ambientale equa e inclusiva.

Nell'ambito della componente dedicata all'**economia circolare** sono stati previsti investimenti e riforme strutturali.

- **Gli investimenti:**

Con una dotazione di **2,1 miliardi di euro gli investimenti** puntano a **migliorare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell'economia circolare**, rafforzando le infrastrutture per la raccolta differenziata, ammodernando o sviluppando nuovi impianti di trattamento, colmando il divario tra Nord e Sud del Paese e realizzando progetti *flagship* altamente innovativi per le filiere strategiche.

Il Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) ha fornito un aggiornamento sui bandi PNRR: per i 2,1 miliardi di euro messi a disposizione, sono giunte da tutta Italia 4.114 proposte per un **valore complessivo dei progetti di oltre 12 miliardi**. Dal Nord sono arrivate 1.474 domande (36%), per complessivi 4.4 miliardi di euro, dal Centro 780 domande (19%) il cui valore complessivo ammonta a 3.3 miliardi di euro e dal Sud 1.860 domande (45%), per un totale di 4.6 miliardi.

Questi numeri testimoniano che l'obiettivo primario perseguito attraverso lo stanziamento di questi investimenti, ossia dotare il Paese di una rete **omogenea** di impianti di selezione, trattamento e riciclo dei rifiuti - colmando al contempo il divario esistente tra Nord e Centro e Sud- potrà essere raggiunto assicurando in primis l'**idonea** capacità impiantistica, soprattutto per quei flussi di rifiuti identificati come prioritari proprio dalla normativa unionale di riferimento.

Affinché le risorse impiegate vengano utilizzate al meglio sarà necessario assicurare la giusta coerenza anche con i futuri obiettivi derivanti dalla riforma sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.

Il potenziale di riciclo del nostro Paese è già molto alto. Tale potenziale potrà ancora migliorare con un adeguamento della capacità impiantistica, che consentirà, verosimilmente, di ottenere maggiori performance anche sul fronte della raccolta.

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

- **Le Riforme strutturali:**

Assicurare la giusta coerenza tra la futura disciplina UE e gli obiettivi del PNRR è essenziale anche con riferimento alle riforme strutturali che il Piano ha previsto a corollario degli investimenti per l'economia circolare.

Il riferimento è, in particolare, alla **Strategia Nazionale per l'economia circolare (SEC)** e al **Programma Nazionale di Gestione dei rifiuti (PNGR)**, entrambe dirette a migliorare la capacità di prevenzione e di eco-prograttazione, nonché di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti.

Se da un lato la **SEC** ha l'obiettivo di definire i nuovi strumenti amministrativi e fiscali necessari per promuovere e potenziare un modello di economia circolare avanzata, attivando tutte le leve strategiche come innovazioni, impianti e fiscalità a supporto degli investimenti; dall'altro, il **PNGR** costituisce lo strumento basilare di indirizzo per le Regioni e le Province autonome nella pianificazione della gestione dei rifiuti, fissando i macro-obiettivi, i criteri e linee strategiche cui gli enti territoriali dovranno attenersi nell'elaborazione dei Piani regionali di raccolta e gestione dei rifiuti. Il PNGR, in particolare, con un orizzonte temporale di sei anni (2022-2028) parte proprio dal quadro di riferimento europeo: ecco perché, anche in questo caso, è prioritario **garantire il giusto coordinamento e la necessaria coerenza con il nuovo framework regolatorio e i risultati già raggiunti dall'Italia.**

4. Gli obiettivi della riforma UE sugli imballaggi e i rifiuti da imballaggi

Il Nuovo Piano d'azione per l'economia circolare è incentrato sulla prevenzione dei rifiuti e la loro gestione ottimale. Inoltre, prevede nuove norme sul riciclo con obiettivi vincolanti entro il 2030.

4.1 Forma giuridica della PPWD: da Direttiva a Regolamento

Uno scenario regolamentare uniforme in tutto il territorio UE è una condizione “normalmente” auspicabile 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.

Se è vero che l'adozione di un Regolamento può agevolare l'armonizzazione della disciplina sulla sostenibilità delle politiche degli SM in materia di imballaggi, è anche importante prevedere tempi di attuazione ampi e sufficienti per consentire agli operatori e alle imprese di pianificare correttamente gli investimenti che richiederanno ingenti risorse. 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 socio-economiche e dalle dinamiche nazionali, che variano in modo sostanziale all'interno stati membri.

In questo senso, lo strumento della Direttiva rispetta maggiormente il principio di sussidiarietà e consente di rispettare le suddette peculiarità nazionali.

4.2 Misure per la riduzione degli imballaggi e dei relativi rifiuti

La prevenzione è l'impegno prioritario nel rispetto della gerarchia della gestione dei rifiuti, sempre e comunque. Tuttavia, troppo spesso si adotta un approccio fondato su un singolo aspetto, senza considerare la complessità delle funzioni degli imballaggi, tra cui proprio quello di impedire sprechi e, di conseguenza, i rifiuti. La prevenzione è dunque un aspetto fondamentale, che deve necessariamente essere perseguita adottando i criteri dell'**ecodesign**, che consentono di minimizzare gli impatti negativi a livello di imballaggio – a monte e a fine vita – garantendone al contempo le performance.

Natura e tipologia del prodotto imballato e materiale utilizzato implicano approcci differenti e interventi di prevenzione pensati caso per caso: l'esperienza e gli strumenti realizzati dal Conai e dai Consorzi di filiera volti ad accompagnare e premiare le aziende impegnate nella prevenzione rappresentano anch'essi una eccellenza del nostro Paese (es. diversificazione contributiva in relazione alla riciclabilità degli imballaggi).

Nell'ambito della **progettazione ecosostenibile**, un ulteriore aspetto da considerare è quello **dell'impulso allo sviluppo dell'ecodesign** in modo da contribuire a migliorare la possibilità di disassemblaggio o separazione delle componenti a fine vita e incrementare i tassi di recupero, in modo da favorire un impiego sempre più ampio di **materiali durevoli e permanenti**. Allo stesso modo, dovrebbero essere incentivati e sostenuti gli investimenti delle imprese per lo sviluppo di tecnologie di recupero e di preparazione del materiale recuperato, così da contribuire al miglioramento della qualità della materia prima seconda in ingresso nei cicli produttivi e ad incrementare l'efficienza e il risparmio di materia ed energia.

La prevenzione dei rifiuti attraverso la riduzione alla fonte (secondo la norma CEN EN 13428) dovrebbe rimanere un principio guida chiave in base al quale *"la sostituzione di un materiale di imballaggio con un altro non è una base per la riduzione della fonte"*, tenendo conto delle caratteristiche finali di protezione e di funzionalità che l'imballaggio deve garantire.

4.3 Misure volte al riutilizzo degli imballaggi

Tema che merita grande attenzione è quello del **riutilizzo**. Il sistema italiano è fondato sul **principio della responsabilità condivisa lungo la catena della gestione dei rifiuti**. Forte è, infatti, la preoccupazione rispetto agli impatti negativi che si verrebbero a creare creando flussi sussidiari che andrebbero a diminuire la qualità delle raccolte dei rifiuti, con importanti ripercussioni sui corrispettivi riconosciuti nell'ambito dell'accordo ANCI – CONAI. Per di più, ad oggi, non vi sono evidenze certe delle esternalità ambientali positive e negative che derivano da questi sistemi e nemmeno evidenze di benefici economici a favore dei cittadini. Tra l'altro, questo modello non si presta ad essere applicato per tutti i settori – ad esempio non lo è per quello delle acque minerali e delle bevande, ma più in generale per il settore alimentare e per gli imballaggi in flessibile – per ragioni igienico-sanitarie, per gli ingenti costi collegati al rifacimento delle linee produttive, spazi per lo stoccaggio separato dei materiali, oltre che per le policy di contrasto dello spreco alimentare.

Inoltre, occorre tenere conto delle esigenze dei settori che sono particolarmente vocati all'*export* in relazione alla gestione di tali sistemi, al corretto funzionamento delle catene di approvvigionamento e al Mercato Unico.

Si evidenzia, inoltre, che recenti indagini commissionate dalla stessa UE, rilevano che la pratica del riutilizzo perde quota in tutti i Paesi europei, poiché spesso diseconomico e industrialmente poco sostenibile. A ciò si aggiunga che non ha alcun senso porre obiettivi di riutilizzo generici che non tengano conto delle specificità dei diversi materiali, la gran parte dei quali sono altamente riciclabili e riciclati.

Anche sotto il profilo degli eventuali impatti ambientali evitati, non ci sono evidenze certe che il riuso sia preferibile al monouso opportunamente riciclato, ma anzi, ci sono studi che dimostrano l'esatto contrario.

Per questo, si suggerisce di avviare un'**analisi preliminare di valutazione degli impatti ambientali ed economici** legati alla possibile introduzione di sistemi di riutilizzo e della loro fattibilità, nonché i necessari tempi di attuazione.

A tale riguardo è importante rimarcare come gli SM possano delineare le misure più appropriate per recuperare e riciclare gli imballaggi al fine di raggiungere i target ambientali. Le finalità di eventuali sistemi di incentivo, non strettamente e solamente collegate ad un deposito/cauzione, devono essere legate all'aumento del riciclo e alla disponibilità di materiale riciclato per i produttori che l'hanno immesso al consumo, in un'ottica di economia circolare. **È bene considerare che ci sono diverse soluzioni che possono essere implementate** per ottenere gli stessi risultati ambientali, tenendo conto anche dell'eccellenza e degli sforzi industriali e delle peculiarità di ciascun Stato membro.

Il riutilizzo e la durabilità sono tra le diverse opzioni disponibili per rendere un prodotto più ecosostenibile, ma la altrettanto valida alternativa sul piano ambientale è utilizzare progressivamente meno materiale in un prodotto, mantenendo o aumentando le prestazioni ambientali e/o produrre beni più facilmente riciclabili.

Sul tema della **riciclabilità** è importante ricordare che ci sono prodotti (come il caso di alcuni alimenti) che per loro natura, per questioni igienico-sanitarie o per altre ragioni, ad oggi, non hanno alternative all'utilizzo di materiali riciclabili.

Quindi, prevedere delle quote di riutilizzo, non è lo strumento migliore. È necessario analizzare alcuni elementi per la valutazione del beneficio ambientale degli imballaggi riutilizzabili, quali il numero minimo di viaggi/rotazioni di riutilizzo, la distanza del trasporto dei contenitori, la gestione dei sistemi nazionali, l'uso dell'acqua, l'accettazione e il supporto da parte dei consumatori.

Gli imballaggi riutilizzabili possono essere una soluzione efficiente e sostenibile per mantenere i prodotti in una catena di approvvigionamento corta, a condizione che vi sia una cultura del consumatore a sostegno del riutilizzo e un'adeguata rete di distribuzione in atto. Gli imballaggi unidirezionali e gli imballaggi riutilizzabili possono essere sostenibili dal punto di vista ambientale, economico e sociale, a seconda dei contesti specifici.

Per tali ragioni risulta quanto mai importante implementare pienamente il principio della valutazione del ciclo di vita, fondamentale per combinare considerazioni di funzionalità, ambiente, sicurezza e sostenibilità durante la progettazione, la produzione, l'uso e la fine del ciclo di vita (riutilizzo, rigenerazione, ricondizionamento, riciclo).

Va inoltre considerato che il riutilizzo non è adatto a tutti i prodotti/mercati.

Inoltre, se tutti gli imballaggi devono essere riciclabili o riutilizzabili entro il 2030, è imprescindibile che sia stabilita una più chiara definizione di "riutilizzo", per integrare l'attuale definizione, evitare qualsiasi ambiguità e garantire un'attuazione armonizzata ed efficace in tutta l'UE¹.

La definizione di riutilizzo degli imballaggi dovrebbe comprendere solo i prodotti specificamente concepiti e progettati per realizzare, nell'ambito del loro ciclo di vita, un numero minimo di viaggi o rotazioni, al fine di evitare rischi legati all'uso di prodotti inadatti e "improvvisati". **Deve essere specificato esplicitamente il numero minimo di viaggi o rotazioni da effettuare.**

Gli imballaggi riutilizzabili sono quelli che possono essere riutilizzati in modo efficace ed efficiente su larga scala, al fine di garantire che sia in atto un sistema industriale ben funzionante (accordi organizzativi, tecnici o finanziari) per il riutilizzo, in modo che gli imballaggi riutilizzabili eseguano rotazioni multiple.

Gli imballaggi riutilizzabili, inoltre, **dovrebbero essere riciclabili, senza alcuna esenzione.**

L'imballaggio riutilizzabile deve mantenere l'idoneità all'uso anche dopo più viaggi, per salvaguardare la salute del consumatore/utilizzatore e preservare i beni al fine di evitarne eventuali danneggiamenti e/o perdite con conseguenti danni economici nonché inevitabili impatti ambientali. Occorre tener ben presente che l'imballaggio riutilizzabile ha, generalmente, un peso maggiore rispetto a quello unidirezionale, per poter essere durevole e adattarsi a rotazioni multiple.

Infine, ma non meno importante, gli imballaggi riciclabili, per loro natura, sono più adatti ad un grande mercato interno quale è quello europeo, ma anche ad essere gestiti secondo un principio di prossimità.

4.4 Migliorare la progettazione degli imballaggi per promuovere il riutilizzo e il riciclo

Confindustria condivide l'obiettivo di migliorare la progettazione degli imballaggi in un'ottica di economia circolare. L'ecodesign, come già sottolineato, rappresenta uno dei canali fondamentali per la piena realizzazione del paradigma circolare e, oltre a garantire la sostenibilità della produzione, influenza positivamente l'innovazione tecnologica, che a sua volta favorisce la crescita economica.

¹ "Per imballaggio riutilizzabile si intende un imballaggio concepito, progettato e immesso sul mercato per compiere, nell'ambito del suo ciclo di vita, più viaggi o rotazioni mediante ricarica o riutilizzo per lo stesso scopo per il quale è stato concepito" (PPWD, art. 3, n. 2)

È necessario orientare l'innovazione senza però limitare le imprese e il mercato, né tantomeno singoli materiali. L'innovazione, inoltre, deve poter essere graduale, sostenibile, e funzionale alle politiche integrate del Paese, per favorire crescita ed economia circolare, oltre che sociale.

Tuttavia, affinché tali misure si concretizzino in opportunità, è necessario meditare attentamente sulla loro implementazione in concreto per non correre il rischio – non voluto – di generare un indebolimento delle performance raggiunte.

L'imballaggio è progettato non solo per contenere e proteggere un prodotto specifico, per trasmettere informazioni sul bene contenuto, per prolungarne la durata di conservazione e preservarne la qualità, per essere esso stesso sicuro nell'utilizzo e per favorire un utilizzo sicuro e sostenibile del prodotto, ma anche per essere facile da usare e attraente per i consumatori, contribuendo a plasmare un'identità di marca.

Il design è fondamentale per la costruzione del marchio, la differenziazione, il riconoscimento e l'accettazione da parte degli acquirenti.

Un approccio squilibrato ed eccessivamente restrittivo nei confronti della legittima considerazione dell'accettazione da parte dei clienti e del riconoscimento del marchio nella futura direttiva porterebbe alla standardizzazione degli imballaggi e avrebbe ripercussioni negative sulla concorrenza per i consumatori, i marchi e l'industria dell'UE.

Il volume e il peso dell'imballaggio dovrebbero essere limitati alla quantità minima che consente in ogni caso di assicurare le funzionalità di base dell'imballaggio, in particolare quelle di protezione ed uso sicuro del prodotto.

4.5 Definizione di riciclabilità e obiettivo di ridurre/eliminare l'immissione di imballaggi non riciclabili

È condivisibile l'ambizione della Commissione europea di richiedere che tutti gli imballaggi immessi sul mercato dell'UE siano riutilizzabili o riciclabili in modo economicamente sostenibile entro il 2030, come previsto dal Piano d'azione per l'economia circolare del 2020, e di introdurre una definizione ambiziosa, armonizzata e applicabile di "**imballaggi riciclabili**".

La definizione proposta è completa e costituisce un'ottima base per ulteriori discussioni. Al riguardo, si sottolineano i seguenti aspetti:

- **nella definizione qualitativa di riciclabilità (sia meccanica che chimica) dovrebbe essere stabilita una soglia ambiziosa ma realistica, considerando la riciclabilità dell'unità funzionale dell'imballaggio, in relazione alle caratteristiche che l'imballaggio**

deve avere per assicurare per la protezione e l'uso sicuro del prodotto in un'ottica di intero ciclo vita;

- la definizione di riciclabilità dovrebbe essere pienamente allineata alla definizione esistente di "riciclo"² nella direttiva quadro sui rifiuti e alla decisione di esecuzione (UE) 2019/665 della Commissione, del 17 aprile 2019 , che stabilisce nuove norme di calcolo del riciclo e punti di calcolo del riciclo per ciascun materiale di imballaggio (allegato II). Tale definizione dovrà quindi garantire la piena coerenza con ciò che è considerato "riciclato su larga scala" attraverso processi industriali pertinenti ed effettivamente disponibili. L'obiettivo deve essere di assicurare che ciò che viene trasformato in un "riprodotto" di qualità idonea possa trovare mercati finali, in sostituzione di prodotti realizzati con materiale vergine;
- **le "liste negative" rischiano di limitare l'innovazione, in quanto riflettono le pratiche e i prodotti di imballaggio in un determinato momento.**

Anche sul tema della riciclabilità, occorre tenere ben presente le specificità di ogni materiale e di come sono organizzati i diversi sistemi in ciascun Stato membro. In Italia, ad esempio, alcuni materiali di imballaggio hanno differenziato il contributo ambientale (espressione della Responsabilità estesa del produttore) in funzione della riciclabilità degli imballaggi quale leva per spingere a immettere sul mercato imballaggi sempre più riciclabili.

Sul tema delle modalità, la direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio fissa **obiettivi minimi di riciclo** per i vari materiali e **gli Stati membri dovrebbero essere liberi di raggiungere tali obiettivi nel modo che ritengono più appropriato, sulla base del loro specifico contesto nazionale** (geografia, demografia, tassi di raccolta e riciclo degli imballaggi fino ad oggi, dinamiche del mercato degli imballaggi, ecc.).

Se si considerano per esempio i Deposit Return System (DRS), in Europa le prove dimostrano che non massimizzano la quantità e la qualità della raccolta, ma comportano, invece, conseguenze negative, compromettendo il sistema di raccolta e riciclo esistente. Per alcuni materiali tali sistemi potrebbero essere introdotti inizialmente in forma sperimentale, a fini di valutazioni economiche e di risultato, a integrazione e implementazione dei sistemi esistenti di raccolta finalizzata al riciclo con una maggiore garanzia della qualità.

² Riciclo significa "qualsiasi operazione di recupero mediante la quale i materiali di scarto sono ritrasformati in prodotti, materiali o sostanze per scopi originali o di altro tipo. Comprende il ritrattamento di materiale organico ma non include il recupero di energia e il ritrattamento in materiali che devono essere utilizzati come combustibili o per operazioni di riempimento"

In linea generale non si è contrari a tali sistemi, ma essi potrebbero creare dei problemi se la loro implementazione non dovesse avvenire in maniera corretta, secondo regole di buon senso che non appesantiscano troppo i prezzi per i consumatori (specie in un momento come questo dove l'inflazione ha raggiunto livelli elevati), i costi per le imprese (già fuori controllo per l'aumento dei costi delle materie prime), dei trasporti, dell'energia, con volumi in calo per gli effetti di una pandemia durata due anni e tuttora in corso. Anche se il sistema di deposito cauzionale potrebbe creare un sistema chiuso, che darebbe accesso ad una maggiore quantità di materia prima seconda, con un beneficio diretto per le imprese (soprattutto le PMI), potrebbe comunque creare un ostacolo per un paese come l'Italia, che ha decine di migliaia di punti vendita da mettere a sistema, consorzi per i quali potrebbe essere complesso innestare un sistema come questo e che dovrebbe poi coordinarsi con il sistema di raccolta differenziata di quasi 8.000 comuni.

Il DRS non è l'unica soluzione possibile e deve essere misurata rispetto al reale obiettivo, coinvolgendo tutti gli attori e assicurando tempi per la progettazione e di avvio, che richiedono almeno 3-4 anni.

È quindi, auspicabile un'azione di **rafforzamento e miglioramento dei regimi di responsabilità estesa del produttore e dei sistemi di gestione dei rifiuti urbani, che rendano la raccolta differenziata semplice per il consumatore e ottimale per la catena del valore del riciclo.**

4.6 Aumentare il contenuto riciclato negli imballaggi

Considerate le straordinarie performance garantite nel riciclo degli imballaggi, Confindustria ritiene di poter lavorare su un aumento del contenuto di materiale riciclato di questi prodotti.

Tuttavia, anche in questo caso, si suggerisce innanzitutto di adottare un **approccio scientifico, equilibrato e obiettivo, con adeguate valutazioni d'impatto ex ante** per garantire che l'attuazione sia fattibile e proporzionata e porti a comprovati benefici ambientali (LCA).

Tutte le considerazioni in merito non possono prescindere dai vincoli imposti dalle normative vigenti in termini di sicurezza alimentare e agli obiettivi di lotta allo spreco alimentare.

Accogliamo con favore il fatto che nella revisione della direttiva imballaggi non vengano proposti obiettivi obbligatori in materia di contenuto riciclato per gli imballaggi costituiti da quei materiali completamente riciclabili, per i quali l'aumento del contenuto medio di riciclato è direttamente collegato ad una maggiore disponibilità di materia prima seconda di migliore qualità.

L'introduzione di obiettivi obbligatori sul contenuto di riciclato è stata concepita come un motore di mercato per i materiali che non hanno sbocchi, ma tale approccio non è efficace per tutti i materiali. Peraltro, per alcuni materiali riciclati, caratterizzati da un mercato consolidato non solo negli

imballaggi, un obiettivo di contenuto di riciclo negli imballaggi potrebbe indurre fenomeni di spostamento dell'impiego della materia di recupero da applicazioni più efficienti. Per incrementare il riciclo sarebbe molto più importante che la normativa tecnica sui prodotti (ad esempio contatto per alimenti) fosse coerente con gli obiettivi dell'economia circolare.

Per i materiali di imballaggio con mercati ben funzionanti per le materie prime seconde, le misure dovrebbero evitare requisiti complessi e sproporzionati. **Solo gli imballaggi soggetti all'obiettivo obbligatorio per il contenuto riciclato dovrebbero avere i relativi obblighi di comunicazione.** Inoltre, nell'eventuale integrazione di nuovi target, dovrebbe essere garantita altresì la **neutralità tecnologica, evitando discriminazioni tra materiali e prodotti.**

Sempre con riferimento ai target sul contenuto di riciclato previsti entro il 2040, laddove il mercato dei materiali riciclati non sia sufficiente in qualità e quantità, dovrebbero essere previste auspicabilmente delle deroghe o una rettifica dei target stessi.

Per queste ragioni, sarà altrettanto importante **assicurare la giusta spinta innovativa**, garantendo flessibilità per consentire l'emergere di materiali, prodotti e modelli di business circolari, evitando al contempo un impatto negativo significativo sulla competitività dei settori interessati (produttori e utilizzatori industriali). Inoltre, riteniamo necessario promuovere risorse dedicate per finanziare progetti e studi scientifici sulla relazione tra la qualità del prodotto finale e il materiale riciclato utilizzato (ad es. focalizzati sugli aspetti di sicurezza).

Infine, bisognerebbe **evitare di inasprire ulteriormente i sistemi di Responsabilità Estesa del Produttore** e, più in generale, gli **oneri a carico delle aziende** in merito alla gestione dei rifiuti che, già oggi, pongono alle aziende sostanziali esigenze, sia in termini procedurali che economici.

4.7 Far fronte alla questione degli imballaggi eccessivi e ridurre i rifiuti di imballaggio.

Rispetto alla questione dell'*overpackaging* riteniamo essenziale procedere in un'ottica di **promozione dell'economia circolare evitando, di contro, strumenti del tutto inefficaci oltre che dannosi, quali divieti o bandi**, come avvenuto con la Direttiva sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti in plastica sull'ambiente (c.d. Direttiva SUP).

Valorizzare il paradigma circolare, sia in relazione all'uso efficiente delle risorse che rispetto alla decarbonizzazione, è la formula migliore da implementare nel processo che porterà alla definizione dei contenuti della riforma, compresi l'individuazione di nuovi obiettivi.

La circolarità e la sostenibilità devono essere integrate in tutte le fasi della catena del valore per raggiungere un'economia circolare. Per fare ciò non servono misure regressive, ma additive capaci di stimolare l'innovazione di prodotto con strumenti *ad hoc*, anche di natura economica. L'industria risponde positivamente alle sfide che offrono opportunità di crescita e

investimenti in innovazione, non a divieti tout court, fatta eccezione per casi di tutela della salute umana.

Inoltre, andrebbero promossi anche gli istituti già esistenti che, se correttamente implementati, potrebbero fornire una spinta eccezionale nella direzione dell'obiettivo generale di riduzione dei rifiuti. In questo senso, si rammenta che gli imballaggi hanno anche un ruolo fondamentale per la salvaguardia dell'igiene e della sicurezza dei prodotti, alimentari e non.

Per questo bisognerebbe dedicare un focus specifico ai **sottoprodotti** che ancora scontano una disciplina incerta a causa della mancanza di un chiaro meccanismo di riconoscimento e di controllo che ne incentivi l'impiego in linea con i meccanismi dell'economia circolare. L'obiettivo è come sempre quello di migliorare la tutela delle risorse ambientali derivante da una minor produzione di rifiuti e, al contempo, fornire certezza agli operatori attraverso la semplificazione della disciplina e la riunificazione in un unico provvedimento delle diverse norme in materia, tenuto conto che **l'utilizzo dei sottoprodotti rappresenta una scelta sostenibile dal punto di vista non solo ambientale, ma anche economico**. Qualsiasi residuo derivante da un'attività produttiva, ovvero ottenuto in condizioni certe e controllate, dovrebbe sempre essere prioritariamente destinato all'utilizzo in un processo industriale e solo in subordine essere destinato allo smaltimento come rifiuto.

L'obiettivo, in buona sostanza, deve essere quello **di massimizzarne l'impiego** secondo la loro qualità e sicurezza, evitando approcci caratterizzati da divieti generalizzati che minerebbero seriamente un sistema come il nostro, estremamente virtuoso.

Inoltre, quando si parla di "overpackaging" riteniamo sia opportuno valorizzare maggiormente la relazione fra l'utilizzo degli imballaggi alimentari e il prolungamento della shelf life degli alimenti, con conseguente riduzione dei volumi di spreco alimentare domestico e della quota di emissione di CO₂ associata. A tale riguardo è importante chiarire che in questo settore molto è stato fatto in termini di innovazione e di utilizzo imballaggi con spessori ridotti (lightweighting etc), tuttavia, è bene sottolineare che questi obiettivi non devono compromettere la funzione strutturale principale dell'imballaggio che è quella della corretta conservazione e mantenimento della qualità del prodotto finale e del mantenimento dei requisiti igienico-sanitari. Non da ultimo è opportuno sottolineare come il packaging è parte integrante del brand aziendale e, quindi, del valore aggiunto sviluppato dalla filiera produttiva.

4.8 Armonizzazione norme su etichettature

È questo il campo in cui dedicare maggiore sforzo a livello europeo. In questo modo si costruisce un sistema armonizzato che riguarda la raccolta e il riciclo, in grado di evitare artificiose barriere

commerciali sotto mentite spoglie ambientali. In questo senso l'armonizzazione è certamente più adatta al riciclo che al riutilizzo che riguarda il materiale e non l'imballaggio.

5. Considerazioni conclusive

Dalle considerazioni sin qui svolte emerge, a nostro avviso, una prima conclusione importante e cioè che **non esiste un solo modo di fare economia circolare**, ma esistono più orientamenti per raggiungere i risultati unionali richiamati in premessa, anche e soprattutto in base alle caratteristiche e peculiarità dei sistemi produttivi dei Paesi Membri.

L'Italia è un Paese fortemente industrializzato, è la seconda manifattura d'Europa e ciò contribuisce a garantire benessere e sviluppo al nostro Paese, oltre che la necessaria resilienza alle crisi economiche e geopolitiche che possono intervenire nel tempo, come la pandemia e l'attuale conflitto in Ucraina.

Inoltre, le performance dell'Industria italiana rispetto all'economia circolare, ma non solo, sono tali da assicurare anche il pieno rispetto degli obiettivi europei che, assieme ad altri target, concorrono alla realizzazione di un sistema sempre più orientato alla sostenibilità.

Per questi motivi, riteniamo essenziale che nel contesto delle proposte per la revisione della disciplina degli imballaggi, il modello circolare italiano, che è basato su raccolta; riciclo; reimmissione di materia prima seconda nei processi produttivi, non venga scardinato, indipendentemente dal fatto che gli imballaggi siano monouso o meno, tenuto conto che grazie agli elevati tassi di riciclo, esso rappresenta una eccellenza rispetto agli obiettivi di sostenibilità ambientale dell'UE.

Si tratta di un sistema virtuoso che dovrebbe essere promosso e portato come "modello" in Europa. Riteniamo, pertanto, **che debbano essere perseguite soluzioni mirate a risolvere problematiche specifiche**, evitando sistemi che vadano a sovrapporsi o porsi in competizione con gli attuali sistemi di raccolta degli imballaggi ma che piuttosto possano integrarsi, laddove necessario, secondo un criterio di costo-efficacia e tenendo sempre presenti canoni scientifici ed oggettivi, come quello della valutazione del ciclo di vita (LCA), posto il rispetto dell'idoneità all'uso.

A tal fine, sarebbe opportuno considerare i seguenti **criteri prioritari nella valutazione dei sistemi più efficaci per il miglioramento della raccolta differenziata e per un maggior riutilizzo dei materiali**:

- soluzioni mirate a recuperare i gap rispetto agli obiettivi europei, laddove presenti;
- soluzioni proporzionate rispetto ai quantitativi di imballaggi immessi sul mercato;



- soluzioni volte ad incrementare il quantitativo sul mercato di materia prima seconda, che consenta all'industria di aumentare la percentuale di materiale riciclato nel packaging, dando piena attuazione al concetto di economia circolare;
- sostenibilità economica delle soluzioni da adottare;
- potenziali impatti su tutta la filiera del riciclo e del riutilizzo.