



CONFINDUSTRIA

Regolamento del Parlamento europeo e del  
Consiglio sugli imballaggi e sui rifiuti di  
imballaggio, che modifica il regolamento (UE)  
2019/1020 e la Direttiva 2019/904 e abroga la  
Direttiva 94/62/CE

Nota di Aggiornamento

Ottobre 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 punta a ridurre la produzione di rifiuti di imballaggi.

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 continuando a creare 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.

Come è noto, in virtù del principio di sussidiarietà **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"**. Inoltre, 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**.

Nel caso della proposta della Commissione è indubbio che la scelta di adottare lo strumento giuridico direttamente vincolante del Regolamento in luogo di una Direttiva, nonché il favor per il riuso a scapito del riciclo e la previsione di un unico modello di Responsabilità estesa del produttore basato sul deposito cauzionale (DRS, Deposit Return System) in luogo dei sistemi di raccolta differenziata e riciclo, delineano 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. Siamo quindi in presenza di una **"nuova azione europea"**, che dovrebbe essere oggetto di **opportuna analisi e motivazione non solo in sé, ma anche con specifico riferimento ai principi di sussidiarietà e proporzionalità**, 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 dagli stessi ritenuti più rispondenti alle proprie esigenze nazionali. Tuttavia, **tale motivazione non è stata fornita dalla Commissione**.

**La proposta, infatti, non analizza i tempi, i costi e gli oneri che sarebbero imposti a cittadini e imprese per effetto di un modello unico di gestione dei rifiuti di imballaggi che non lascia agli Stati membri alcun margine di adattamento e che non tiene conto di trent'anni di azioni, politiche e investimenti effettuati in linea con le direttive europee in materia.**

Il mancato rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità si comprende ancor meglio esaminando in dettaglio il merito e le implicazioni della proposta della Commissione.

In questo senso, 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.**

In particolare, per quanto riguarda il **presunto vantaggio ambientale che deriverebbe dalla preferenza accordata al riutilizzo a scapito del riciclo presente nella proposta della Commissione**, si riportano di seguito alcuni esempi.

Usare più e più volte un bicchiere o un contenitore può essere, eventualmente, un vantaggio sotto il profilo del singolo. Tuttavia, tale operazione, ripetuta milioni di volte in un contesto più ampio, determina chiaramente un ingente consumo di acqua, di carburante per i trasporti e, paradossalmente, ci costringe a fabbricare imballaggi più pesanti (e non più leggeri), al fine di renderli adatti al riutilizzo, che tuttavia può avvenire solo per un numero finito di volte a causa della degradazione dei materiali.

Nella relazione al provvedimento, si legge, inoltre, dell'introduzione di un obbligo per i distributori finali dell'Horeca di cibi da asporto, freddi e caldi e per il settore delle bevande, di dover fornire un sistema che consenta ai consumatori di ricaricare i propri contenitori, per poi aggiungere che la responsabilità di comportamenti scorretti non sarà comunque responsabilità dell'azienda. Un principio forse facile da scrivere in una relazione, ma sicuramente più difficile da far digerire come principio giuridico in un'epoca in cui **salute e igiene** sono fondamentali (prima ancora della pandemia) e si affermano nuovi diritti e responsabilità.

In relazione agli aspetti legati a salute e igiene, inoltre, preme evidenziare come scelte di questo tipo, figlie di un approccio ideologico, rischiano di impattare pesantemente anche sulla **sicurezza alimentare e sulla salute delle persone, dal momento che gli imballaggi svolgono un ruolo di importanza strategica per la shelf-life degli alimenti e per l'igiene stessa dei prodotti.**

A questo proposito, si segnala che Confindustria ha predisposto con i Settori maggiormente interessati un documento contenente l'elaborazione di studi ed evidenze empirico-scientifiche del **sistema di riutilizzo** degli imballaggi che verte su tre aspetti: **impatti negativi sulla salute** (in termini di riduzione dei livelli di igiene e contrasto di fenomeni batteriologici); maggior **consumo di acqua ed energia** e, più in generale, i potenziali impatti ambientali negativi sull'ambiente; **impatti negativi in termini di sprechi alimentari**. Ciò che emerge da tale elaborazione è che tanto i prodotti monouso, quanto le opzioni riutilizzabili, svolgono un ruolo fondamentale nella transizione verso un'economia di tipo circolare e, per tale ragione, dovrebbero essere **soluzioni complementari e non concorrenti**. Alla luce delle considerazioni sopra esposte relative agli aspetti ambientali e igienico-sanitari, ai quali aggiungiamo anche l'aspetto legato al fatto che le **operazioni di preparazione per il riutilizzo richiedono rilevanti consumi di acqua e di energia**, è invece possibile affermare che **il riutilizzo non è sempre la scelta più sostenibile**, anche in considerazione dell'attuale situazione che l'Italia e molti altri Paesi del Sud Europa si trovano a vivere con il diffondersi degli allarmi di siccità.

Sul tema, la posizione di Confindustria è, quindi, quella di **identificare la scelta più equilibrata e più idonea al perseguimento degli obiettivi generali di razionalizzazione dell'uso degli imballaggi**, 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 sia l'obiettivo principale del Regolamento, sia la vocazione – anche infrastrutturale – del singolo Stato membro, con un bilanciamento corretto di tutti gli interessi meritevoli di protezione.

Molto critico risulta 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 **cauionamento, 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.**

A fronte delle numerose criticità evidenziate, Confindustria ha portato avanti nel tempo una serie di azioni, insieme alle Associazioni del Sistema maggiormente coinvolte, volte a rappresentare puntualmente le criticità sopra descritte a tutti gli interlocutori istituzionali, sia nazionali, sia europei, con l'obiettivo di superare le problematiche ed elaborare una proposta di riforma più equilibrata e sostenibile.

Attualmente sono in corso ulteriori iniziative, in collaborazione con il Governo, che ha fatto propria la posizione di Confindustria, per rimuovere le criticità riscontrate su questo dossier strategico. A questo proposito, si segnala che, nel corso della riunione tecnica dei dicasteri con competenze sull'Ambiente dei vari Stati membri, al quale ha preso parte anche il nostro Ministero lo scorso 7 e 8 settembre a Madrid, l'Italia ha espresso il proprio favore nei confronti della Direttiva anziché il Regolamento, **evidenziando le criticità legate agli obiettivi di riutilizzo e riempimento e al contenuto di materiale riciclato**, sottolineando inoltre la **necessità di garantire la necessaria flessibilità nell'ambito del raggiungimento degli obiettivi ambientali e di ulteriori valutazioni sugli effetti benefici ambientali del riutilizzo e del riempimento mediante l'analisi del *Life Cycle Assessment (LCA)***. Alcuni stati membri, tra cui Malta, Grecia, Polonia, Cipro, Lussemburgo e Romania, hanno condiviso queste preoccupazioni. Anche il Belgio ha espresso il proprio favore nei confronti della direttiva.

Infine, si segnala un ulteriore aspetto, molto importante, ossia che la proposta non è stata inserita dalla CE tra i dossier prioritari dalla Presidenza spagnola.

## 2. La posizione di Confindustria

Confindustria sostiene gli obiettivi ambientali ambiziosi, se questi consistono nel contrastare la dispersione dei rifiuti di imballaggi, attraverso il potenziamento della raccolta e la valorizzazione dei rifiuti (con il riciclo, con il riuso, ecc.). L'industria italiana è leader nell'economia circolare e lo ha dimostrato raggiungendo con 9 anni di anticipo gli obiettivi europei di riciclo al 2030 (ricicliamo il 73% di tutti gli imballaggi). Ma, come detto, il regolamento europeo prevede un arbitrario favore per il riuso a scapito del riciclo (mancato rispetto del principio di neutralità tecnologica), quando invece in molti casi il riciclo dell'imballaggi monouso è la migliore opzione ambientale (perché consuma meno acqua, meno energia, assicura l'igiene e il contrasto allo spreco alimentare). L'Italia già realizza 2,2 milioni di tonnellate di riuso; è evidente, quindi, che non vi è alcun tipo di pregiudizio verso questa soluzione. Tuttavia, non possiamo accettare che in nome di una sostenibilità non chiara si rischi di smantellare industrie, prodotti e mercati. La Commissione dovrebbe dare obiettivi ambiziosi e lasciare alle imprese e alla loro capacità di innovare il modo di raggiungerli (neutralità tecnologica) garantendo la flessibilità e le specificità dei territori e delle filiere, come quella alimentare per fare un esempio. **Come Confindustria chiediamo quindi che vengano meno sia i divieti di produzione di imballaggi monouso e gli obiettivi di riuso a danno del riciclo per non scardinare i modelli nazionali che già funzionano, come quello italiano.**

## 3. Aggiornamento sui lavori del Parlamento europeo

Sul fronte del **Parlamento europeo**, lo scorso luglio 2023, la Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia (ITRE), guidata dall'On. Patrizia Toia, e la Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (AGRI), con relatore l'On. Salvatore de Meo, hanno votato i loro progetti di relazione per opinione, particolarmente allineati con le richieste del nostro sistema. All'inizio del mese di settembre, entrambi i voti in Commissione Ambiente (ENVI) e in Plenaria, sono stati posticipati rispettivamente al 24 ottobre e alla seconda sessione plenaria di novembre. L'ultimo incontro dei relatori ombra per la discussione della Commissione Ambiente si è tenuto lo scorso 11 ottobre, data in cui è stato finalizzato il testo di compromesso della Relatrice Frédérique Ries (Renew).

In preparazione all'ultimo incontro dei Relatori Ombra Confindustria ha raccolto commenti, provenienti da tutto il sistema, contenenti le principali criticità ancora presenti nel testo in discussione. In seguito, tali commenti sono stati condivisi in riunioni bilaterali con gli uffici dei tre relatori ombra del file: On. Silvia Sardone (ID), On. Pietro Fiocchi (ECR) e On. Massimiliano Salini (PPE), i quali hanno successivamente espresso alla relatrice Ries le perplessità del nostro sistema.

In particolare, in vista della votazione programmata per il 24 ottobre u.s., l'On. Massimiliano Salini (PPE) ha presentato un documento di compromessi alternativi, concentrandosi sui punti più controversi per il settore industriale, vale a dire l'articolo 22 e relativo Allegato V (*Restrizioni all'uso di determinati formati di imballaggio*) e l'articolo 26 (*Obiettivi di riutilizzo e ricarica*), per i quali Confindustria ha chiesto e continua a chiedere l'abrogazione (art. 22) e l'eliminazione degli obiettivi obbligatori per il riutilizzo (art. 26). Pur non recependo tutte le osservazioni avanzate da Confindustria in relazione a tali articoli, il testo di compromesso presentato da Salini aveva degli elementi positivi, volti ad indebolire e mitigare gli aspetti maggiormente critici del testo proposto dalla relatrice Ries.

**Tuttavia, durante il voto tenutosi il 24 ottobre u.s. nella Commissione Ambiente del Parlamento Europeo i compromessi della relatrice Frédérique Ries, sono stati approvati, seppur con uno scarto minimo. Conseguentemente, i compromessi alternativi proposti da PPE ed ECR, e supportati da Confindustria, non sono stati votati.**

In particolare, dai lavori della Commissione ENVI risultano confermate le disposizioni critiche riguardanti l'eliminazione immediata di diverse tipologie di imballaggi monouso, gli obiettivi obbligatori di riutilizzo e la disciplina unica della responsabilità estesa (per certi versi il testo della Commissione parlamentare introduce anche nuove criticità, come nel caso degli imballaggi per il trasporto).

I compromessi alternativi supportati da Confindustria, invece, miravano a:

- Introdurre un'esenzione mirata dagli obiettivi di riutilizzo relativi a bevande alcoliche e non alcoliche per i Paesi e i materiali che possono raggiungere risultati eccellenti nel riciclo degli imballaggi (art. 26(6a) nuovo). Formulazione che avrebbe garantito la coesistenza tra riutilizzo e riciclo nell'industria delle bevande, sulla base del sistema che funziona meglio nelle diverse circostanze.
- Impedire alla Commissione Europea di adottare ulteriori obiettivi di riutilizzo (art. 26(16)) e ulteriori restrizioni (art. 22, par. 4) tramite atti delegati, richiedendo invece che ciò accada unicamente tramite un'eventuale ulteriore proposta legislativa e garantendo il controllo sul processo dei co-legislatori.
- Introdurre un'esenzione orizzontale dagli obiettivi di riutilizzo basata sulla valutazione del ciclo di vita degli imballaggi e sul miglior risultato ambientale (art. 26(14)), criterio fondamentale per garantire che le decisioni sul tipo di imballaggio e sul materiale da utilizzare nelle diverse circostanze siano basate su una solida valutazione scientifica delle alternative esistenti.
- Eliminare le restrizioni relative agli imballaggi per alimenti (punti 2, 3 e 4 dell'Allegato V), che servono a proteggere il prodotto e a migliorare la sicurezza dei consumatori.
- Definire una data precisa per l'entrata in vigore (1° gennaio 2030) delle restrizioni sui formati di imballaggio monouso (art. 22(1)) per garantire la certezza del diritto per gli operatori economici e ridurre la frammentazione del mercato interno.

Pur non privi di elementi critici (ad esempio perché all'art. 26 si continuano a prevedere obiettivi di riutilizzo minimi o si includono ai punti 1 e 8 esenzioni per imballaggi in cartone; così come all'Allegato V si mantengono restrizioni su imballaggi monouso in plastica incompatibili con gli investimenti in corso), si trattava nel complesso di emendamenti puntuali e ragionevoli che rappresentavano un buon equilibrio tra la necessità di mantenere un'elevata ambizione in materia di riduzione dei rifiuti di imballaggio, la necessità di prendere decisioni basate su solide valutazioni scientifiche in circostanze diverse e la necessità di creare incentivi per promuovere ulteriormente lo sviluppo dell'economia circolare.

Dal punto di vista politico lo scarto minimo del voto in Commissione ENVI va considerato come positivo soprattutto in vista del voto in Plenaria (atteso per il 20-22 novembre). La linea della Relatrice Ries, e in generale del gruppo Renew, non è infatti passata a fronte unito, mentre il centrodestra, composto da EPP, ECR e ID si è dimostrato compatto. Il risultato del voto indica,

dunque, una chiara spaccatura politica interna nei socialisti (S&D e Renew) in cui alcuni dei parlamentari si sono staccati dalla linea politica del gruppo per votare a favore delle posizioni da noi supportate.

**A questo proposito, è fondamentale evidenziare che, specialmente a seguito della votazione del 24 ottobre, vi è ancora la possibilità di incidere sull'esito attraverso il voto in Plenaria, nel quale sarà possibile continuare a sostenere e portare avanti le nostre posizioni.**

In previsione di quest'ultimo, infatti, l'industria italiana potrà contare sul supporto politico di numerosi socialisti del gruppo S&D, che, parte della Commissione per opinione del file, ITRE, hanno votato lo scorso luglio il progetto di relazione dell'On. Patrizia Toia, che si allinea pienamente con la posizione portata avanti da Confindustria. Gli emendamenti con competenza condivisa, approvati nel progetto di relazione di ITRE, relativi agli Articoli 22 e 26 (punti fondamentali per la posizione italiana) potranno infatti essere ripresentati e depositati per il voto in plenaria, andando a migliorare anche le posizioni alternative già presentate in ENVI.

#### 4. Aggiornamento sui lavori del Consiglio dell'UE

Lato **Consiglio**, la Presidenza Svedese, insieme agli Stati membri, ha prodotto un primo testo di compromesso rivelatosi particolarmente critico e peggiorativo per l'industria, prima di cedere il posto alla Presidenza spagnola lo scorso luglio 2023. Quest'ultima non ha individuato il dossier imballaggi come prioritario, ma sembra determinata a far approvare un orientamento generale, il c.d. General Approach, al Consiglio ambiente di dicembre. La prima discussione del gruppo di lavoro ambiente si è tenuta in Consiglio nel mese di luglio.

Lo scorso 11 settembre la Presidenza spagnola ha presentato un primo testo di compromesso. Successivamente, il 25 dello stesso mese, la Presidenza spagnola ha presentato un secondo e nuovo testo, discusso dal Gruppo di Lavoro Ambiente il 6 ottobre, che ha coperto i seguenti punti: – Gestione dei rifiuti di imballaggio, – Obblighi restanti degli operatori economici, – Conformità, – Procedure di salvaguardia e – Capitoli finali, considerando e le definizioni relative a questi temi.

La prossima riunione del Gruppo di Lavoro ambiente è prevista per il 24 ottobre. Confindustria, sin dall'inizio dei lavori, ha operato e continua ad operare a stretto contatto con il Governo italiano, in particolare con il Ministero dell'Ambiente.

Inoltre, la Presidenza spagnola ha programmato ancora quattro riunioni a livello tecnico e ha annunciato che nel mese di novembre si terranno i COREPER (Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea). Il processo potrebbe subire un rallentamento se il Parlamento non dovesse riuscire ad adottare una posizione a novembre. La Commissione dovrebbe, infatti, adottare il suo rapporto il 24 ottobre e la plenaria potrebbe votare il provvedimento a novembre (la data programmata è il 20 novembre).

In linea generale, il testo in discussione in Parlamento è più mite rispetto al documento su cui si sta negoziando in Consiglio. A questo proposito, come detto, sono in corso tentativi per cercare di ridurre la portata, che anche l'Italia sta sostenendo.

Infine, dalle interlocuzioni che il nostro Governo sta avendo con gli altri Stati membri, emerge chiaramente come vi siano sensibilità diverse. In particolare, gli Stati membri che non sostengono apertamente il testo negoziale possono essere divisi in tre gruppi:

1. Finlandia, Romania, Bulgaria, Repubblica Ceca, Croazia, Grecia e Polonia, che sostengono posizioni simili a livello tecnico. In particolare, per quanto riguarda i temi chiave dei divieti di commercializzazione per gli imballaggi monouso e degli obblighi di immissione sul mercato di imballaggi riutilizzabili, si sono orientati principalmente verso delle esenzioni, al posto della cancellazione di tali misure.
2. Slovacchia, Ungheria, Lettonia, Slovenia e Cipro. In particolare, Slovacchia e Lettonia sostengono i soli obblighi sul riuso, e non anche i divieti per il monouso, mentre l'Ungheria propende più per le esenzioni più che per una cancellazione delle misure. La Slovenia è a favore di esenzioni dai market bans.
3. Portogallo, Malta, Lituania ed Estonia, che non pongono particolari questioni, ma indicano delle esigenze specifiche (come, ad esempio, alcune esenzioni per il vino per quanto riguarda il Portogallo).

Al di fuori di questi tre blocchi principali vi è l'Irlanda, che sembra orientata ad approvare l'orientamento generale senza resistenze evidenti.

Infine, per l'importante questione relativa al deposito cauzionale, Francia e Belgio sono in linea con la posizione dell'Italia, a differenza di Lettonia e Romania.

Particolarmente preoccupante risulta anche la posizione tedesca sulle plastiche compostabili.