



FEDERALIMENTARE

Federazione Italiana dell'Industria Alimentare

Senato della Repubblica

Audizione di Federalimentare presso la

Commissione 13^a

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

- Roma, 12 gennaio 2015 -

Disegno di legge AS 1676

*Disposizioni in materia ambientale per promuovere
misure di green economy e per il contenimento
dell'uso eccessivo di risorse naturali*

1. Green Public Procurement (artt. 10 - 13)

In attuazione della Finanziaria 2007 (art. 1 co. 1127), il DDL prevede che le stazioni appaltanti prevedano nei bandi d'acquisto di determinate categorie merceologiche specifiche tecniche e clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi (CAM), come definiti ai sensi del Decreto interministeriale 11 aprile 2008 e indicati nei relativi decreti ministeriali attuativi. Per alcune categorie di prodotti o servizi oggetto dei suddetti Decreti ministeriali, tra i quali rientrano quelli riguardanti "Ristorazione collettiva e derrate alimentari, conformi all'Allegato 1 del d.m. 25 luglio 2011", il suddetto obbligo viene stabilito per almeno il 50% del valore delle forniture, dei lavori o servizi oggetto delle gare d'appalto. In proposito, sussistono forti perplessità dell'Industria alimentare in ordine ai CAM definiti per la ristorazione collettiva in quanto:

- le differenti percentuali per le diverse tipologie di prodotto alimentare non appaiono riconducibili a rapporti nutrienti/porzione sulla base di valutazioni effettuate col coinvolgimento delle Autorità istituzionalmente competenti sugli aspetti nutrizionali (Ministero della Salute);
- non appare condivisibile la generica opposizione all'utilizzo di bevande confezionate;
- gli aspetti di matrice ambientale propri dei CAM vengono confusi con aspetti afferenti requisiti di natura igienico-sanitaria o di qualità dei prodotti;
- l'incidenza dei CAM "ambientali" sulla concorrenzialità delle imprese è tale da profilare l'opportunità di una valutazione da parte dell'Antitrust.

La valutazione degli impatti ambientali dei prodotti alimentari è un tema in fase di approfondimento da parte della Commissione europea (DG Ambiente), impegnata non solo nell'adozione di una Comunicazione sui sistemi alimentari sostenibili, ma anche nella sperimentazione di progetti pilota volti a testare metodologie armonizzate di valutazione delle performance ambientali del *food* (il cd PEF- *Product Environmental Footprint*), con un approccio basato sull'LCA ovvero sulla valutazione dell'intero ciclo di vita dei prodotti, i cui esiti non saranno disponibili prima del 2017. L'Europa sta dedicando risorse per testare l'affidabilità e l'accessibilità di sistemi omogenei e condivisi di analisi dell'impatto ambientale dei prodotti in relazione a diverse filiere alimentari, al fine di restituire un quadro comune di riferimento ed evitare fenomeni di *greenwashing*, semplificazioni e approcci parziali.

Per tali ragioni, si ritiene che i CAM nazionali sul *food* abbiano per così dire percorso i tempi, non tenendo conto delle attività europee *in itinere* dirette a definire criteri condivisi di valutazione scientificamente fondata del costo ambientale dei prodotti alimentari e dei risultati che ne emergeranno. Alcuni requisiti indicati nei CAM sembrano invece applicare un approccio parziale e limitato, che basa la presunzione di minor impatto ambientale su singoli aspetti (p.e. il trasporto delle derrate nel cd *Kilometro zero*), senza considerare altri rilevanti fattori che intervengono nel momento produttivo, di distribuzione e consumo, strettamente connessi all'uso efficiente delle risorse. A fronte di ciò, si ritiene dunque opportuno eliminare l'art. 12, lett. e) ovvero ridurre la percentuale del 50% prevista dall'art. 11 del DDL in esame, portandola quanto meno in linea con i livelli percentuali minimi indicati nei CAM alimentari del DM 25 luglio 2011, pubblicato sulla G.U. del 21 settembre 2011, n. 220

2. CONAI (art. 21)

L'Industria alimentare partecipa attivamente e contribuisce significativamente al sistema CONAI/Consorzi di filiera per la raccolta, il recupero e il riciclo degli imballaggi post-uso attraverso il pagamento del CAC (Contributo Ambientale Conai) a carico dei produttori e utilizzatori per gli imballaggi immessi al consumo in vetro, plastica, alluminio, acciaio, carta e cartone, legno. Lo schema nazionale facente capo al CONAI ha mostrato negli anni di raggiungere e superare - con costi sostenibili per le Imprese - i target di recupero e riciclo stabiliti dalla direttiva comunitaria su imballaggi e rifiuti d'imballaggio con trend sempre crescenti, che hanno "tenuto" persino nonostante la sensibile diminuzione dell'immesso al consumo nell'attuale periodo di crisi. In particolare, vale la pena ricordare come nel 2013, su un totale di imballaggi immessi al consumo di 11,3 milioni di tonnellate, sono state recuperate 8,7 milioni di tonnellate, e avviate a riciclo oltre 7,6 milioni di tonnellate (rispettivamente il 77,5% e il 67,6% del totale immesso al consumo). Il CAC viene attribuito dal CONAI ai Consorzi di Filiera che lo impiegano prioritariamente per riconoscere ai Comuni corrispettivi economici per i "maggiori oneri" della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio e provvedono al ritiro dei rifiuti conferiti al servizio pubblico, secondo l'Accordo Quadro ANCI CONAI, recentemente rinnovato per 5 anni, e che garantirà ai Comuni nel primo anno più di 400 milioni di euro.

A fronte di uno schema nazionale di raccolta e riciclo creato e responsabilmente gestito dalle Imprese - che fin dall'origine ha mostrato di funzionare coniugando l'efficiente funzionamento delle filiere industriali coinvolte, la sostenibilità economica per produttori e utilizzatori, il raggiungimento e anzi il superamento degli obiettivi stabiliti a livello europeo e la collaborazione col Territorio - il DDL in esame introduce l'obbligo per il CONAI di sostituirsi ai Comuni che non sono in grado di raggiungere gli obiettivi di raccolta differenziata, senza peraltro attribuirgli il valore della tariffa da questi applicata ed incassata per l'esercizio di tale funzione.

La norma, imponendo a soggetti privati di sottrarre risorse alle attività di ritiro, recupero e riciclo loro attribuite per il raggiungimento di obiettivi di legge, al fine di destinarle ad attività che ricadono sotto la responsabilità delle singole municipalità, determinerebbe nella sostanza un aumento dei costi della gestione consortile, che si tradurrebbe in una vera e propria imposizione indiretta a carico delle Imprese, costrette a farsi carico della raccolta dei rifiuti urbani, la quale dovrebbe piuttosto essere finanziata mediante il ricorso alla fiscalità generale. Se le disposizioni di cui all'art. 21 non saranno cassate, gli operatori economici italiani sconteranno in sostanza un ulteriore strutturale svantaggio competitivo nei confronti dei concorrenti stranieri, dovendo sopportare maggiori costi per l'esercizio della loro attività.

3. Sistema del vuoto a rendere su cauzione per imballaggi ad uso alimentare (art. 25)

A seguito delle modifiche apportate alla Camera dei Deputati, il testo del DDL è stato integrato di un articolo (Art. 25) in base al quale, con Decreto del Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero dello sviluppo economico dovrà essere istituito in via sperimentale il sistema del vuoto a rendere su cauzione per gli imballaggi di birra e acqua minerale servite al pubblico da alberghi e residenze di villeggiatura, ristoranti, bar e altri locali pubblici, prevedendo, sulla base di esiti favorevoli della sperimentazione, l'estensione della misura anche agli altri imballaggi contenenti liquidi.

La misura è fortemente critica e se ne chiede la soppressione, in quanto, in una fase congiunturale particolarmente difficile anche per il settore alimentare, determinerebbe un immediato effetto depressivo sui consumi per via dei maggiori costi e oneri diretti e indiretti in capo a utenti "impreparati" chiamati ad adeguarsi a difficoltà logistiche e organizzative di non poco conto.

Da considerare, inoltre, che lo schema nazionale vigente di riciclo e recupero al quale Produttori e Utilizzatori d'imballaggi aderiscono e contribuiscono con il pagamento del contributo ambientale CONAI (CAC), dalla sua istituzione fino ad oggi ha garantito il pieno raggiungimento e il superamento dei target europei, con trend di anno in anno sempre più performanti, capaci di "tenere" anche in un lungo periodo di sensibile riduzione dell'immesso al consumo per la crisi economica in atto e con un costo che è tra i più contenuti a livello europeo (600/700 milioni di Euro). **Due dati fondamentali testimoniano l'efficacia dello schema vigente: ad oggi il 73% dei rifiuti di imballaggi immessi in commercio si recupera attraverso il riciclaggio e la termovalorizzazione. Se nel 1998 su quattro imballaggi immessi al consumo se ne recuperava uno, oggi se ne recuperano tre su quattro.**

A tali dati si aggiunga che la **prevenzione della formazione dei rifiuti d'imballaggio** è un obiettivo condiviso dai produttori e dagli utilizzatori di *packaging* e costituisce da anni parte integrante delle politiche aziendali, realizzata con sempre maggior successo, intervenendo su diversi fattori e con risultati importanti:

- **risparmio di materia prima (*lightweighting*)** eliminazione del cd sovra imballaggio e razionalizzazione/diminuzione dell'uso dei materiali di partenza (nel periodo 1990-2011 il peso di una bottiglia di plastica di 1,5 litri è stato ridotto del 40%, raggiungendo in media 25 grammi, il peso delle lattine da 33cl è stato ridotto del 55%, mentre le tecnologie di produzione del vetro hanno prodotto bottiglie più leggere fino al 60%);
- facilitazione, fin dalla fase della progettazione (**eco-progettazione**), di tutte le operazioni inerenti la gestione post-uso degli imballaggi (uso di materiali riciclati e riciclabili, impiego di materiali diversi per ottimizzare le combinazioni, riduzione della varietà dei materiali utilizzati per la stessa confezione per facilitare la raccolta differenziata e il riciclo, soluzioni innovative per ridurre l'impatto ambientale come gli imballaggi realizzati a partire da risorse rinnovabili);
- ottimizzazione della **logistica** attraverso tutte le operazioni che migliorano l'immagazzinamento, l'esposizione e il trasporto, oltre che il rapporto tra imballo primario, secondario e terziario;
- ottimizzazione della **funzionalità** dell'imballaggio, attraverso l'integrazione di più funzioni in una sola componente.

A ciò si aggiunga l'importante **attività di informazione e comunicazione** realizzata istituzionalmente da CONAI e dai Consorzi di filiera per educare il cittadino alla differenziata, e per orientare le Aziende, da ultimo anche con apposite linee guida recanti criteri omogenei per implementare una pratica virtuosa già ampiamente diffusa tra le Imprese del settore alimentare, fornendo in etichetta al consumatore informazioni dirette ad agevolare la migliore destinazione dell'imballaggio post-uso, per incrementare i livelli di raccolta differenziata.

Se poi analizziamo le oggettive complessità e incongruenze tecnico-organizzative all'orizzonte, la cui risoluzione è rinviata a successiva decretazione, emerge in modo preoccupante l'ampiezza delle incognite che si prospettano: **ci si chiede quale efficacia possa avere una misura come quella della restituzione applicata a esercizi dove frequentemente non si consuma sul luogo ma "altrove" non essendo scontato che il consumatore torni a restituire il vuoto nel punto di acquisto, così come ci si interroga sull'utilità di tale misura o piuttosto sul rischio che diventi ridondante nei casi in cui il consumo avviene nello stesso luogo dell'acquisto.** Di non minore importanza, gli scenari che rischiano di aprirsi sulle filiere interessate, in relazione al pericolo che si sviluppino mercati paralleli se la cauzione è più alta del valore stesso del contenitore.

E' altresì fondamentale ricordare nuovamente quanto sta accadendo a livello comunitario, dove la Commissione ha varato un pacchetto di misure per la definizione e sperimentazione di due metodologie basate sulle norme internazionali che regolano la realizzazione di studi LCA, al fine di misurare le prestazioni ambientali per tutto il ciclo di vita rispettivamente dei prodotti (Product Environmental Footprint - PEF) e delle organizzazioni (Organisation Environmental Footprint - OEF). Lo sviluppo delle metodologie PEF ed OEF prevede una prima fase di sperimentazione pilota che durerà fino al 2016, mirata a consolidare due standard di riferimento e consentire l'elaborazione delle norme che regoleranno le modalità di calcolo dell'impronta ambientale per diverse categorie di prodotti (Product Environmental Footprint Category Rules, PEFCR) e settori di organizzazioni (Organisation Environmental Footprint Sector Rules, OEFSR), nell'obiettivo di definire con maggior chiarezza "cosa è un prodotto verde". **Nella fase pilota sono coinvolti 27 settori e gruppi di prodotto a livello europeo, molti dei quali sono relativi a beni di largo consumo distribuiti in *packaging* di diverso materiale, sui quali si attendono quindi indicazioni su come valutare correttamente e in modo comparativo l'impatto ambientale. Fra queste categorie di prodotto, particolarmente rilevanti per il settore della distribuzione delle bevande sono i Pilot di: vino, birra e acqua minerale. Alla luce di questo elemento, sarebbe quanto mai opportuno che ogni ipotesi di intervento nel settore degli imballaggi contenenti bevande attendesse l'esito delle suddette sperimentazioni.**

Gli sforzi e i risultati finora posti in essere con successo dalle Imprese e dal sistema di recupero e riciclo facente capo al CONAI, le sperimentazioni in atto a livello UE, nonché gli interrogativi e gli inconvenienti pratici che si delineano col sistema della restituzione, rendono davvero difficile considerare necessaria l'introduzione obbligatoria del deposito cauzionale, in un momento "non felice" per i livelli di consumi e la competitività del sistema produttivo nazionale. Al contrario, sarebbe opportuno lasciare spazio all'impegno finora assicurato dalle Aziende, che volontariamente, attraverso investimenti importanti e con risultati concreti in termini di innovazione tecnologica su materiali, eco-progettazione e impiantistica, sono capaci di sviluppare soluzioni all'avanguardia nella direzione di imballaggi sempre meno impattanti e più sostenibili, ferme restando le prioritarie esigenze di sicurezza del prodotto alimentare, che non possono essere sacrificate.

3.1 Focus su acqua minerale e PET

L'industria è fortemente responsabilizzata nella gestione degli imballaggi post-uso: se si prende ad esempio il PET - materiale sicuro e riciclabile al 100% particolarmente usato nel mercato delle acque minerali - si vedrà che per tale materiale, che già sostiene il "costo ambientale" della gestione post-uso, pagando il relativo contributo ambientale CONAI previsto per la plastica (dal 1° gennaio 2015, 190 Euro/ton, cioè il 20% circa del prezzo del materiale vergine) sono stati compiuti negli anni passi da gigante:

- la **riduzione del 30% del peso delle bottiglie** (i tappi di ultima generazione, già in commercio, pesano 0,90 gr contro quelli tradizionali già ridotti a 1,5/2gr);
- l'**utilizzo di PET riciclato (fino al 50% per una bottiglia di nuova fabbricazione)**, incluso un aggiornamento normativo per rimuovere il divieto di utilizzare plastica riciclata nella fabbricazione di una bottiglia nuova (gli studi preliminari risalgono a una convenzione ISS/Mineracqua col contributo di quest'ultima);
- l'**impiego di plastiche cosiddette vegetali**, ma **compatibili con il riciclo del PET**, sostituendo uno dei componenti del PTA, acido da cui si produce il PET, con uno di origine vegetale e superando gli esperimenti relativi alla produzione di un'intera bottiglia in plastica vegetale a base di PLA, compostabile e dannosa per il riciclo del PET (a riprova che gli investimenti in ricerca e tecnologia aiutano a migliorare le problematiche ambientali).

Il settore delle acque minerali, comparto alimentare emblematico del *made in Italy* sul quale il sistema della restituzione andrebbe a impattare negativamente, dà lavoro a circa 40.000 addetti tra diretti e indiretti, è diffuso sull'intero territorio nazionale e spesso localizzato in aree non industrializzate, quindi senza alternative occupazionali. Il mercato dell'acqua minerale soffre come tutto l'alimentare per la strutturale e sensibile contrazione dei consumi interni dal 2008, ma, a differenza di altre categorie merceologiche, concerne un prodotto a basso valore aggiunto (la marginalità netta, calcolata da Agenzie specializzate - v. Pilmson - è dell'1,5%, pochissimo per un comparto "*capital intensive*", tributario di forti e continui investimenti impiantistici e tecnologici). Impossibile non tenere conto poi del dato congiunturale relativo all'estate 2014, che ha fatto registrare un -15/18% di consumi, calo drastico che sarebbe solo aggravato dalla misura del deposito, con un ulteriore effetto depressivo dei consumi e il prevedibile tentativo da parte degli esercenti di superare le complessità pratiche della restituzione, facendo ricorso ad apparecchi di filtrazione e addizionamento di CO2.

3.2 Focus sul settore birrario

Anche l'analisi svolta dal settore birrario conferma l'inopportunità di introdurre la misura della restituzione sugli imballaggi nell'ho.re.ca: con percentuali di riutilizzo del 54,4%, di riciclo del 33,6% e di materiale disperso del 12,0 %, il comparto mostra un ampio ricorso agli imballaggi riutilizzabili, con ben oltre la metà dei volumi di vendita nel canale ho.re.ca già ora in imballaggi a rendere e notevoli risultati dal punto di vista delle performance ambientali. Ciò dovrebbe scoraggiare il Legislatore, specialmente nell'attuale situazione economica, a intraprendere l'applicazione del sistema di cauzionamento di tutti gli imballaggi compresi quelli a perdere nel canale Horeca, misura di difficile e costosissima attuazione, soprattutto considerando che i forti investimenti richiesti all'attore attualmente più virtuoso avrebbero un impatto marginale di minima portata. Peraltro la cauzione colpirebbe una bevanda, che, al pari delle altre bevande alcoliche (vino, grappe ecc), è

stata negli ultimi anni oggetto di reiterati aumenti delle accise, che rappresentano già un ulteriore e significativo peso gravante sulle relative filiere di produzione e consumo.

Anche in tale comparto, dove grandi realtà aziendali convivono con numerose piccole imprese diffuse sull'intero territorio, **sarebbe auspicabile che il Legislatore non intervenisse coattivamente con provvedimenti la cui attuazione presta il fianco ad abusi e prefigura notevoli complessità applicative, ma assecdasse pratiche virtuose già in essere tra gli operatori, favorendone la diffusione, per esempio rendendo fusti e vetro a rendere più convenienti attraverso l'eliminazione o la sensibile riduzione delle accise su questi imballaggi.**

4. Gestione degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti (art. 35)

Pur condividendo in linea generale la disposizione che modifica l'articolo 233 del Codice dell'Ambiente (D. Lgs 152/06 e successive modifiche), si ritiene necessario apportare un correttivo volto a rafforzarne l'efficacia parametrando la rappresentanza nel CdA del Consorzio all'effettiva partecipazione economica delle diverse categorie coinvolte, affinché il livello decisionale non sia slegato dal grado di contribuzione finanziaria al sistema.

Il comma 2 dell'articolo 233 andrebbe pertanto modificato in relazione alla composizione del C.d.A. sostituendo l'attuale formulazione con la seguente: «Il Consiglio di Amministrazione del Consorzio viene formato in proporzione alle quote di partecipazione e ai contributi versati dalle diverse categorie di imprese di cui al successivo comma 5 e garantisce la rappresentanza di tutte le parti interessate.».

Se non si apportasse questo correttivo, si verificherebbe il paradosso per cui alcune Categorie potrebbero esprimere una quota rilevante dei Consiglieri senza partecipare al Consorzio. Inoltre, adeguando la rappresentanza nell'organo decisionale al reale peso e impegno economico delle diverse componenti, si potrebbe evitare per il futuro il rischio che una maggioranza di categorie che pagano poco o nulla prendano decisioni a carico di quanti sostengono il maggior peso del Consorzio, e si potrebbero prevenire probabili controversie. Con tali modifiche, il CdA potrebbe realizzare la missione istituzionale prevista dal Codice dell'Ambiente nel pieno delle proprie funzioni.

Al fine di garantire il diritto degli operatori a costituire strutture alternative al Consorzio, riconosciute dal Ministero, anche qualora tale esigenza insorga in un momento diverso dal breve periodo attualmente previsto dalla legge, andrebbe inoltre modificato il comma 9 dell'art. 35, cancellando le parole "entro centoventi giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dello Statuto tipo ai sensi del comma 2».