



AGCI
ASSOCIAZIONE
GENERALE
COOPERATIVE
ITALIANE



CONFCOOPERATIVE
CONFEDERAZIONE COOPERATIVE ITALIANE



legacoop

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 (n. COM (2022) 677 definitivo)

ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE

è il coordinamento nazionale costituito dalle Associazioni più rappresentative della cooperazione italiana
(AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP)

L'associazione rappresenta il **90% della cooperazione italiana** la quale, nel suo complesso, incide per l'**8% sul PIL**

Le imprese di Alleanza associano ben **12 milioni di soci**, occupano **1.150.000 persone** e producono **150 miliardi di fatturato**

INDICE

PARTE 1 - QUESTIONI GENERALI	2
1.1. INQUADRAMENTO DEL CONTESTO	2
1.2. RICHIESTA DI IMPEGNO DELLO STATO NELL'INTERLOCUZIONE CON LA COMMISSIONE EUROPEA	2
1.3. FORMA GIURIDICA E TECNICA NORMATIVA	4
PARTE 2 - QUESTIONI SPECIFICHE ED OSSERVAZIONI ALL'ARTICOLATO	6
2.1. FOCUS SU APPLICAZIONE DELLA PROPOSTA AL SETTORE AGROALIMENTARE E DELLA RISTORAZIONE	6
<i>A) Obbligo di etichette adesive su frutta e verdura compostabili (articolo 8, comma 1)</i>	<i>6</i>
<i>B) Divieto di utilizzo di determinati imballaggi (articolo 22 e allegato v) – richiesta soppressione</i>	<i>7</i>
<i>C) Obiettivi di riutilizzo e ricarica (articolo 26)</i>	<i>8</i>
<i>D) Rapporti con la direttiva cd "SUP" – articolo 61 – nozione di tappo</i>	<i>9</i>
<i>E) Disposizioni applicabili al settore dei fiori e delle piante ornamentali</i>	<i>11</i>
2.2. FOCUS SU APPLICAZIONE DELLA PROPOSTA AL SETTORE VITIVINICOLO	11
2.3. FOCUS SU INTRODUZIONE DI MECCANISMI DI CAUZIONAMENTO	12
2.4. FOCUS SU RIUTILIZZO E RICADUTE SU SICUREZZA ALIMENTARE E RESPONSABILITÀ DEGLI OPERATORI DEL SETTORE ALIMENTARE E DELLA DISTRIBUZIONE	13

PARTE 1 - QUESTIONI GENERALI

1.1. INQUADRAMENTO DEL CONTESTO

Nell'ambito degli impegni del *Green Deal*, la risoluzione sul Piano d'azione per l'economia circolare, approvata il 10 febbraio 2021, sollecita, tra l'altro, l'impegno della Commissione nel rafforzare i requisiti essenziali obbligatori per gli imballaggi, prendendo in considerazione misure di prevenzione, per ridurre i rifiuti di imballaggi ed orientare la progettazione in modo da promuovere il riutilizzo e la riciclabilità degli imballaggi, la riduzione della complessità dei materiali ed introdurre requisiti per il contenuto riciclato negli imballaggi di plastica. La risoluzione, quindi, nel sottolineare il ruolo essenziale degli imballaggi per la sicurezza dei prodotti, la sicurezza alimentare e l'igiene, nonché per la riduzione degli sprechi alimentari, invita l'industria ad integrare le misure normative con ulteriori azioni volontarie per evitare ulteriormente imballaggi inutili e ridurre sostanzialmente la quantità di imballaggi immessa sul mercato, sviluppando soluzioni di imballaggio più efficienti sotto il profilo delle risorse, circolari e rispettose del clima, quali formati di imballaggio armonizzati, riutilizzabili e ricaricabili, nonché di facilitare l'uso di imballaggi riutilizzabili per il trasporto.

Nel contesto descritto, secondo la Commissione europea, le misure proposte dovrebbero ridurre entro il 2030 le emissioni di gas a effetto serra derivanti dagli imballaggi a 43 milioni di tonnellate rispetto a 66 milioni di tonnellate di emissioni che verrebbero liberate a legislazione invariata. Dalle nuove misure la Commissione si attende, altresì, creazione di nuova occupazione (in particolare, oltre 600mila posti di lavoro nelle attività legate al riutilizzo degli imballaggi), oltre a risparmi per imprese e consumatori stimabili in circa 100 euro l'anno pro capite.

1.2. RICHIESTA DI IMPEGNO DELLO STATO NELL'INTERLOCUZIONE CON LA COMMISSIONE EUROPEA

Se la proposta di Regolamento, quindi, si matura in un contesto di obiettivi del tutto condivisibili, diversi tra gli strumenti individuati, però, per quanto si dirà oltre, non sembrano rispondere a principi di proporzionalità e riduzione dei costi per le imprese, andando paradossalmente a penalizzare paesi virtuosi come l'Italia che hanno raggiunto eccellenti risultati in termini di ricerca e sviluppo della filiera del riciclaggio.

In via generale, alcune delle misure proposte come, ad esempio, i divieti di immissione sul mercato introdotti dall'articolo 22, in combinato con l'allegato V, risultano fortemente penalizzanti per interi settori (in particolare, oltre al settore produttivo, il settore agroalimentare, della distribuzione e della ristorazione) che - a margine delle considerazioni di carattere sanitario e di tutela della salubrità, integrità e qualità dei prodotti - saranno costretti a dismettere o modificare le proprie linee di produzione o subiranno ingenti costi per la modifica dei modelli di distribuzione e consumo e per lo spreco conseguente alla perdita ed al deterioramento dei prodotti.

Si osserva, quindi, come sia **indispensabile che lo Stato italiano si adoperi tempestivamente ed in maniera determinata sui tavoli di lavoro a livello comunitario**, per garantire:

- una verifica a livello nazionale ed europeo dell’impatto del Regolamento, con particolare riferimento ai settori produttivi, distributivi, agroalimentare, della ristorazione e del mercato del lavoro e delle eventuali necessità di modifica;
- una revisione degli aspetti più problematici, tra cui l’eliminazione dei divieti, la modifica delle previsioni relative agli obblighi di riutilizzo, ecc;
- la revisione degli obiettivi generali e generalizzati fissati di riduzione degli imballaggi che:
 - a) prescindono dalla specifica funzione d’uso degli stessi, dovendo considerare, ad esempio come la funzione alimentare sia completamente differente rispetto ad altre funzioni;
 - b) prescindono dalla valutazione di alcuni trend nel comportamento dei consumatori (come la diffusione di pratiche di e-commerce o di prodotti in mono-porzioni) che sono determinati da fattori demografici e sociali);
 - c) prescindono dalle proprietà (rinnovabilità, riciclabilità, biodegradabilità) dei materiali in cui sono realizzati.
- una revisione di alcune previsioni della direttiva SUP che, oltre a sovrapporsi alla nuova disciplina, rischiano di penalizzare in maniera significativa alcune filiere, tra cui il settore agroalimentare e del settore lattiero caseario (ad esempio, nozione di tappo, riconoscimento chiaro della **differenza tra il prodotto interamente in plastica e parzialmente in plastica**; riconoscimento della possibilità di **immissione sul mercato dei prodotti in plastica biodegradabili e compostabili, ecc**);
- **un immediato chiarimento interpretativo** o, se necessario, una **revisione del regolamento comunitario di esecuzione (UE) 2020/2151** del 17 dicembre 2020, *che reca disposizioni relative alle specifiche di marcatura armonizzate per i prodotti di plastica monouso elencati nella parte D dell’allegato della direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell’incidenza di determinati prodotti in plastica sull’ambiente*, affinché possano essere uniformate le modalità di etichettatura con riferimento alle modalità per la raccolta differenziata e risulti evidente che **non sono soggetti all’obbligo di marcatura** secondo le disposizioni del regolamento i **prodotti in plastica compostabile**. In subordine, eventualmente, è necessario definire una diversa marcatura per distinguerla da quella della plastica non compostabile;
- definizione della possibilità di attivazione di strumenti di **sostegno economico** per le filiere maggiormente penalizzate dall’impatto della proposta. Sotto tale profilo, occorre considerare che i costi di produzione connessi alla cosiddetta transizione ecologica, soprattutto se attuata in tempi ravvicinati, possono determinare una diminuzione delle imprese capaci di operare in diversi mercati, favorendo il posizionamento di pochi grandi gruppi capaci di sostenere l’innalzamento dei costi delle filiere produttive. Ad una possibile contrazione del numero degli operatori economici potrebbero corrispondere importanti mutamenti della forza lavoro sia di carattere quantitativo (numero di occupati) che di carattere qualitativo (tipologia contrattuale, regime giuridico del rapporto). In tale contesto, è indispensabile inserire una riflessione su come agire nei confronti di quei lavoratori che, alla luce delle transizioni in atto, potrebbero essere espulsi dal mercato del lavoro, come si potrà riassorbirli, da chi dipenderà definire politiche di contenimento ed assorbimento e con quali strumenti, quale sarà il loro costo.

1.3. FORMA GIURIDICA E TECNICA NORMATIVA

Con riferimento alla forma giuridica, la Commissione, con l'obiettivo di assicurare una piena armonizzazione, ha scelto di intervenire con un Regolamento, che, a differenza della direttiva che consente agli Stati di muoversi in un quadro di flessibilità in relazione alle proprie specificità, risulta direttamente ed immediatamente applicabile.

In merito, sebbene in alcuni settori, come quello agroalimentare, ragioni di mercato e tutela della concorrenza rendano opportuni parametri di riferimento certi e uniformi a livello europeo, l'esperienza insegna come nel tempo, proprio con riferimento al settore degli imballaggi, si sia registrata l'adozione da parte di diversi Stati di misure particolarmente restrittive, con importanti ricadute sugli scambi. La Francia, ad esempio, risulta avere introdotto l'obbligo di apposizione del bollino compostabile sulla frutta, imponendo tale misura anche ai prodotti importati dall'Italia.

In questo contesto, a prescindere dalla forma giuridica adottata, nell'ottica di garantire realmente una applicazione uniforme delle previsioni a livello europeo, si ritiene che sia indispensabile **mantenere la previsione di cui all'articolo 4, comma 4** della proposta di Regolamento - che prevede che *“Qualora gli Stati membri decidano di mantenere o introdurre prescrizioni nazionali di sostenibilità o di informazione oltre quelle stabilite nel presente regolamento, dette prescrizioni non sono in conflitto con quelle stabilite nel presente regolamento e gli Stati membri non vietano, limitano od ostacolano l'immissione sul mercato di imballaggi conformi alle prescrizioni del presente regolamento per motivi di non conformità a dette prescrizioni nazionali”*.

In ogni caso, non può non rilevarsi come lo strumento della Direttiva consenta di valorizzare maggiormente le peculiarità ed i risultati raggiunti a livello nazionale, anche dovendo considerare che il livello di tutela ambientale e di sviluppi delle diverse filiere di gestione dei rifiuti è influenzato in modo molto significativo dalle diverse caratteristiche anche socio economiche dei diversi Stati.

In merito, deve essere sottolineato come i dati di Eurostat relativi al trattamento dei rifiuti nel 2020, enfatizzano il primato italiano nelle attività di recupero e riciclo dei rifiuti con i tassi più alti dell'intera Unione europea. Per quanto riguarda specificamente la gestione dei rifiuti di imballaggio l'Italia è da considerare un'eccellenza europea, avendone avviate a riciclo oltre 10,5 milioni di tonnellate, con un tasso pari al 73,3% nel 2021, superiore non solo all'obiettivo europeo del 65% fissato per il 2025, ma anche a quello del 70% previsto per il 2030.

La scelta europea di intervenire con un Regolamento, quindi, andando ad intervenire in modo uniforme per colmare ritardi ed inefficienze di alcuni Stati membri, rischia di mortificare i Paesi più virtuosi.

La stessa Commissione europea specifica nella nota esplicativa della proposta di regolamento, che entro il 2030 occorre garantire che tutti gli imballaggi siano riutilizzabili oppure riciclabili mediante processi economicamente sostenibili. Non esiste quindi un'unica via per sostenere una corretta e adeguata gestione degli imballaggi, bensì una strategia che non dovrebbe escludere nessuna modalità di lavoro, specie se, come nel caso del riciclo in Italia, il sistema già applicato si rivela assolutamente utile, sostenibile ed efficace.

In secondo luogo, non può non esprimersi preoccupazione per il rinvio continuo ad atti delegati, per la definizione di elementi determinanti della disciplina. Per stabilire norme comuni, infatti, la proposta attribuisce alla Commissione il potere di precisare ulteriormente numerosi

aspetti di dettaglio della nuova normativa attraverso l'adozione di atti delegati che sono destinati ad intervenire per disciplinare elementi molto rilevanti della materia, quali ad esempio la percentuale di contenuto riciclato minimo degli imballaggi in plastica, le prescrizioni per la riciclabilità su larga scala, criteri minimi obbligatori per gli appalti pubblici.

Nel dossier predisposto dalla Camera, inoltre, viene evidenziato come il potere attribuito alla Commissione sia esercitabile a tempo potenzialmente indeterminato – considerato che il termine di 10 anni previsto per l'esercizio della delega è tacitamente prorogabile per periodi di identica durata.

È evidente che il meccanismo di rinvio previsto è destinato a creare forti incertezze in termini di disciplina, ma, soprattutto, di valutazione dei costi e degli impatti delle misure.

Da ultimo, si ritiene indispensabile prevedere adeguati periodi di adeguamento e, comunque, un meccanismo transitorio o di sospensione, nel caso in cui vengano individuati nuovi packaging a norma che rivolvano eventuali criticità di sicurezza così da consentire alle imprese di orientarsi verso la transizione cogliendone le opportunità e non subendone soltanto gli oneri.

PARTE 2 - QUESTIONI SPECIFICHE ED OSSERVAZIONI ALL'ARTICOLATO

2.1. FOCUS SU APPLICAZIONE DELLA PROPOSTA AL SETTORE AGROALIMENTARE E DELLA RISTORAZIONE

La proposta di regolamento intende conseguire le seguenti finalità specifiche: ridurre i rifiuti di imballaggio pro capite per Stato membro del 15% rispetto al 2018 entro il 2040 e, in tal modo, giungere ad una riduzione complessiva dei rifiuti nell'UE del 37% circa rispetto all'ammontare che si raggiungerebbe in assenza di modifiche normative.

A tal fine, la Commissione ritiene indispensabile introdurre restrizioni “agli imballaggi inutili” promuovere l'utilizzo di imballaggi riutilizzabili e ricaricabili.

La criticità nasce essenzialmente dalla qualificazione come “inutile” di imballaggi che, invece, svolgono funzioni essenziali di protezione degli alimenti a tutela della salubrità, integrità e durabilità dei prodotti agroalimentari.

In tale contesto, occorre premettere che il settore agroalimentare e della ristorazione sono fortemente interessati dal provvedimento in quanto utilizzatori di imballaggi per il commercio di prodotti alimentari e per la somministrazione dei pasti. Pertanto, se da un lato - a margine di alcune considerazioni tecniche sul merito e sull'applicabilità di queste norme – si condivide l'obiettivo del regolamento di favorire una progettazione degli imballaggi mirata alla semplificazione, alla riduzione delle dimensioni complessive laddove compatibili con il prodotto imballato, nonché alla definizione condivisa di norme atte a ridurre il vuoto, dall'altro lato si esprime una sostanziale contrarietà su alcune scelte operate nella proposta in esame che, a fronte di una non significativa ricaduta ambientale, sono destinate ad impattare notevolmente sulle modalità di presentazione per la vendita e di conservazione dei prodotti agroalimentari, con ricadute in termini di salubrità ed integrità dei prodotti, sui costi aziendali e sullo spreco alimentare.

In particolare, segnaliamo forti criticità rispetto a:

A) Obbligo di etichette adesive su frutta e verdura compostabili (articolo 8, comma 1)

Con riferimento all'obbligo di apposizione su frutta e verdura dei bollini compostabili, si rileva la necessità di definire preventivamente le specifiche tecniche della compostabilità industriale e delle modalità per assicurarne la certificazione.

Se non sono chiare e definite prima e realmente disponibili soluzioni tecniche sulla compostabilità non si possono imporre divieti. Non avrebbe senso, infatti, imporre un bollino che è compostabile, ma solo a certe rigide ed elevatissime condizioni, che utilizzi al contempo colla.

Sotto il profilo operativo, deve rilevarsi come le etichette compostabili normalmente risultino meno efficaci, degradandosi durante i lunghi transiti.

Le etichette compostabili, con profili di certezza ed efficienza ed economicità, quindi, non saranno disponibili nel mercato nei tempi previsti dalla proposta di regolamento. Attualmente,

infatti, ciò che viene considerato compostabile ha costi eccessivi attesa anche la poca concorrenza su tale mercato. La realizzazione pratica della disposizione in commento si ritiene non percorribile

Si formula quindi la seguente proposta di emendamento:

<<All'articolo 8, comma 1, le parole "etichette adesive attaccate a frutta e verdura" sono soppresse>>.

B) Divieto di utilizzo di determinati imballaggi (articolo 22 e allegato v) – richiesta soppressione

Il combinato disposto dell'articolo 22 e allegato V pone il divieto di utilizzare determinati imballaggi ed in particolare:

- di imballaggi monouso di peso inferiore a 1,5 kg per i prodotti ortofrutticoli freschi (art. 22 e allegato V, punto 2), "a meno che non sia dimostrata la necessità di evitare la perdita di acqua o di turgore, i rischi microbiologici o gli urti fisici";
- imballaggi monouso nel settore HORECA, contenenti singole porzioni o porzioni, utilizzati per condimenti, conserve, salse, creme per caffè, zucchero e condimenti, ad eccezione degli imballaggi forniti insieme ad alimenti pronti da asporto destinati al consumo immediato senza necessità di alcuna ulteriore preparazione (articolo 22 e allegato V punto 4).

Il punto 2 dell'allegato V della proposta di Regolamento ha l'effetto di consentire il commercio di prodotti ortofrutticoli unicamente alla rinfusa senza l'ausilio di alcun tipo di imballaggio. Ciò comporta inevitabilmente:

1. un aumento della quota di rifiuti organici dovuta alle perdite durante la fase di trasporto e di manipolazione all'interno dei punti vendita;
2. una diminuzione della self life delle produzioni ortofrutticole;
3. una diminuzione di redditività in capo ai produttori ortofrutticoli europei: attualmente le catene di distribuzione premiano la vendita al dettaglio da penso imposto ovvero la possibilità di vendere al consumatore finale confezioni di ortofrutta preconfezionate dal produttore per le esigenze di una famiglia media (che consuma quantitativi molto al di sotto di 1,5 Kg di prodotti);
4. la mortificazione della competitività tra le imprese del settore, in quanto l'imballaggio assolve anche ad altre funzioni come la differenziazione, la convenienza, il marketing e il potenziamento dei marchi commerciali, la qualità differenziata, il prolungamento della vita utile del prodotto, la fornitura di informazioni ai consumatori sulla varietà, la qualità, il sistema di produzione, le raccomandazioni d'uso ecc..
5. la contraddizione con altre politiche europee in particolare con la PAC e con le politiche in tema di sicurezza alimentare, in quanto l'aumento del valore dei prodotti è uno degli obiettivi principali della PAC, soprattutto per gli ortofrutticoli, e che ciò continua ad avvenire nell'ambito degli interventi settoriali della nuova PAC attraverso i programmi operativi delle organizzazioni di produttori ortofrutticoli; aumentare il consumo di frutta e verdura fresche e sane e che è controproducente rispetto alle politiche dell'UE volte a: promuovere diete sane; ridurre gli sprechi alimentari in tutta l'UE; aumentare la sicurezza, la qualità e la tracciabilità della

produzione dell'UE; registrare e controllare l'origine dei prodotti, ad esempio attraverso le etichette "made-in" per i prodotti realizzati nell'UE o in uno Stato membro;

6. criticità in fase di esportazione di prodotti in alcuni Stati membri che, anticipando unilateralmente, l'adozione di analoghe misure restrittive, hanno iniziato un percorso legislativo nazionale in materia (ad. esempio, in Francia, Spagna, Belgio). Infatti, tali regole, anche definite diversamente tra i vari Paesi UE legiferanti si applicherebbero a breve all'export italiano o di altri Paesi, creando confusione, costi aggiuntivi ed ostacoli al commercio.

In tale contesto, nel segnalare come sia essenziale che la Commissione sospenda la esecutività di tali proposte normative in virtù del potere che le è concesso ogni qual volta un progetto di legge nazionale incide su una materia oggetto di una procedura legislativa unionale valida per tutti i Paesi e si ravvisi la necessità di una armonizzazione a livello di UE (come nel caso di specie), **con riferimento al divieto disposto dall'articolo 22 e dall'Allegato V, se ne chiede formalmente la soppressione.**

Analoghe considerazioni critiche vanno formulate con riferimento al divieto di utilizzare imballaggi monouso nel settore HORECA anche per le "conserve", misura che colpisce ancora una volta la filiera dell'ortofrutta poiché tra tali imballaggi vi rientrerebbero anche quelli solitamente utilizzati per le confetture. Anche in questo caso investimenti per linee di confezionamento effettuati dagli operatori del settore verrebbero vanificati immediatamente e, in ogni caso, si aumenterebbe il numero di rifiuti organici con poca garanzia sulla sicurezza alimentare.

Occorre inoltre sottolineare il legame tra l'utilizzo degli imballaggi alimentari e il prolungamento della shelf life degli alimenti, essendo gli imballaggi funzionali anche a ridurre il deterioramento dei prodotti e, conseguentemente, i volumi di spreco alimentare domestico.

Si formula quindi la seguente proposta di emendamento

<<All'allegato V sono apportate le seguenti modifiche:

a) Il punto 2 è soppresso;

b) al punto 4 la parola "conserve" è soppressa>>

C) Obiettivi di riutilizzo e ricarica (articolo 26)

Questo articolo, in generale prevede l'obbligo per diverse realtà produttive di utilizzare una quota di imballaggi atti ad essere inseriti in un sistema del riuso, senza tenere in debita considerazione la capacità di recupero dell'imballo e le regole igienico sanitarie cui gli operatori alimentari sono tenuti a rispettare e le implicazioni in termini di costi e di mancati benefici ambientali che comporta nel settore agroalimentare e della ristorazione il riuso di imballi. il riuso comporta attività di lavaggio e di sanificazione che dal punto di vista dell'impronta di carbonio è meno compatibile rispetto ad un circuito di recupero dell'imballo. Peraltro, considerato che in alcuni settori (come quello delle conserve) occorre garantire sterilità e sottovuoto, il tema del riuso, se non praticamente precluso, sarebbe possibile solo con il vetro con costi eccessivi per gli operatori.

A ciò si aggiunga, con riferimento al settore della ristorazione e della somministrazione dei pasti, la preoccupazione legata alla sicurezza alimentare, alla sicurezza dei materiali, al tema delle intolleranze alimentari e delle allergie.

Ancora, si rileva come l'articolo 26 paragrafi 12-13 abbia l'effetto di obbligare quasi tutti gli imballaggi per il trasporto ad essere completamente riutilizzabili. Tale meccanismo risulta applicabile anche ai contenitori (all'interno del sacchetto di plastica asettico) in cui sono trasportati normalmente la maggior parte dei pomodori trasformati. Occorre quindi valutare con attenzione se esistano alternative a questi contenitori con i sacchetti asettici e se sia effettivamente possibile garantire casse e sacchetti realizzati con materiali riutilizzabili senza intaccare la qualità o le caratteristiche fitosanitarie del prodotto.

Si formula quindi la seguente proposta di emendamento

<<All'articolo 26 sono apportate le seguenti modifiche:

- a) Il comma 5 è soppresso;
- b) al comma 6 le parole "succhi puri, succhi o mosti di frutta" sono soppresse;
- c) al comma 12 è aggiunto in fine il seguente periodo: "Tale obbligo non si applica agli imballi per prodotti agricoli" >>

D) Rapporti con la direttiva cd "SUP" – articolo 61 – nozione di tappo

L'articolo 61 della proposta di regolamento contiene le disposizioni di coordinamento con la direttiva (UE) 2019/204 (cd SUP), rappresentando quindi l'occasione per rimuovere alcune criticità che stanno emergendo in fase di applicazione della stessa. Al riguardo, oltre a quanto già rilevato in sede di considerazioni generali, si rileva come l'art. 6 della Direttiva (UE) 2019/904 (c.d. SUP) imponga che a far data dal 3 luglio 2024 siano utilizzati per i contenitori in plastica o compositi per bevande, con capacità fino a tre litri, tappi e coperchi aventi la caratteristica di restare attaccati ai contenitori stessi per la durata dell'uso previsto del prodotto. In assenza di uno specifico chiarimento in merito, l'obbligo sembrerebbe applicarsi anche alla cosiddetta "membrana sigillante" in alluminio o in plastica, dotata di anello ai fini della sua rimozione a strappo (rimozione definitiva e che non ne consente il riposizionamento), che caratterizza alcuni sistemi di duplice chiusura diffusamente utilizzati sui contenitori brick (tra i quali, in particolare, quelli di "Latte alimentare" al fine di offrire al consumatore finale un prodotto che offra assolute garanzie igienico-sanitarie, anche rispetto a rimozioni accidentali o a manomissioni volontarie in fase distributiva, e del quale possa verificare al momento dell'apertura lo stato di attuale ed effettiva sigillatura.

Ragioni di carattere igienico-sanitario, ambientale, economico, tecnico, nonché per un'oggettiva situazione di indisponibilità sul mercato di sistemi di chiusura aventi una tale caratteristica, rende opportuno il chiarimento circa l'esclusione dell'obbligo di "restare attaccato al contenitore" per la "membrana sigillante" in plastica che costituisce parte intrinseca del contenitore e non rientra nella nozione di tappo, normalmente a vite, che costituisce il vero e proprio sistema di apertura e chiusura e che risulta invece quale parte distinta e accessoria rispetto al contenitore.

Al riguardo si rilevano le seguenti criticità:

- l'indisponibilità sul mercato di "membrane sigillanti" che restino attaccate al contenitore: le imprese che producono i brick o i contenitori per il latte ed i relativi impianti di confezionamento non hanno sviluppato "membrane sigillanti" rispondenti al requisito di restare attaccate al contenitore. Ciò determina la necessità di rinunciare all'uso dei tappi attualmente utilizzati e ricorrere ad altri sistemi di chiusura tra quelli proposti dall'impresa della quale l'azienda lattiero-casearia utilizza l'impianto di confezionamento e che rifornisce per essa il relativo materiale di imballaggio. Anche laddove venissero sviluppate "membrane sigillanti" capaci di restare attaccate al contenitore, queste non potrebbero essere utilizzate perché rimarrebbero sporche, col rischio di provocare problemi igienici e sanitari: particelle di prodotto potrebbero rimanere adese alla parte superiore della membrana creando film lipidico/proteico e, quindi, terreno fertile per batteri.

- notevoli maggiori costi del materiale di chiusura: i sistemi di chiusura alternativi proposti dalle imprese fornitrici in questione risultano assai più costosi dell'attuale sistema costituito dalla "membrana sigillante" e dal separato tappo a vite. Dai fornitori è stato già comunicato un aumento del 23% dal prossimo anno ed un ulteriore aumento dal primo luglio 2024, per un totale del 50 % dal prezzo attualmente praticato. Si tenga conto che sono aumenti che si moltiplicano per milioni di contenitori.

- sproporzionati costi di adeguamento o sostituzione degli impianti di confezionamento: cambiare sistema di chiusura significa dover sostituire anche la parte dell'impianto di confezionamento che posiziona ed applica i tappi ed intervenire anche sulle macchine confezionatrici stesse, con un costo aziendale per macchina che oscilla da 900.000 a 1.000.000 €. Alcune imprese che utilizzano tale sistema dovrebbero adattare fino a 15 impianti. L'adattamento degli impianti, inoltre, rende necessario un fermo macchina di almeno un mese per ciascun impianto. Spesso, però, la sostituzione è addirittura impraticabile per ragioni tecniche o per mancanza di spazio negli stabilimenti (in quanto il nuovo applicatore tappo ha una lunghezza di oltre 6.000 mm lineari contro i 1.500 mm dell'attuale twister applicatore) o per incompatibilità con specifiche tipologie di contenitori;

- creazione di meccanismi pseudo-monopolistici per le imprese fornitrici di impianti di confezionamento e dei relativi materiali di imballaggio e chiusura: l'impossibilità di adattare le "membrane sigillanti" all'obbligo di restare attaccate al contenitore e quella di poter continuare ad utilizzare gli attuali impianti di confezionamento crea, nella fattispecie, l'occasione di favorire i fornitori dei macchinari di confezionamento, a spese delle aziende lattiero-casearie e dei consumatori finali di Latte alimentare. Considerando che la soluzione del tappo a vite Tethered, senza l'obbligo della gestione della membrana sigillante e quindi della modifica degli impianti di confezionamento, è prodotta da più fornitori, mentre la nuova soluzione offerta è fornita dal singolo, con rischi elevati e concreti di avere un fornitore unico;

- forte incremento dei costi di personale: il ricorrere ad altri sistemi di chiusura comporta la necessità di prevedere un addetto al controllo per ciascun impianto di confezionamento e per ognuno dei 4 turni lavorativi giornalieri in quanto il nuovo cap applicator salderà il tappo di chiusura alla membrana con induzione termica e quindi sarà un'operazione estremamente delicata;

- l'inutilità dell'obbligo per le "membrane sigillanti" dei contenitori di latte alimentare e la non rispondenza al quadro normativo in tema di sostenibilità: la disposizione che prevede l'obbligo che tappi e coperchi restino attaccati ai contenitori si innesta nella normativa generale in tema di

sostenibilità. Come è noto, il concetto di sostenibilità si fonda su tre pilastri indipendenti: sostenibilità economica, sostenibilità ambientale e sostenibilità sociale.

Nella fattispecie, la misura in questione non tiene però conto né del pilastro economico, né di quello sociale. La misura, oltretutto, non svolge in questo caso neanche nessuna funzione di protezione ambientale e risulta del tutto inutile a questi fini.

Infatti, tra le due soluzioni, l'attuale packaging EDGE, in cui è presente la linguetta da strappare e il suo tappo non attaccato, e la nuova soluzione che si porta dietro all'apertura la linguetta con il tappo attaccato, esiste una differenza di plastica sulla parte interessata al progetto pari a 0,49g. Il numero acquista una valenza significativa se moltiplicato per i milioni di confezioni su cui viene utilizzato. Due aspetti che chiaramente non vanno incontro alla Sostenibilità Ambientale: 1) maggiore quantità di plastica; 2) maggiore Emissione di CO₂. Mantenendo inalterata la situazione attuale della linea, pur garantendo l'utilizzo del tappo tethered, si otterrebbe quindi un significativo risparmio in termini di plastica e CO₂ emessa.

Inoltre, alla soluzione del nuovo tappo, per poter permettere l'estrazione della linguetta durante l'apertura, viene applicato un disco di alluminio e quindi un tappo non più mono materiale plastico ma un tappo multimateriale plastica + alluminio non riciclabile (!), oltre ad un aumento del consumo energetico dovuto alla saldatura ad induzione.

L'obbligo, inoltre, contemplato dalla Direttiva, ha lo scopo di intervenire sul problema del c.d. "marine litter". Se una tale misura si può giustificare per quei prodotti oggettivamente consumati in gran quantità sulle spiagge e in altri spazi pubblici all'aperto, al di fuori cioè dell'ambito domestico o di quello delle comunità, il latte alimentare - sia tal quale, sia impiegato come ingrediente nella preparazione di piatti e ricette - è utilizzato esclusivamente a livello domestico o all'interno degli spazi delle comunità (alberghi, mense, ristoranti) e le confezioni vengono pertanto correttamente conferite alla raccolta differenziata per il loro recupero e riciclaggio.

E) Disposizioni applicabili al settore dei fiori e delle piante ornamentali

Tra i fattori produttivi dei fiori e delle piante ornamentali, i vasi e gli imballaggi rappresentano un ruolo fondamentale. La possibilità di riutilizzare piante e vasi da fiori è strettamente legata al tipo di mercato a cui i prodotti sono destinati.

Si ritiene quindi utile procedere ad una revisione della definizione contenuta nell'allegato I del regolamento, che distingue in modo ambiguo tra due diversi tipi di vasi per fiori e piante: vasi che accompagnano la pianta per tutto il suo ciclo di vita, e quelli che destinati ad essere separati da esso in una certa fase del ciclo produttivo. Occorre infatti garantire che i vasi destinati ai consumatori finali siano esclusi dalla definizione di imballaggio quando il coltivatore dichiara sull'etichetta della pianta che il vaso non deve essere rimosso.

2.2. FOCUS SU APPLICAZIONE DELLA PROPOSTA AL SETTORE VITIVINICOLO

Al di là delle scadenze piuttosto ambiziose, la proposta normativa mette al centro il riutilizzo degli imballaggi e non il loro riciclo, soluzione non sempre efficace e comunque, tenendo conto degli

adeguamenti strutturali e logistici che comporta il recupero degli imballaggi e del trattamento che necessariamente dovrebbe precedere il riutilizzo, certamente non a costo zero, neanche sotto il profilo ambientale.

Per quanto riguarda il settore vitivinicolo, il testo pubblicato fissa degli obiettivi per i produttori ed i distributori che dal 1° gennaio 2030 dovranno garantire che il 5% dei vini immessi sul mercato deve utilizzare contenitori riutilizzabili, impegno destinato a raggiungere il 15% entro il 1° gennaio 2040. Novità anche per i vini aromatizzati, le bevande a base di vino ed i cosiddetti *ready to drink*, che entro le date indicate dovranno raggiungere traguardi ancora più ambiziosi, rispettivamente pari al 10% e 25% di prodotto disponibile in contenitori riutilizzabili. L'unica eccezione riguarda i vini spumanti, considerando che il riutilizzo delle bottiglie aumenta il rischio di microfratture e – tenendo conto dell'elevata pressione a cui sono sottoposte, indicativamente da 3 a 5 atmosfere – di rotture.

Si evidenziano le criticità che rendono il riutilizzo delle bottiglie un'ipotesi ritenuta poco percorribile: la necessità di igienizzare i recipienti, processo che, oltre a consumare acqua e prodotti detergenti, richiede la preliminare eliminazione delle etichette, spazi e sistemi per lo stoccaggio attualmente non disponibili, la concreta difficoltà di recupero le bottiglie vuote – tra l'altro non standardizzate, ma differenti per colore, forma e capacità, spesso anche personalizzate – anche tenendo conto delle distanze e dei considerevoli volumi di vino confezionato destinati al commercio estero.

Occorre inoltre rilevare come la proposta di Regolamento rischi di determinare una sostanziale standardizzazione degli imballaggi, con pregiudizio in termini di marketing, considerando come, nel settore vitivinicolo, l'imballaggio e l'etichettatura siano importanti elementi distintivi del brand aziendale.

Per questi motivi, si chiede l'esclusione del vino dagli obiettivi di riutilizzo/riutilizzo della presente proposta.

Inoltre, si evidenzia come le restrizioni sulla progettazione degli imballaggi avranno conseguenze negative per il settore vitivinicolo imponendo una revisione di tali previsioni.

Ad esempio, il divieto di doppi fondi o simili di cui all'art. 9, paragrafo 2, non tiene conto del fatto che tali elementi di design sono spesso utilizzati per le bottiglie di vino. Molti elementi di design sono necessari non solo se sono un'indicazione della provenienza geografica, ma anche in generale, ad esempio per distinguere vini diversi tra loro o il vino in generale da altre bevande in bottiglia di vetro. Il design dovrebbe pertanto essere incluso come funzione dell'imballaggio per riflettere l'importanza del design, in particolare per il settore vinicolo.

2.3. FOCUS SU INTRODUZIONE DI MECCANISMI DI CAUZIONAMENTO

L'introduzione del cauzionamento - che, di fatto, va ad affiancare la raccolta differenziata - è destinato a determinare un aumento significativo dei costi economici senza produrre significative ricadute in termini ambientali. Problemi sul cauzionamento si rilevano anche con riferimento ai prodotti alla spina.

Si ritiene che tale strumento vada previsto solo a livello volontario o sperimentale.

Sarebbe pertanto preferibile aumentare le quantità di imballaggi riutilizzate con sistemi decentrati e flessibili di restituzione come quelli già in uso (in Italia si riutilizzano già 2 milioni e 340 mila tonnellate di imballaggi pari al 16% del totale) evitando gli oneri e le rigidità dei sistemi centralizzati di restituzione basati sul deposito cauzionale.

In ogni caso, qualunque sistema, anche volontario, di deposito cauzionale, dovrà essere strutturato e pensato *in primis* in termini di valutazione di impatto gestionale per le varie organizzazioni coinvolte, ma anche e soprattutto in funzione della adeguata valorizzazione dell'impegno del settore distributivo, attraverso la scelta, condivisa con gli operatori, di modelli che garantiscano adeguata remunerazione a un settore che, diversamente, rischia di dover soltanto sopportare costi derivanti dalla gestione dei rifiuti.

2.4. FOCUS SU RIUTILIZZO E RICADUTE SU SICUREZZA ALIMENTARE E RESPONSABILITÀ DEGLI OPERATORI DEL SETTORE ALIMENTARE E DELLA DISTRIBUZIONE

Occorre rilevare come il testo risulti eccessivamente sbilanciato sul riuso/riutilizzo che include anche gli imballaggi primari.

In merito, se può essere condivisibile l'impostazione con riferimento ad imballaggi secondari o terziari, per gli imballaggi primari il riutilizzo o il riempimento comportano diverse possibili criticità:

- profili di responsabilità, che saranno dettagliati più ampiamente sotto;
- una standardizzazione degli imballaggi, in quanto, diversamente, il riuso diventerebbe impossibile o eccessivamente dispendioso. Si pensi, ad esempio, ad un prodotto tipico di una regione, con un imballaggio caratteristico che, per poter essere riutilizzato, mantenendo brand ed etichettatura, dovrebbe necessariamente tornare nella regione di provenienza. Sotto tale profilo, sarebbe necessario scegliere tra politiche di marketing e ragioni di "economia" logistica.

Oltre a quanto rilevato sopra con riferimento ai temi del deposito cauzionale e della necessità di assicurare adeguato confezionamento dei prodotti agroalimentari al fine di preservarne qualità, integrità e salubrità, con specifico riferimento ai settori alimentari, della ristorazione e della distribuzione non possono non esprimersi preoccupazione per le possibili ricadute in termini di responsabilità conseguenti ai meccanismi di riutilizzo e ricarica degli imballaggi.

Al riguardo, pare utile riportare le conclusioni dell'Adunanza del Consiglio di Stato che, in Commissione speciale del 21 marzo 2018 (numero affare 00263/2018), ha risposto ai quesiti formulati dal Ministero della salute in merito alle disposizioni in materia di produzione e commercializzazione dei sacchetti per alimenti libero servizio, introdotte dall'art. 226-ter del d.lgs. 3 aprile 2006, n.152.

Nel caso di specie, nel valutare le ricadute in termini di sicurezza conseguenti al riconoscimento della possibilità di utilizzare nei punti vendita sacchetti già usati, il Consiglio di Stato ha richiamato l'art. 17, comma I del regolamento (CE) 178/2002 che affida agli operatori del settore alimentare il compito di garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte. In base

all'art. 1 del regolamento (CE) 852/2004 è necessario garantire la sicurezza degli alimenti lungo tutta la catena alimentare, a cominciare dalla produzione primaria. L'art. 4 prevede che gli operatori del settore alimentare che eseguono qualsivoglia fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti rispettino i requisiti generali in materia d'igiene di cui all'allegato II e ogni requisito specifico previsto dal regolamento (CE) 853/2004. A tal fine, il capitolo IX, relativo ai requisiti applicabili ai prodotti alimentari, prevede, tra l'altro, che *"in tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione gli alimenti devono essere protetti da qualsiasi forma di contaminazione atta a renderli inadatti al consumo umano, nocivi per la salute o contaminati in modo tale da non poter essere ragionevolmente consumati in tali condizioni"*. Inoltre, il capitolo X sui requisiti applicabili al confezionamento e all'imballaggio dispone che *"i materiali di cui sono composti il confezionamento e l'imballaggio non devono costituire una fonte di contaminazione; i materiali di confezionamento devono essere immagazzinati in modo tale da non essere esposti a un rischio di contaminazione"*.

Sulla base di tali premesse, il Consiglio di Stato ha rimarcato l'esigenza di coniugare tali previsioni con le ragioni di tutela della sicurezza ed igiene degli alimenti, al cui presidio è in primo luogo chiamata l'impresa di distribuzione, la cui responsabilità permane.

Al riguardo, deve infatti sottolinearsi che non ogni involucro risulta idoneo all'imballaggio degli alimenti. Invero, il legislatore detta regole relative ai materiali che possono venire a contatto diretto con alimenti o bevande, allo scopo di garantire che detti materiali siano adeguati e non rendano insicuri gli alimenti. Il criterio generale è che i materiali o gli oggetti destinati a venire a contatto, direttamente o indirettamente, con i prodotti alimentari devono essere sufficientemente inerti da escludere il trasferimento di sostanze ai prodotti alimentari in quantità tali da mettere in pericolo la salute umana o da comportare una modifica inaccettabile della composizione dei prodotti alimentari o un deterioramento delle loro caratteristiche.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Consiglio di Stato ricorda che *"l'operatore del settore alimentare deve sempre e comunque garantire che gli alimenti soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione, nonché verificare che tali disposizioni siano soddisfatte, dovendosi riconoscere la responsabilità del distributore di alimenti a prescindere dalla sua partecipazione o meno al confezionamento (art. 17 del regolamento 178/2002). Pertanto, a scanso di equivoci, deve precisarsi che, quanto meno in astratto, la responsabilità dell'impresa di distribuzione non possa venire automaticamente meno nel caso in cui un danno o un pregiudizio sia stato cagionato dalla condotta del consumatore o, per quanto rileva in questa sede, per il tramite dell'inidoneità di un involucro dallo stesso introdotto nell'esercizio commerciale. Infatti, deve ribadirsi che, proprio in ragione dell'irrinunciabile esigenza di preservare l'integrità degli alimenti posti in vendita, sull'esercizio commerciale, in base alle norme già citate, grava comunque un obbligo di controllo su tutti i fattori potenzialmente pregiudizievoli per la sicurezza dei prodotti compravenduti all'interno del punto vendita, tra cui, evidentemente, anche sugli eventuali sacchetti che il consumatore intende utilizzare. Al riguardo, giova ricordare che il più importante obbligo del titolare dell'impresa alimentare, la cui inosservanza può essere fonte anche di responsabilità penale, consiste nell'analisi di pericoli e punti critici di controllo, così come previsto dall'art. 5 regolamento 852/2004 il cui 1° comma stabilisce, per l'appunto, che "Gli operatori del settore alimentare predispongono, attuano e mantengono una o più procedure permanenti, basate sui principi del*

sistema HACCP". L'omessa osservanza durante tutta la catena alimentare delle regole cautelari, a cominciare dall'adozione del "piano di autocontrollo", passando poi per l'integrale rispetto delle indicazioni ivi contenute, costituisce dunque un profilo di colpa degli operatori del settore alimentare".

Risulta quindi evidente come i meccanismi previsti dalla proposta di regolamento relativi alla ricarica ed al riutilizzo degli imballaggi ed alla presenza di materiale riciclato, con particolare riferimento agli imballaggi del settore alimentare rischiano di esporre gli operatori del settore alimentare ad importanti responsabilità anche di tipo penale, con un sostanziale obbligo di garantire una impossibile verifica dell'idoneità e della conformità a legge ed a requisiti igienico sanitari dei contenitori utilizzati dal consumatore.

Alla luce delle considerazioni che precedono, sarebbe necessario ed imprescindibile, rispetto della normativa in tema di igiene e sicurezza alimentare rivedere le norme in materia di riutilizzo e ricarica degli imballaggi alimentari anche prevedendo la possibilità per gli operatori e per l'esercizio commerciale, in quanto soggetti che devono garantire l'integrità dei prodotti ceduti dallo stesso, di poter vietare l'utilizzo di contenitori autonomamente reperiti dal consumatore per evitare il rischio che non siano conformi alla normativa di volta in volta applicabile per ciascuna tipologia di merce, o comunque in concreto non idonei a venire in contatto con gli alimenti.