

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" (COM(2022)677 final)

4^a Commissione Politiche europee Senato della Repubblica

1. Premesse

Il presente documento contiene la posizione di CONFIDA (Associazione Italiana Distribuzione Automatica) relativamente alla proposta di Regolamento sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio ([COM\(2022\)0677](#)), pubblicata lo scorso 30 novembre dalla Commissione europea e attualmente all'esame del Parlamento europeo, in sede principale in Commissione Ambiente, e del Consiglio, nella sua formazione Ambiente.

Nel campo della distribuzione automatica, o *vending*, l'Italia è leader a livello internazionale. **Il nostro Paese, infatti, ha la più ampia rete distributiva alimentare automatica d'Europa con oltre 820 mila vending machine installate**, seguito da Francia (590 mila), Germania (545 mila) e Inghilterra (421 mila). Sono più di 3000 le imprese della distribuzione automatica in Italia, con un indotto occupazionale di oltre 30.000 persone. A questi numeri si devono aggiungere le imprese coinvolte in tutta la filiera, come quella dei produttori alimentari e dei fabbricanti di accessori e di tecnologie per le vending machine.

Inoltre, i distributori automatici sono un prodotto della tecnologia italiana apprezzata in tutto il mondo. I fabbricanti italiani di vending machine sono infatti leader a livello mondiale e circa il 70% della produzione italiana viene esportata all'estero. Tra le produzioni italiane del vending esportate anche all'estero non ci sono solamente le macchine, ma anche molti imballaggi accessori tipicamente utilizzati nelle vending machine, quali prodotti in plastica monouso come bicchieri, agitatori di bevande e bottiglie.

In questo contesto, CONFIDA, è anche socio fondatore di **EVA – European Vending & Coffee Service Association**, punto di riferimento a livello europeo per il settore del vending, con associati rappresentativi di oltre 4 milioni di vending machines, di cui circa l'80% allocate in luoghi di lavoro o di studio. A livello europeo l'industria impiega oltre 85 mila soggetti, con un fatturato annuale di circa 16 miliardi di euro. Come evidente dai dati, l'Italia è per distacco il Paese europeo con il maggior numero di vending machines, e con il maggior numero di soggetti impiegati nel settore, oltre che con un altissimo livello di esportazione, rendendo di fatto il settore del vending un'eccellenza del Made in Italy.

Il settore, con la chiusura dei luoghi di lavoro e l'aumento dello smart working, è stato tra i più penalizzati nel corso della Pandemia, oltre ad aver già subito in passato alcune normative europee che hanno fortemente impattato il mondo delle vending machines. In particolare, già con la **Direttiva UE 2019/904 sulla plastica monouso (cd. Direttiva SUP)**, recepita in Italia col decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 196, erano previste una serie di limitazioni piuttosto rilevanti per il settore, tra cui il divieto di immissione sul mercato di specifici prodotti in plastica, tra cui i **cd. agitatori per bevande**, elemento essenziale per l'erogazione delle bevande calde attraverso i distributori automatici.

2. La proposta di Regolamento su imballaggi e rifiuti da imballaggio

La proposta di Regolamento pubblicata lo scorso 30 novembre, come segnalato anche da altri comparti del commercio e dell'industria italiana, ed in generale anche dal Governo italiano, presenta diversi punti critici a partire dallo strumento normativo proposto, poiché **la scelta di un Regolamento, e non di una Direttiva come in passato, penalizza specifiche peculiarità e investimenti di alcuni Stati tra cui l'Italia** che, sul fronte degli imballaggi, vanta già risultati importanti essendo primo fra i grandi Stati europei per riciclo pro-capite dei materiali da imballaggio. Non a caso, rispetto agli attuali obiettivi fissati al 2025, **l'Italia ha già raggiunto e superato i target di riciclo** degli imballaggi post-consumo (con quasi il 74% rispetto al 65% previsto dall'Europa).

A questo proposito si segnala che il comparto italiano della distribuzione automatica ha dato vita, *unicum* in Europa, ad un progetto di economia circolare chiamato **RiVending** (www.rivending.eu) volto al recupero e riciclo di bicchieri e palette in plastica (PS) e bottiglie in PET per distributori automatici promosso da CONFIDA insieme al COREPLA -Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclo e il Recupero degli Imballaggi in Plastica e UNIONPLAST – Unione Nazionale Industrie Trasformatrici Materie Plastiche (Federazione Gomma Plastica). Ad oggi, sono stati già installati in aziende, scuole, università e uffici pubblici, in tutta Italia, oltre 13 mila cestini che raccolgono e riciclano la plastica dei distributori automatici consentendo un risparmio di oltre 1.000 tonnellate di CO2 all'anno.

La proposta di Regolamento, invece, punta sulla riduzione e l'eliminazione degli imballaggi, sulla valorizzazione dei prodotti sfusi, sui contenitori da riutilizzare attraverso l'introduzione vincolante e restrittiva di forme e modalità di cauzione. Una scelta che vanificherebbe tutti gli sforzi e gli investimenti che il nostro Paese e il nostro settore ha fatto negli ultimi anni.

Occorre poi ricordare che quando si parla di prodotti alimentari, gli imballaggi, inclusi quelli monouso, sono fondamentali per la protezione e conservazione degli alimenti, l'informazione al consumatore, la tracciabilità e l'igiene dei prodotti. A questo si aggiunga che la distribuzione automatica è un **canale distributivo alimentare "non presidiato"** dove i prodotti sono all'interno delle macchine e gli imballaggi tutelano la sicurezza e la salute del consumatore.

E, infine, le vending machine sono posizionate anche all'interno di luoghi come ospedali e strutture sanitarie in genere, luoghi di transito come stazioni, aeroporti e metropolitane, aziende di produzione dove **l'imballaggio monouso è specificamente richiesto per ragioni di igiene e sicurezza alimentare**. Proprio le peculiarità del settore della distribuzione automatica la rendono diametralmente opposta al settore dell'Horeca – tra i settori a cui è rivolta la proposta di Regolamento sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio.

La distribuzione automatica, infatti, è una forma speciale di vendita classificata sulla base di NACE/Ateco all'interno della macrocategoria "G" "Commercio all'ingrosso e al dettaglio" ossia la sezione 47 e non nella macrocategoria "I" "Attività dei Servizi di Alloggio e Ristorazione", e in particolare alle sezioni 55 e 56 che rappresentano il settore dell'Horeca. Il vending è un servizio socialmente utile in quanto fornisce beni alimentari anche laddove non esistono altre forme di approvvigionamento.

Il vending infine non prevede, a differenza dell'Ho.Re.Ca., un "intervento umano" per la preparazione o somministrazione dei cibi. È una vendita totalmente automatica di prodotti alimentari confezionati contenuti all'interno di una macchina e pertanto, alla luce di queste caratteristiche, necessitano di una particolare attenzione agli aspetti igienici imponendo l'uso anche di imballaggi monouso.

Detto ciò, si segnalano le seguenti criticità nel testo del Regolamento:

- **Articolo 3 (Definizioni)** - Prevede che la distribuzione di food and beverage sia inclusa nella sezione 56 "Food and beverage activities" di cui alla NACE Rev. 2 - Classificazione statistica delle attività economiche ([link](#)). La sezione di riferimento per il vending sarebbe però la 47, di conseguenza a nostro avviso il vending dovrebbe essere escluso dall'applicabilità di tali disposizioni.
- **Articolo 8 (Imballaggi compostabili)** – Prevede che entro 24 mesi dall'entrata in vigore del Regolamento, gli imballaggi indicati all'articolo 3 (bustine per tè o cialde per caffè, o unità monodose destinate a un sistema per la preparazione di tè o caffè) siano industrialmente compostabili in condizioni controllate negli impianti di trattamento dei rifiuti organici.
- **Articolo 26 (Obbligo di riutilizzo e di ricarica)** - Prevede che:
 - **Bevande fredde o calde** - per bevande fredde o calde destinate al riempimento nel punto di vendita in un contenitore per asporto è previsto un target di riutilizzo al **20% entro il 2030** e all'**80% entro il 2040**.
 - **Alimenti da asporto** - per alimenti da asporto, destinati al consumo immediato nel settore Ho.Re.Ca. il target di riutilizzo è al **10% al 2030** e al **40% al 2040**.
 - **Bevande alcoliche** - per le bevande alcoliche gassate diverse dal vino l'obiettivo di riutilizzo è al **10% al 2030** e al **25% al 2040**.
 - **Bevande analcoliche** - per le bevande analcoliche è previsto un target del **10% al 2030**, e del **25% al 2040**.
- **Articolo 44 (Sistemi di deposito cauzionale e restituzione)** - Prevede che entro il 1° gennaio 2029 gli SM debbano adottare sistemi di deposito cauzionale e restituzione per:
 - bottiglie di plastica monouso;
 - contenitori di metallo monouso.Gli SM possono essere esentati da tale obbligo qualora il tasso di raccolta differenziata sia superiore al 90% in peso degli imballaggi di questo formato immessi sul mercato nel territorio di detto Stato negli anni 2026 e 2027.
- **Articolo 22 e Allegato V (Restrizioni all'uso di determinati formati di imballaggio)** – L'articolo 22, rimandando per il dettaglio all'Allegato V, introduce il divieto di immissione sul mercato di diversi imballaggi.

3. Le proposte di Confida

L'associazione ritiene pertanto che per poter garantire il prosieguo dell'attività del settore senza un impegno eccessivamente gravoso che potrebbe avere rilevanti ricadute ambientali, siano necessarie alcune sostanziali modifiche al Regolamento, che permettano un'applicazione dello stesso che abbia un approccio più concreto e attento alle caratteristiche peculiari del settore.

Le proposte di CONFIDA si articolano pertanto su quattro punti:

- definizione di vending;
- riutilizzo e deposito cauzionale;
- capsule compostabili;
- restrizioni all'uso di determinati imballaggi

3.1 Vending

Sul vending l'obiettivo è quello di adottare una definizione precisa affinché si possa evitare di ragionare per analogia rispetto al settore Ho.Re.Ca. Le differenze tra i due settori, ed in particolare l'assenza di operatori fisici nel settore del vending renderebbe di fatto impossibile l'applicazione delle normative pensate per l'Ho.Re.Ca.

In questo contesto andrebbe semplicemente chiarito che il vending e l'Ho.Re.Ca., come del resto evidenziato nella "NACE Rev. 2 - Classificazione statistica delle attività economiche ([link](#))", sono due settori differenti e di conseguenza non sovrapponibili.

Le regole ad essi applicabili andrebbero di conseguenza differenziate, sulla base delle peculiarità di ciascun settore, evitando eventuali vuoti normativi che possano dar luogo a pericolose incorporazioni per analogia.

Proposta - Chiarimento normativo finalizzato a differenziare il settore del vending da quello dell'Ho.Re.Ca, al fine di evitare l'applicabilità della medesima normativa.

3.2 Riutilizzo e Deposito cauzionale

Sul **riutilizzo** sono stabiliti una serie di obiettivi estremamente complicati da raggiungere, ed estremamente costosi per il settore del vending. Allo stesso modo, sul **Deposito cauzionale** la disposizione normativa pone un target di raccolta estremamente ambizioso, il cui mancato raggiungimento causerebbe l'automatica entrata in vigore di sistemi di deposito, anche con cauzione.

In particolare, per come è strutturato il canale distributivo del vending con 820 mila macchine sparse in tutta Italia e non concentrate in un solo punto, la raccolta dei contenitori in plastica sarebbe eccessivamente onerosa e la mancanza di operatori fisici renderebbe difficilmente gestibile la restituzione delle cauzioni.

Uno sforzo di questo genere, a fronte di un risultato così marginale, denota un approccio poco pratico, che rischierebbe di mettere estremamente in difficoltà l'intero settore.

In tal senso, bisogna a nostro avviso considerare anche l'esperienza di altri Stati – come, per esempio, la Germania – che proprio in attuazione del proprio sistema di DRS hanno escluso il settore del vending a causa delle difficoltà tecniche di implementazione di un simile sistema.

Proposta - Escludere i prodotti consumati attraverso vending machines dagli obiettivi di riutilizzo e dallo *scope* del deposito cauzionale.

3.3 Capsule compostabili

Il testo legislativo prevede che entro 24 mesi dall'entrata in vigore del Regolamento la totalità degli imballaggi delle capsule di caffè/tè debba essere compostabile.

Proposta – Da un lato, si propone di ampliare il periodo di tempo transitorio di applicazione della norma – magari estendendolo al 2030 al fine di consentire all'industria di continuare a sviluppare imballaggi compostabili, dall'altro, prevedere che si applichi solo alle bustine da tè o caffè e non anche alle unità monodose.

3.4 Restrizioni all'uso di determinati imballaggi

L'articolo 22, rimandando per il dettaglio all'Allegato V, introduce il divieto di immissione sul mercato di imballaggi monouso fondamentali per diversi settori del commercio di alimenti e bevande che non sembra giustificato da un'analisi del ciclo vita e non rispetta i requisiti di igiene, salute e sicurezza alimentare previsti dalla legislazione Europea. In particolare, al punto tre dell'Allegato V sono richiamati imballaggi monouso per alimenti e bevande, tra cui i bicchieri monouso. Per il settore della

distribuzione automatica, i bicchieri monouso sono degli imballi tecnici alloggiati all'interno della vending machine e che sono essenziali per l'erogazione del caffè che rappresenta oltre il 60% delle consumazioni non sostituibili con alternative riutilizzabili. Infine, ricordiamo che alcuni degli imballaggi inclusi nell'Allegato V (e.g. tazze per bevande in plastica monouso) sono già oggetto dell'Art. 4 della Direttiva (EU) 2019/904 (misure sulla riduzione del consumo), che diversi Stati membri stanno già applicando nelle rispettive giurisdizioni.

Proposta - Confida ritiene che sia opportuno escludere il settore della distribuzione automatica dall'ambito di applicazione della disposizione relativa alla restrizione per l'uso di determinati imballaggi, per esempio quello dei bicchieri, per motivazioni legate ad un'oggettiva impossibilità di erogazione del prodotto se verranno esclusi gli imballaggi monouso, e per salvaguardare da un punto di vista sanitario la qualità del prodotto. Inoltre, si segnala che tale tipo di intervento implicherebbe la necessità di sostituire quasi integralmente gran parte dei distributori automatici, attività che, sia in termini di costi, sia in termini logistici, appare insostenibile.