

Audizione di Assoambiente
Su
Atto COM (2022) 677
sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio

presso
4a Commissione
(Politiche dell'Unione europea)

Senato della Repubblica

Roma, 12 aprile 2023

Illustre Presidente e Onorevoli Senatori,

abbiamo accolto con piacere l'invito rivolto ad Assoambiente nell'ambito dell'esame dell'Atto COM (2022) 677, in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio.

Assoambiente è l'Associazione che dal 1951 rappresenta, a livello nazionale ed europeo, le imprese che operano in Italia nella gestione dei rifiuti e dell'economia circolare – servizi di igiene ambientale, impianti di riciclo, recupero, smaltimento dei rifiuti urbani e speciali, attività di intermediazione – e delle bonifiche.

Il settore della gestione dei rifiuti di imballaggio è rappresenta una filiera cruciale per la sostenibilità e, tra i diversi flussi di rifiuti, gli imballaggi sono uno dei più interessanti in termini di volumi generati annualmente, tassi di crescita, questioni ambientali e anche opportunità di business.

A riguardo, Assoambiente, in rappresentanza anche delle filiere del riciclo e della gestione dei rifiuti, concorda con alcune delle misure introdotte quale ad esempio il contenuto obbligatorio di riciclato, elemento essenziale per realizzare una reale domanda di materiale riciclato, innescando quindi investimenti nella raccolta differenziata, la cernita ed il riciclo.

Considerato poi il ruolo importante dell'industria della gestione dei rifiuti al fine di raggiungere gli ambiziosi obiettivi definiti a livello europeo e di affrontare le sfide prossime ed attuali, si riportano di seguito alcune osservazioni in merito alla proposta della Commissione, oggetto della presente audizione.

1. BASE GIURIDICA

Assoambiente ritiene che la scelta da parte dell'UE di adottare un regolamento anziché una direttiva potrebbe non agevolare eventuali ambizioni migliorative dei singoli Stati membri rispetto agli obiettivi contenuti nel futuro regolamento. Sarebbe pertanto opportuna una doppia base giuridica che consenta più elasticità.

2. L'INCERTEZZA COMPROMETTE GLI SVILUPPI E GLI INVESTIMENTI A LUNGO TERMINE

Diversi sono gli elementi di incertezza nella proposta della Commissione, connessi soprattutto al rinvio a decisioni future, che non consentono una valutazione o analisi in questo momento.

La proposta prevede infatti diversi **atti delegati e di esecuzione per stabilire criteri e aspetti tecnici** che andranno ad incidere in modo importante sulle scelte di investimento nel settore della gestione dei rifiuti. Riteniamo importante fornire di seguito un elenco degli atti che hanno il maggiore impatto sulle attività per le imprese del riciclo:

- articolo 6 – la Commissione, attraverso atti delegati, dovrà definire i criteri per la progettazione del riciclo e la metodologia per valutare se gli imballaggi sono riciclabili su larga scala;
- articolo 7 - la Commissione dovrà adottare un atto di esecuzione per stabilire la metodologia per il calcolo e la verifica della percentuale di contenuto riciclato recuperato dai rifiuti di plastica post-consumo e il formato della relativa documentazione tecnica. Inoltre, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati per rivedere e prevedere deroghe all'ambito di applicazione, al calendario o al livello del contenuto minimo riciclato, e modificare la percentuale minima di contenuto riciclato recuperato dai rifiuti di plastica post-consumo, "*ove giustificato dalla mancanza di disponibilità o dai prezzi eccessivi*";

- articolo 8 - alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati per modificare l'elenco degli imballaggi che devono essere compostabili;
- articolo 11 - alla Commissione è conferito il potere, mediante atti di esecuzione, di stabilire requisiti e formati armonizzati in materia di etichettatura per gli imballaggi e i contenitori per i rifiuti, nonché di individuare la composizione materiale dei mezzi di imballaggio delle tecnologie di marcatura digitale;
- articolo 26 - la Commissione può adottare atti delegati che stabiliscono obiettivi di riutilizzo più specifici e ulteriori esenzioni;
- articolo 27 - la Commissione dovrà adottare atti di esecuzione per stabilire norme e metodologie di calcolo dettagliate per quanto riguarda gli obiettivi di riutilizzo e ricarica;
- articolo 50 - la Commissione dovrà adottare atti di esecuzione per stabilire le norme per il calcolo, la verifica e la comunicazione dei dati, compresa la metodologia per determinare i rifiuti di imballaggio generati e il formato per la comunicazione.

Tutti questi aspetti, che sono direttamente riferiti alla Commissione europea per l'adozione di atti specifici, sono di primaria importanza per le società di gestione dei rifiuti. **Tutte le decisioni in capo alla Commissione negli atti delegati e di esecuzione potrebbero compromettere i piani aziendali**, non potendo attualmente effettuare una valutazione preliminare dei rischi. Si comprende la natura tecnica di alcuni atti delegati, ma si ritiene che non siano lo strumento più adeguato a tutte le decisioni da prendere. Per raggiungere obiettivi così ambiziosi è necessario conoscere le regole in modo da poter organizzare le attività atte a garantire la maggior efficienza possibile dei processi. A tal proposito, Assoambiente auspica inoltre il coinvolgimento degli stakeholder nella fase di stesura di tali atti.

Una delle misure fortemente richieste dall'industria della gestione dei rifiuti, e in particolare dalle aziende di riciclo, è il **contenuto minimo riciclato**. La sostituzione di materiali vergini con materiali riciclati garantisce la circolarità e crea un mercato ben funzionante, riducendo i costi, le dipendenze dalle materie prime vergine e i relativi impatti ambientali negativi. A riguardo, un chiaro esempio di incertezza è rappresentato dall'articolo 7, paragrafo 10, in cui si afferma che alla Commissione europea è conferito il potere di adottare atti delegati per adeguare le percentuali minime di contenuto riciclato ove giustificato dalla mancanza di disponibilità o dai prezzi eccessivi della plastica riciclata. Senza definire concetti quali "*mancanza di disponibilità*" e "*prezzi eccessivi*", la Commissione crea le condizioni per modificare o, nel peggiore dei casi, bloccare il mercato del riciclo. Così facendo, si rischia di inviare un messaggio contraddittorio a tutti gli stakeholder coinvolti che potrebbero considerare il mercato del riciclo troppo incerto e volatile, quando, al contrario, l'importante lavoro svolto nel riciclo meccanico ha portato ai risultati eccellenti registrati soprattutto a livello nazionale. Riteniamo importante che la Commissione apra ad un momento di confronto anche con il settore del riciclo nell'elaborazione dell'atto delegato volto a modificare l'obiettivo del contenuto di materiale riciclato per la plastica al fine di fornire l'esperienza operativa sulle capacità e sullo sviluppo delle tecnologie di riciclaggio.

Si evidenzia inoltre la **necessità di stabilire chiaramente nel regolamento l'obbligo e le tempistiche entro le quali gli atti delegati devono essere adottati.**

3. RIESAME REGOLAMENTO

La proposta prevede che 8 anni dopo la data della sua entrata in vigore, la Commissione effettui una valutazione generale del regolamento ed effettui un riesame sugli obiettivi e le tipologie di imballaggio

diversi dalla plastica da considerare, riteniamo che tale periodo sia decisamente troppo lungo, chiediamo pertanto che tale periodo sia **ridotto a 2 o 3 anni**.

4. LE TECNOLOGIE E I PROCESSI PIÙ SOSTENIBILI

La proposta della Commissione fa spesso riferimento ai processi di raccolta differenziata, cernita e riciclo all'avanguardia e alle infrastrutture attualmente disponibili nell'UE, ponendo particolare attenzione alla progettazione del riciclo. Oggi l'industria dei rifiuti continua a investire e migliorare i propri processi al fine di rendere sostenibile la gestione dei rifiuti, valorizzandola attraverso la produzione di materie prime secondarie (End-of-Waste). Questo processo richiede continui sforzi e miglioramenti tecnologici per mantenere un alto livello di qualità dei prodotti che vengono immessi sul mercato.

Basare i criteri di riciclabilità solo sulla tecnologia più avanzata potrebbe ostacolare lo sviluppo di tecnologie nuove e sempre più performanti, soprattutto in termini di sostenibilità.

Siamo pertanto fermamente convinti che la proposta debba fare **riferimento ai processi e alle tecnologie più sostenibili e meno impattanti che abbiano, allo stesso tempo, sia un'elevata efficienza che un'impronta di carbonio più bassa**. Questo criterio consentirebbe di impostare l'intero ciclo di vita degli imballaggi non solo su ciò che, in termini impiantistici, è oggi possibile, ma anche su ciò che sarà ecosostenibile anche domani.

Nel contesto della revisione della legislazione sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, la Commissione europea ha incaricato Eunomia di prendere in considerazione l'introduzione di obiettivi di contenuto riciclato per gli imballaggi in plastica entro il 2030. Sulla base degli obiettivi futuri stimati di contenuto di riciclo negli imballaggi in plastica, Eunomia ha determinato le quantità riciclate che devono provenire come output dal riciclo chimico o dal riciclo meccanico. Auspichiamo che la scelta tra le due opzioni non vada a inficiare gli investimenti nel riciclo meccanico ad oggi ancora in evoluzione.

5. IMBALLAGGI COMPOSTABILI SOLO CON BENEFICI AMBIENTALI

Nel sistema di gestione dei rifiuti, la plastica compostabile apporta benefici ambientali solo quando migliora la raccolta differenziata dei rifiuti organici, senza danneggiarne la qualità.

In questo momento non ci sono regole che evitano l'uso di additivi non biodegradabili, che potrebbero danneggiare la qualità del compost. Anche la norma EN 13432 consente il 10% di additivi non biodegradabili nelle confezioni. Inoltre, non esistono politiche relative alle sostanze preoccupanti, come i PFAS, che affrontano l'impatto della plastica compostabile o biodegradabile sulla qualità del compost.

In quest'ottica, per raggiungere gli obiettivi dell'economia circolare, per gli imballaggi compostabili è fondamentale tenere conto della qualità delle materie prime secondarie e dei benefici ambientali. Per questo motivo, si ritiene opportuno chiedere una revisione della norma EN 13432 al fine di tenere conto di tutte le tecnologie attuali e ottenere i processi e i prodotti più sostenibili.

6. IL CONTRIBUTO DELLE ETICHETTE DEGLI IMBALLAGGI

Assoambiente sostiene l'iniziativa della Commissione europea di informare i consumatori e fornire loro tutti gli strumenti necessari per smaltire adeguatamente i rifiuti di imballaggio, a condizione che si tenga conto di criteri quali la chiarezza, l'affidabilità, l'accessibilità, la trasparenza e la praticabilità, attraverso l'utilizzo di loghi, icone e simboli sugli imballaggi. **Le informazioni sull'uso, lo smaltimento e le informazioni sulla separazione dei materiali possono dare un contributo significativo all'ulteriore sviluppo dello smaltimento degli imballaggi in Europa.**

I simboli univoci per gli imballaggi, tenuto conto del collegamento con l'etichettatura dei prodotti, sono probabilmente molto efficaci e sono più trasferibili oltre i confini nazionali. Intervenire sulla **creazione di un sistema unificato**, potrebbe essere uno strumento efficace ed economico per armonizzare la raccolta dei rifiuti senza stravolgere le abitudini locali.

Gli imballaggi soggetti ai sistemi di deposito e restituzione di cui all'articolo 44, paragrafo 1, sono contrassegnati da un'etichetta armonizzata specifica del prodotto. Ciò è di fondamentale importanza per evitare le frodi all'interno del mercato europeo e consentire l'attuazione di ulteriori tecnologie che potrebbero contribuire al raggiungimento degli obiettivi di raccolta e riciclo.

7. CERTIFICAZIONE DI RICICLABILITÀ

L'autodichiarazione dei produttori sulla riciclabilità dei propri imballaggi non è sufficiente a nostro avviso per garantire l'effettiva riciclabilità degli imballaggi. **Per una valutazione obiettiva, la conformità ai requisiti di riciclabilità deve essere certificata da una terza parte indipendente e accreditata.**

8. I MATERIALI DI SCARTO CHE HANNO CESSATO DI ESSERE RIFIUTI SONO IL RISULTATO DEL RICICLO

Nell'articolo 47, paragrafo 9, "*Norme sul calcolo del raggiungimento degli obiettivi di riciclo*", i materiali di scarto di imballaggio che hanno cessato di essere rifiuti (End of Waste) sono considerati il risultato di un'operazione preparatoria prima di essere ritrattati, **non è corretto**. **Il paragrafo dovrebbe essere modificato di conseguenza, in modo che la regola di calcolo sia coerente con la definizione di riciclo e allo stesso tempo garantisca che solo i materiali riciclati effettivamente utilizzati nei prodotti per l'uso finale siano conteggiati negli obiettivi di riciclo del regolamento.**

9. I sistemi di deposito e restituzione (DRS) possono essere utili per migliorare le prestazioni di riciclo

In merito all'introduzione di un sistema DRS andrebbe presa in considerazione la situazione attuale nei diversi Paesi UE, **garantendo la possibilità di mantenere il sistema in vigore per gli Stati membri che già riescono a conseguire risultati importanti in termini di riciclo.**

Il DRS dovrebbe essere impostato in modo tale da essere "il mezzo" attraverso il quale gli obiettivi di raccolta possono essere raggiunti rapidamente, aumentando al contempo la qualità del flusso specifico di rifiuti, e non diventare in nessun caso "il fine" per creare un monopolio.

Si ritiene che l'introduzione del DRS dovrebbe essere promossa laddove offra un valore aggiunto, quindi si propone che:

- ogni Stato membro, che attualmente non dispone di DRS, dovrebbe essere libero di organizzarlo come meglio crede, sulla base di una valutazione d'impatto a livello nazionale, anche esaminando come migliorare i sistemi di raccolta esistenti;
- sia garantito il mantenimento di un libero mercato;
- sia tutelata l'indipendenza del "sistema organizzativo" che dovrebbe coinvolgere il settore manifatturiero, il settore della vendita al dettaglio e il settore della gestione dei rifiuti.

10. TUTTI GLI IMBALLAGGI DEVONO ESSERE RICICLABILI ENTRO IL 2030

La riciclabilità è uno dei requisiti chiave per facilitare la spinta verso la circolarità nel settore degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio. Le misure volte a garantire che "*tutti gli imballaggi sul mercato dell'UE siano riutilizzabili o riciclabili in modo economicamente sostenibile entro il 2030*", come riportato anche nel Piano d'azione per l'economia circolare (CEAP), sono accolte con favore dall'industria europea del riciclo.

Assoambiente però non condivide l'introduzione di un **elenco negativo di caratteristiche dell'imballaggio non riciclabili** (materiali, componenti o caratteristiche) poiché, oltre a richiedere un continuo e impegnativo lavoro di costante aggiornamento in linea con i cambiamenti delle tecnologie di riciclo e delle caratteristiche degli imballaggi, potrebbe limitare l'innovazione invece di promuoverla e potrebbe non essere efficace per evitare l'immissione sul mercato di imballaggi non riciclabili.

Si ritiene che la riciclabilità degli imballaggi debba essere valutata e certificata da ente terzo attraverso una metodologia che tenga in considerazione gli sviluppi tecnologici e dell'innovazione nella produzione, raccolta, selezione e riciclo degli imballaggi.

11. OBIETTIVI DI CONTENUTO RICICLATO

Assoambiente sostiene l'introduzione di misure volte ad aumentare il livello di contenuto riciclato.

Gli obiettivi di contenuto riciclato delle bottiglie in PET fissati dalla direttiva (UE) 2019/904 sul *single plastic use* (SUP) hanno ottenuto buoni risultati per quanto concerne la capacità di livellare i prezzi del PET riciclato con quelli del PET vergine, stimolando gli investimenti nello sviluppo di capacità lungo la catena del valore del riciclo.

Si ritiene pertanto che l'introduzione di obiettivi vincolanti di contenuto riciclato rappresenti lo **strumento più efficiente** per premiare i benefici ambientali del riciclo, attirare la domanda di materiali riciclati in nuovi prodotti e giocare ad armi pari con le materie prime. Questa misura non solo aumenterà i materiali riciclati consumati in Europa, ma aumenterà anche la domanda dei materiali riciclati di alta qualità (aumentando quindi i tassi di riciclo).

Oltre alla plastica, gli obiettivi in materia di contenuto riciclato dovrebbero essere stabiliti **anche in altre categorie di materiali**. Assoambiente supporta gli obiettivi di contenuto riciclato per imballaggi in plastica, carta, tessuti, alluminio, acciaio e vetro. Sebbene alcuni produttori affermino già di raggiungere un elevato contenuto riciclato (ad esempio, per alluminio e vetro), un obiettivo corrispondente alle pratiche attuali garantirebbe che l'ottenimento di tale risultato in termini più generali.

Le misure vincolanti per incentivare l'uso di materiali circolari sono quindi fattori chiave per rafforzare i mercati del riciclo e garantire la spinta tanto necessaria verso l'economia circolare. Pertanto, è necessaria un'attenzione continua e coerente a questo livello di ambizione per fornire visibilità e incentivi sia alle industrie degli imballaggi che a quelle del riciclo.

Si propone di prevedere uno sconto per i produttori di imballaggi sui contributi finanziari da versare pari ad almeno il 50% in base alla quantità dell'uso di materiali riciclati.

12. RIUTILIZZO

Tutti gli imballaggi riutilizzabili dovrebbero essere riciclabili e gli obiettivi di contenuto riciclato dovrebbero essere raggiunti anche da questo tipo di imballaggio.

Gli obiettivi di ricarica e riutilizzo dovrebbero basarsi su **valutazioni del ciclo di vita in modo da stabilire quando generano chiari benefici per l'ambiente e la società**. L'introduzione di imballaggi riutilizzabili sul mercato richiede lo sviluppo di infrastrutture di pulizia, che richiedono grandi quantità di acqua ed energia, nonché un'ampia logistica, con relativo consumo di energia ed emissioni di gas serra.

Per gli imballaggi a contatto con gli alimenti, poi, sono assolutamente necessarie misure supplementari in materia di igiene, salute e sicurezza dei consumatori. Senza considerare che per produrre materiali riutilizzabili sono necessari più energia e materiale in quanto sono progettati per essere più resistenti di un'alternativa monouso. Questi aspetti devono essere valutati per ogni categoria e sistema di imballaggio in termini di impronta ambientale e di carbonio.

Infine, qualora venissero adottati obiettivi estremamente elevati per il riutilizzo (ad esempio per le bottiglie per bevande), occorrerebbe affrontare la coerenza con le misure obbligatorie sul contenuto riciclato.

In effetti, un riutilizzo diffuso implica una riduzione delle materie prime per il riciclo. **Obiettivi di riutilizzo estremamente elevati inciderebbero negativamente** sugli sforzi e sugli investimenti tanto necessari per aumentare il tasso di raccolta e i tassi di contenuto riciclato. Inoltre, obiettivi di riutilizzo diffusi possono avere un impatto negativo sull'accesso al mercato di materiali scarsamente idonei al riutilizzo ma altamente idonei al riciclo, come la carta e il cartone.

Di conseguenza, si dovrebbe prendere in considerazione l'adozione di una definizione di "Imballaggio Circolare", che dovrebbe essere definito come:

- imballaggi ad alte prestazioni secondo i criteri di progettazione per il riciclo (grado A-B);
- imballaggi con eccezionali prestazioni di raccolta, selezione e riciclo;
- imballaggi che contengono una percentuale di contenuto riciclato significativamente superiore agli obiettivi.

Solo nel caso in cui questi criteri sono soddisfatti, gli imballaggi circolari dovrebbero essere esentati dalle misure di riduzione dei rifiuti di imballaggio.

13. ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA EPR

Assoambiente ritiene che i rappresentanti del settore della gestione e del riciclo dei rifiuti debbano essere pienamente integrati nella governance dei sistemi EPR. Questo garantirebbe un adeguato equilibrio di interessi tra gli attori più rilevanti della catena del valore.

Difatti, non solo i produttori di imballaggi coprono i costi relativi alle operazioni di gestione dei rifiuti, ma anche i riciclatori contribuiscono attraverso i loro investimenti negli impianti di riciclo e si assumono perdite operative in caso di prezzi insufficienti. Si chiede pertanto anche **l'inclusione dei riciclatori e degli operatori della gestione dei rifiuti nella protezione e riservatezza dei dati**.

14. SISTEMI DI RACCOLTA

Per raggiungere elevati tassi di riciclo e aumentare l'uso di materiali riciclati nei prodotti di imballaggio, anche i sistemi di raccolta e le tariffe per tutti gli imballaggi devono essere valutati e mirati.

Gli obiettivi di raccolta obbligatori, già fissati dalla direttiva SUP per le bottiglie di plastica monouso per bevande, sono essenziali per fornire alle industrie del riciclo le materie prime necessarie. Se non vi

è un aumento del volume dei rifiuti di imballaggio raccolti, gli obiettivi di riciclabilità e contenuto riciclato sarebbero difficili da raggiungere. A questo proposito, i due obiettivi devono quindi essere coerenti e coordinati.

Si ritiene pertanto che il presente regolamento debba imporre **obiettivi obbligatori riguardo il tasso di raccolta** per tutti gli imballaggi di plastica e, in ultima analisi, per tutti gli imballaggi, al fine di avere una leva d'azione sulle prestazioni globali di raccolta degli Stati membri.

Il requisito sulla riciclabilità degli imballaggi dovrebbe pertanto includere una quantificazione dei livelli di raccolta da raggiungere, a tal proposito si propone l'inserimento, all'articolo 3 e poi di conseguenza all'articolo 6, del **concetto di "raccolta su larga scala per il riciclo"**, definendo che l'80% all'anno di imballaggi immessi sul mercato in uno Stato membro deve essere raccolto per il riciclo. Questo obiettivo obbligatorio di raccolta non dovrebbe riguardare solo le bottiglie di plastica per bevande monouso, come previsto dalla direttiva SUP, ma anche tutti gli altri imballaggi per avere davvero un impatto su larga scala e di ricaduta su le prestazioni di raccolta degli imballaggi.

Inoltre, i tassi di incorporazione fissati dal regolamento richiedono maggiori performance di raccolta e quindi obiettivi di raccolta più espliciti. Le industrie del riciclaggio non possono essere rifornite delle materie prime necessarie se i volumi degli imballaggi in plastica non vengono raccolti. I due obiettivi devono quindi essere coerenti e valutati, anche in termini di crescita, di concerto.

15. APPALTI PUBBLICI VERDI

Un GPP funzionante può essere istituito solo se i materiali riciclati sono ampiamente utilizzati nella fabbricazione di diversi prodotti. Pertanto per un GPP efficace, il presente regolamento dovrebbe specificare, all'articolo 57, anche criteri vincolanti e affidabili per l'uso obbligatorio di prodotti riciclati negli acquisti del settore pubblico.

p79558