

## L'«insana idea» del nuovo Regolamento UE sugli imballaggi

Di Giuseppe Portonera

Nelle prossime settimane, la Commissione Europea presenterà una nuova proposta di regolamentazione sugli imballaggi. Gli indirizzi della Commissione e le bozze circolate mostrano che la proposta è esemplificativa di un riorientamento delle priorità politiche dell'Unione europea. In particolare, si rafforza il passaggio dalla promozione della concorrenza come mezzo di apertura dei mercati al perseguimento di obiettivi di indirizzamento delle attività economiche attraverso strumenti che ricordano sempre più le sfortunate politiche industriali nazionali. Vero è che la proposta si apre con un riconoscimento del valore economico del mercato degli imballaggi e dell'opportunità di eliminare le barriere all'ingresso tra i vari stati membri, ma ciò pare più che altro un mero omaggio formale alle tradizionali priorità politiche dell'Unione, come suggerito dal fatto che le misure più significative si caratterizzano invece per una decisa attitudine programmatrice.

Lo stesso strumento giuridico impiegato – il regolamento in luogo della direttiva – conferma la volontà di innescare un processo maggiormente accentratore, escludendo la possibilità per i singoli stati membri di perseguire i fini comuni con mezzi differenziati, ritagliati sulle peculiarità delle singole economie nazionali. D'altronde, se l'obiettivo non è più aprire i mercati, lasciando che sia poi il meccanismo concorrenziale a selezionare le soluzioni più efficienti, ma all'inverso farli “convergere” verso la soluzione *ex ante* ritenuta più adeguata, la flessibilità e il decentramento dei processi decisionali non costituiscono più una virtù ma un vizio della regolazione. Nel caso italiano, come si evidenzierà di seguito, questo riorientamento può condurre a un brusco superamento del modello circolare di riciclo che ha visto, fino a questo momento, importanti investimenti delle imprese del settore e che è al centro di quello stesso Piano nazionale di ripresa e resilienza approvato dalla Commissione.

In linea con questa mutata tendenza, l'approccio della proposta sembra ripudiare anche principi finora consolidati, quali quello di

Giuseppe Portonera è Forlin Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

neutralità tecnologica e quello per cui “chi inquina paga”, la cui combinazione serviva, per un verso, a non privilegiare nessuna tecnologia in particolare (così da favorire l’innovazione) e, per altro verso, a consentire l’internalizzazione dei costi esterni dell’attività economica, allineando il costo “privato” e quello “sociale”. L’abbandono di questi principi significa anche abbandono di una prospettiva centrata sulla politica ambientale in favore di una accentuatamente industriale, con la collegata presunzione (fatale) di divinare la tecnologia “vincente”.

Si può immaginare che la Commissione europea ritenga la nuova politica industriale il modo migliore di conseguire gli obiettivi di politica ambientale, ma in verità pare confondere l’una con l’altra. Difatti, è necessario ricordare che la relazione tra politica industriale e politica ambientale può essere al meglio descritta come quella di reciproci vincoli: tra tutte le possibili scelte di *policy* per affrontare un certo problema ambientale è preferibile quella più economicamente efficiente, e tra tutte le opzioni di politica industriale vanno selezionate quelle che determinano i minori impatti ambientali. In ogni caso, però, le due politiche dovrebbero tener conto di un terzo e comune vincolo: non distorcere il funzionamento del mercato. Difatti, nel momento in cui i diversi prodotti vengono offerti a un prezzo che ne incorpora tutti i costi (inclusi quelli ambientali) sarà poi il funzionamento del mercato a orientare tecnologie e comportamenti nella direzione desiderata.<sup>1</sup>

Né può dirsi che l’Unione europea non abbia familiarità con questo approccio. Solo di recente, infatti, lo ha posto a fondamento delle linee guida sugli aiuti di Stato in materia di energia, in vigore dal 1 luglio 2014. In quell’occasione, l’UE si è premurata – contro gli approcci invalsi a livello nazionale – di evidenziare che le sovvenzioni pubbliche (anch’essi strumenti di politica industriale in senso ampio) non devono sostenere pregiudizialmente la tecnologia x, se l’obiettivo ambientale può essere raggiunto in modo altrettanto (o più) efficace attraverso la tecnologia y o z. Ma questo approccio, come suggerito dall’evoluzione che si individua nella proposta di regolamentazione sugli imballaggi, sembra ormai appartenere al passato. A oggi, l’UE non pare affatto convinta del fatto che il mercato e l’iniziativa imprenditoriale possano essere proficuamente impiegati come strumenti per risolvere i problemi ambientali.

In quest’ottica, si colloca la scelta di scoraggiare il ricorso ai prodotti imballati, dal momento che – si legge nella bozza della proposta – i rifiuti da imballaggio sono cresciuti da 66 miliardi di kg nel 2009 a 78.5 miliardi di kg nel 2009 (+19%). In particolare, l’art. 27 della proposta fissa una serie di scadenze e quote da rispettare. Ad esempio, si prevede che dal 1 gennaio 2030, il 30% delle bevande d’asporto sia venduto con imballaggi idonei al riutilizzo o al refill, con la percentuale innalzata al 95% nel 2040. Sorte ana-

---

1 P. Booth e C. Stagnaro, *Carbon Conundrum: How to save climate change policy from government failure*, [Londra, Institute of Economic Affairs, 2022](#).

loga per il cibo di asporto: dal 1 gennaio 2030, il 20% dovrà essere venduto con imballaggi idonei al riutilizzo o al refill, con la percentuale innalzata al 75% nel 2040.

Eppure, come la stessa proposta riconosce, la crescita del volume degli imballaggi è dovuto in buona parte al mutamento delle abitudini di consumo (asporto di cibi e bevande, e-commerce, consegne a domicilio etc.). Pertanto, occorre muoversi con prudenza nell'adozione di determinate misure, onde evitare di penalizzare l'organizzazione industriale del lavoro e delle catene distributive, a favore di un accorciamento delle filiere e del cosiddetto km0 (*farm to fork*). E questo non soltanto perché, appunto, si tratterebbe di un'ulteriore indebita sovrapposizione tra obiettivi di politica industriale e obiettivi di politica ambientale, ma soprattutto perché non c'è alcuna evidenza che le produzioni a km0 e le filiere corte siano più sostenibili, dal punto di vista ambientale, rispetto a industrie più organizzate e complesse, non foss'altro perché l'accorciamento delle filiere e la moltiplicazione dei centri di produzione e distribuzione riduce la capacità di controllo.<sup>2</sup>

Oltre tutto, la maggior diffusione degli imballaggi è anche la conseguenza dei mutati stili di vita, che vedono non solo prevalere una diversa organizzazione sociale, ma che addirittura sono (in parte) l'esito di una condivisibile spinta politica. Si pensi allo sforzo che, a livello europeo e nazionale, si compie per la promozione dell'occupazione femminile. È evidente che più la nostra società si modernizza, e quindi vede entrambi i partner partecipare al mondo del lavoro, meno frequente sarà la situazione in cui uno dei partner (solitamente la donna) sta a casa e si occupa di preparare da mangiare. Naturalmente questo esempio riguarda prevalentemente gli imballaggi alimentari, ma ve ne possono essere molti altri in ambiti differenti in cui la comodità (e igienicità) degli imballaggi si sposa con scelte individuali di consumo che derivano dall'evoluzione dei nostri modelli sociali.

Né può sottovalutarsi il potenziale danno economico che simili scelte causerebbero a diversi segmenti produttivi e occupazionali. Ciò è particolarmente vero per il mercato italiano, con la sua vocazione all'export (prodotti alimentari, bevande, cosmetica) e con le esigenze complessive del mondo agricolo, industriale e del commercio (e in particolare della ristorazione veloce e del turismo). Gli operatori economici italiani – produttori di imballaggi e fornitori di materia prima; utilizzatori industriali di imballaggi; costruttori di macchinari per il confezionamento e l'imballaggio; logistica e-commerce; grande distribuzione organizzata; operatori della ristorazione etc. – hanno, negli ultimi decenni, investito proprio sulla raccolta e sul riciclo della plastica (che sono la chiave per rendere sostenibile il suo uso). Ed è per tale ragione che l'Italia può vantare una posizione di primato, tra i paesi europei, in ma-

---

2 A.J. Stein e F. Santini, *The sustainability of "local" food: a review for policy-makers*, *Rev Agric Food Environ Stud* 103, 2022, pp. 77–89, <https://link.springer.com/article/10.1007/s41130-021-00148-w>

teria di circolarità ed efficienza d'uso delle risorse: è la migliore tra i 27 Paesi dell'Unione nell'indice di circolarità costruito su 17 diversi indicatori, prima per consumo interno di materia procapite e percentuale di riciclo sul totale dei rifiuti, più avanti degli altri grandi Paesi europei (Germania, Francia, Spagna, Polonia) per energia consumata/unità di Pil e consumo di materia/unità di Pil.<sup>3</sup> Il cambio di marcia così repentino deliberato dalla proposta in esame rischia, insomma, di vanificare gli investimenti finora compiuti e di scoraggiare un comportamento virtuoso per il futuro. Peraltro, si tratterebbe di un passaggio in contrasto con le principali direttrici di politica pubblica fino ad oggi perseguite (e si pensi, da ultimo, al Pnrr), che hanno contribuito a indirizzare gli investimenti degli operatori.

In verità, una certa mobilitazione trasversale tra le imprese del settore indurrà sperabilmente la Commissione a un ripensamento di alcuni dei target inizialmente individuati<sup>4</sup>. Tuttavia, la questione di fondo è ben più ampia e rilevante di singole percentuali: si tratta, infatti, di riconoscere – finché si è in tempo – che riprodurre su scala continentale politiche industriali viziose e mal congegnate (che, peraltro, proprio l'integrazione europea ha contribuito a correggere a livello nazionale) non servirà a invertire la profonda crisi industriale che da anni stiamo attraversando, ma anzi soltanto ad aggravarla. Scegliere i vincitori, a Bruxelles come a Roma, resta sempre un'insana idea.<sup>5</sup>

---

3 Si vedano i vari Rapporti sostenibilità annuali di CONAI: <https://www.conai.org/comunicazione/rapporto-di-sostenibilita/>.

4 *Imballaggi, Commissione UE pronta a rivedere i nuovi target di riuso*, Ricicla.tv, 23.11.2022, [http://www.riciclanews.it/rifiuti/imbballaggi-commissione-ue-pronta-a-rivedere-i-nuovi-target-di-riuso\\_21864.html](http://www.riciclanews.it/rifiuti/imbballaggi-commissione-ue-pronta-a-rivedere-i-nuovi-target-di-riuso_21864.html).

5 F. Debenedetti, *Scegliere i vincitori, salvare i perdenti. L'insana idea della politica industriale*, Venezia, Marsilio, 2016.



### Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.