



Schema di decreto di recepimento della Direttiva SUP

Settembre 2021

1. Osservazioni generali

È stato incardinato in Parlamento lo Schema di decreto di recepimento della direttiva (UE) 2019/904, recante attuazione sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, c.d. Direttiva "SUP (Single Use Plastics)" ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle competenti Commissioni.

La trasmissione dello schema di decreto legislativo in commento è stata preceduta da una fase di consultazione da parte del Ministero della transizione ecologica con le Associazioni di imprese. Nel complesso esprimiamo un giudizio positivo sull'impostazione del provvedimento, ma a titolo collaborativo con il presente documento desideriamo evidenziare alcune criticità che ancora persistono e che a nostro avviso andrebbero corrette.

Prima di entrare nel merito dei singoli aspetti dell'articolato, è doveroso anzitutto ricordare che la direttiva SUP è stata approvata in attuazione della Strategia europea sulla plastica, presentata dalla Commissione europea a gennaio 2018. A seguito della pubblicazione della Direttiva, Confindustria ha predisposto un position paper con il quale ha ritenuto opportuno, innanzitutto, sottolineare come ne condivida pienamente gli obiettivi di fondo, richiamati anche nella sopracitata Strategia europea sulla plastica, ovvero prevenire e ridurre l'impatto di determinati prodotti plastici monouso sull'ambiente, in particolare su quello acquatico e sulla salute umana, nonché promuovere la transizione verso un'economia circolare con materiali innovativi e multiuso.

Tuttavia, il raggiungimento degli obiettivi di salvaguardia ambientale previsti dalla Direttiva deve essere proporzionato ed effettuato attraverso misure coerenti ed efficaci nei confronti della problematica che si sta cercando di contrastare, ossia quella del *littering*, e in particolare quello in ambiente marino e non si condivide l'approccio restrittivo e punitivo delle disposizioni comunitarie nei confronti dei prodotti monouso. Stesse criticità sono presenti anche nelle linee guida attuative della Direttiva SUP approvate dalla Commissione europea.

Riguardo tali aspetti, riteniamo fondamentale, da un lato, che il nostro Paese intensifichi il dialogo con le Istituzioni europee e gli altri Stati membri per evitare inutili danni all'economia nazionale, senza alcun effetto per la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile delle nostre produzioni, dall'altro, predisporre una strategia di politica industriale per accompagnare le imprese del settore nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità.

A tal fine, riteniamo fondamentale incidere su due ambiti.

Il primo, riguarda i lavori in corso presso la Commissione europea per la predisposizione dell'atto di esecuzione della Direttiva SUP sul metodo di calcolo degli obiettivi di riduzione dei prodotti in plastica monouso. A tale riguardo riteniamo fondamentale che il metodo sia

incentrato sul quantitativo di plastica nei prodotti e non sui prodotti stessi, come correttamente il Governo italiano sta già sostenendo nei tavoli europei.

Il secondo, riguarda la necessità di dotarsi di una strategia nazionale per le plastiche nell'economia circolare, che punti su obiettivi strategici per innovazione di processo ed ecodesign, prevenzione della produzione dei rifiuti, incremento della raccolta - anche attraverso la responsabilità estesa del produttore - e riciclo, attraverso quello meccanico e chimico e il compostaggio delle bioplastiche. La strategia dovrà individuare a nostro avviso anche gli strumenti finanziari per lo sviluppo di filiere circolari, attraverso incentivi.

Per quanto riguarda lo schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva SUP di seguito sono riportate le nostre osservazioni puntuali sull'articolato.

2. Osservazioni puntuali

L'articolo 3 (Definizioni), in linea con quanto proposto da Confindustria, ha recepito correttamente la definizione di plastica contenuta all'articolo 3, punto 5), del regolamento (CE) n. 1907/2006, **escludendo dall'ambito di applicazione del decreto le vernici, gli inchiostri, adesivi e rivestimenti in plastica inferiori al 10% del peso totale del prodotto, che non costituiscono componente strutturale principale dei prodotti finiti.**

Inoltre, tra le varie definizioni introdotte, evidenziamo che in quella di "messa a disposizione sul mercato" rimane il riferimento al "mercato del territorio nazionale". Come Confindustria ha rappresentato nelle diverse interlocuzioni con la Commissione europea, **il significato di "messa a disposizione sul mercato" andrebbe esteso anche agli articoli destinati ad altri mercati che non siano solo quello nazionale.** In aggiunta, onde evitare fraintendimenti o interpretazioni restrittive della nozione di attività commerciale, la definizione andrebbe integrata inserendovi la parola "*produttiva*", formulando perciò la frase come di seguito: "*la fornitura di un prodotto per la distribuzione, il consumo o l'uso sul mercato nel corso di un'attività produttiva o commerciale a titolo oneroso o gratuito*".

Lo stesso articolo 3, lett. b) articola la definizione di prodotto di plastica monouso sulla base delle indicazioni contenute nel testo della direttiva (considerando 12). Si tratta di un punto interpretativo qualificante che incide positivamente sul perimetro applicativo della nuova disciplina e dunque sui settori produttivi legati alla filiera interessata.

Tuttavia, il seguente periodo: "*Non sono considerati prodotti in plastica monouso i contenitori per alimenti secchi o alimenti venduti freddi che richiedono ulteriore preparazione*" se non correttamente inteso nella sua valenza interpretativa rischia di rappresentare una forte criticità. Il riferimento diretto ai soli alimenti secchi o venduti freddi rischia seriamente di indebolire l'impalcatura delle esclusioni generali già previste dalla

Direttiva europea, poiché potrebbe essere interpretato nel senso che alimenti diversi da quelli secchi o venduti freddi che richiedono ulteriore preparazione, in quanto non espressamente menzionati nella norma di recepimento nazionale, siano soggetti in Italia alla disciplina SUP nonostante le esclusioni di carattere generale previste dalla Direttiva europea.

Chiediamo quindi di riallineare la definizione di plastiche monouso al tenore della Direttiva che individua determinate fattispecie come esempi declinati in termini interpretativi dal considerando 12 della stessa. A tal fine si propone la seguente riformulazione del periodo in commento: *“Non sono ad esempio considerati prodotti in plastica monouso i contenitori per alimenti secchi, compresi quelli stagionati, o per alimenti venduti freddi che richiedono ulteriore preparazione, i contenitori contenenti alimenti in quantità superiori a una singola porzione oppure contenitori per alimenti monoporzione venduti in più di una unità”.*

Per assicurare certezza agli operatori proponiamo, inoltre, di esplicitare che restano esclusi dalla definizione stessa:

a) i contenitori di plastica monouso che non sono tra quelli più frequentemente rinvenuti sulle spiagge dell’Unione europea, così come più volte ribadito nei considerando della Direttiva;

b) la distinta e diversa categoria degli “involgenti protettivi” come definiti, ed esemplificativamente individuati, dall’art. 12 del Decreto del Ministero dell’Industria del Commercio e dell’Artigianato 21 dicembre 1984 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 356 del 29.12.1984) e dalla Circolare del medesimo ministero 31 marzo 2000, n. 165 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 92 del 19.4.2000), trattandosi di prodotti protettivi e non di contenitori.

Al fine di chiarire ulteriormente il perimetro e non lasciar spazio a dubbi interpretativi si propone di adottare un criterio di singola porzione che individui le categorie di prodotti monouso in modo coerente con lo spirito della Direttiva utilizzando parametri di semplice applicazione mutuati dal Regolamento (UE) 1169/2011 (relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori che definisce principi, requisiti e responsabilità riguardo, in particolare, all’etichettatura).

L’articolo 4 (Riduzione del consumo) prevede l’obbligo per gli Stati membri di adottare le misure necessarie per conseguire una riduzione ambiziosa e duratura del consumo di prodotti di plastica monouso elencati nell’Allegato A. Rispetto alla precedente versione dello schema di decreto, **viene esteso il perimetro dei prodotti che le stazioni appaltanti possono prevedere nelle specifiche tecniche e nelle clausole contrattuali dei Criteri Ambientali Minimi per ridurre i prodotti in plastica monouso.** In particolare, si fa riferimento ai “prodotti alternativi a quelli in plastica monouso”, in luogo del precedente riferimento a “prodotti alternativi riutilizzabili o compostabili”.

Permane la criticità legata alla possibilità per le Regioni e le Province autonome di stipulare accordi di programma con diversi soggetti per ottenere una riduzione sostanziale del

consumo dei prodotti di plastica monouso entro il 2026. Tale previsione rischia di portare ad un quadro normativo troppo frammentato, in quanto gli obiettivi di riduzione dovrebbero essere invece stabiliti a livello centrale.

La seconda criticità riguarda l'art. 4, co. 9, dell'articolato, in base al quale *“Al fine di ridurre, entro l'anno scolastico 2025/2026, il consumo dei prodotti di plastica monouso nelle istituzioni scolastiche statali e paritarie e di educare al corretto smaltimento e alla possibilità di riciclo e riuso dei prodotti in plastica monouso, il Ministero dell'istruzione supporta le istituzioni scolastiche nell'adozione del modello di **"scuola plastic free"** e per un futuro sostenibile" anche attraverso la partecipazione a reti di scuole*”. A parte la contraddittorietà intrinseca della norma *de quo* e del messaggio di fondo, perché se gli obiettivi UE sono la riduzione, il riciclo e riuso dei prodotti monouso (non banditi) la locuzione *“scuola plastic free”* ha evidentemente un tenore diverso, contrastante e fuorviante rispetto ai suddetti obiettivi, ma ci sembra oltremodo pregiudizievole per il comparto interessato un intervento normativo di questo tipo, idoneo a discriminare ingiustificatamente un materiale, che se correttamente gestito nella fase del fine vita, è sostenibile in quanto riciclabile e/o riutilizzabile a seconda del prodotto.

Stesse considerazioni valgono per quanto riguarda l'art. 10, co. 3, in base al quale *“il Ministero dell'Istruzione adotta **“Rigenerazione Scuola”**, il Piano per la transizione ecologica e culturale delle scuole, che prevede la realizzazione, a favore della comunità scolastica, di attività formative volte alla promozione della consapevolezza e della conoscenza delle problematiche legate al consumo della plastica monouso e a **trasformare le abitudini di vita in chiave sostenibile**”*.

Sul punto ci permettiamo di segnalare che il riferimento alla *“trasformazione delle abitudini di vita”* appare una finalità ultronea rispetto ai contenuti della direttiva SUP che devono essere recepiti nel nostro ordinamento.

Riteniamo più appropriato sostituire tali formulazioni con la previsione di programmi o iniziative formative per l'educazione ambientale e la corretta gestione dei rifiuti.

L'articolo 5 recepisce l'obbligo per gli Stati membri di vietare l'immissione sul mercato dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato e dei prodotti di plastica oxo-degradabile, **introducendo, come da noi richiesto, un regime transitorio che prevede la possibilità di mettere a disposizione sul mercato tali prodotti fino all'esaurimento delle scorte, a condizione che possa esserne dimostrato l'acquisto da un fornitore in data antecedente alla effettiva decorrenza del divieto.**

La previsione che consente l'esaurimento delle scorte è molto importante ma non è tuttavia da sola sufficiente, in quanto non tiene conto della necessità per le imprese di disporre dei tempi minimi che il reperimento sul mercato, la verifica di idoneità e il passaggio all'utilizzo

di prodotti alternativi oggettivamente richiede. Si chiede perciò che venga inserita nell'articolo anche la previsione di un adeguato e congruo termine di adeguamento per i casi in cui non sussistano ancora alternative praticabili. Tale necessità vale in particolar modo per le cannucce per gli alimenti liquidi, considerate le peculiari esigenze di sicurezza igienico-sanitaria che connotano il settore alimentare.

Inoltre, viene consentita l'immissione nel mercato dei prodotti realizzati in materiale biodegradabile e compostabile, nei seguenti casi:

- a) ove non sia possibile l'uso di alternative riutilizzabili ai prodotti di plastica monouso destinati ad entrare in contatto con gli alimenti;
- b) qualora l'impiego sia previsto in circuiti controllati quali ad esempio mense, strutture sanitarie e residenze socio-assistenziali;
- c) laddove tali alternative non forniscano adeguate garanzie in termini di igiene e sicurezza, o qualora l'impatto ambientale sia peggiore delle alternative mono uso; sulla base di un'analisi del ciclo di vita;
- d) in considerazione della particolare tipologia di alimenti o bevande;
- e) nonché in circostanze che vedano la presenza di elevato numero di persone;
- f) qualora l'impatto ambientale sia peggiore delle alternative mono uso, sulla base di un'analisi del ciclo di vita.

Al riguardo, si osserva che le condizioni previste dalla lett. b) alla lett. f) appaiono estremamente generiche e poco chiare. Sugeriamo pertanto di sostituirle con una formulazione che preveda la stretta connessione dei manufatti compostabili con il loro circuito naturale di destinazione e riciclo. In altri termini, la condizione che si suggerisce è quella di collegare la possibilità di utilizzare tali prodotti in relazione alla presenza nel territorio nazionale della raccolta della frazione organica, come già previsto dall'ordinamento per le buste della spesa e i sacchetti dell'ortofrutta.

In coerenza con quanto disposto dall'art. 4 comma 4, alla lettera a) il riferimento a "*l'uso di alternative riutilizzabili*" andrebbe, poi, sostituito con "*l'uso di prodotti alternativi a quelli in plastica monouso*".

Non è stata invece prevista la possibilità di immettere sul mercato plastica ottenuta da materia prima riciclata o prodotti in plastica destinati ad essere utilizzati in determinati ambienti confinati, che auspichiamo possa essere tenute in considerazione nell'espressione dei pareri da parte delle competenti Commissioni

parlamentari perché si tratta di misure proporzionate in linea con l'economia circolare che puntano ad evitare la dispersione assicurando il riciclo dei prodotti a fine vita.

Si ritiene opportuno, inoltre, chiarire anche che il momento di immissione sul mercato di cui si parla “coincide con la prima messa a disposizione (cfr. art. 3 della Direttiva), ossia il momento in cui il produttore dei beni li consegna all'utilizzatore industriale”. In particolare, la disposizione dell'art. 5, comma 2, in coerenza con le definizioni di «immissione sul mercato» e «messa a disposizione sul mercato» di cui all'art. 3, comma 1, lettere f) e g), andrebbe riformulata come segue:

*“La messa a disposizione sul mercato interno dei prodotti di cui al comma 1 è consentita, fino all'esaurimento delle scorte, a condizione che possa esserne **dimostrata l'immissione sul mercato** in data antecedente alla effettiva decorrenza del divieto di cui al comma 1.*

L'articolo 6 prescrive i requisiti che alcuni prodotti di plastica monouso devono avere per poter essere immessi sul mercato. In particolare, i prodotti di plastica monouso elencati nella parte C dell'allegato i cui tappi e coperchi sono di plastica possono essere immessi sul mercato solo se i tappi e i coperchi restano attaccati ai contenitori per la durata dell'uso previsto del prodotto. Inoltre, le bottiglie per bevande elencate nella parte F dell'Allegato (bottiglie per bevande con una capacità fino a tre litri):

- a) a partire dal 2025, fabbricate con polietilene tereftalato come componente principale («bottiglie in PET»), devono contenere almeno il 25 per cento di plastica riciclata;
- b) a partire dal 2030, devono contenere almeno il 30 per cento di plastica riciclata, calcolato come media per tutte tali bottiglie per bevande immesse sul mercato nazionale.

Come richiesto da Confindustria, per facilitare il raggiungimento degli obiettivi di plastica riciclata contenuta nelle bottiglie in PET, **viene previsto il rientro in possesso del materiale post-consumo ai produttori delle bottiglie elencate nella parte F dell'allegato.**

Infine, all'articolo 6 manca e quindi si chiede l'inserimento di una disposizione che consenta l'esaurimento delle scorte per i prodotti non conformi.

L'articolo 7 disciplina i requisiti di marcatura per i prodotti in plastica monouso elencati nella parte D dell'allegato. Come richiesto da Confindustria, è stata prevista una **clausola “salva scorte” per consentire l'immissione sul mercato fino ad esaurimento scorte dei prodotti in plastica monouso non conformi ai requisiti di etichettatura previsti**, a condizione che possa esserne dimostrato l'acquisto da un fornitore in data antecedente alla decorrenza dell'obbligo.

Come già commentato per l'art. 5, la clausola "salva scorte" andrebbe allineata con la definizione di «immissione sul mercato». Il comma 1 andrebbe, quindi, riformulato come segue:

*“La messa a disposizione sul mercato interno, come definita all’articolo 3, comma 1, lettera g), dei prodotti in plastica monouso non conformi ai requisiti di cui al comma 1, è consentita fino ad esaurimento delle scorte, a condizione che possa esserne **dimostrata l'immissione sul mercato** in data antecedente alla decorrenza dell’obbligo di cui al primo comma.”*

L'articolo 8 stabilisce che i rifiuti derivanti da prodotti monouso elencati nella parte E dell'Allegato siano gestiti tramite sistemi di responsabilità estesa del produttore. A riguardo, come richiesto da Confindustria, viene previsto che i produttori debbano assicurare la copertura dei costi previsti **in misura proporzionale al peso della componente plastica rispetto a quello del prodotto**, calibrando in maniera più equilibrata gli oneri a carico degli operatori.

Tuttavia, il testo dell'art. 8 attualmente prevede che per i prodotti monouso elencati nella parte E, sezione III dell'allegato, i costi coperti dalla Responsabilità Estesa del Produttore *“includono la creazione e messa a disposizione, per gli utenti, di infrastrutture specifiche per la raccolta dei rifiuti”*.

Tale disposizione obbligatoria differisce dalla previsione contenuta nel testo della direttiva, nella quale si parla della “possibilità di includere”, versione peraltro confermata dalla prima bozza inviata dal Ministero agli stakeholder per la fase di consultazione.

Tale obbligo, oltre a comportare ulteriori e maggiori oneri per i produttori oltre a quelli già previsti dalla legislazione esistente e dalle stesse disposizioni della Direttiva, determinerebbe la sostanziale deresponsabilizzazione di tutti gli altri attori coinvolti dal recepimento della stessa, a partire dagli enti locali, giungendo ad una soluzione non in linea con la ratio della direttiva e dello stesso decreto legislativo di recepimento.

In linea con le nostre richieste, **è stato eliminato il riferimento a POLIECO per la gestione dei rifiuti derivanti da prodotti di plastica monouso**. Tale Consorzio, infatti, nasce per la raccolta dei teli agricoli e della pacciamatura e l'attribuzione per legge di funzioni ulteriori a tale sistema appare arbitraria e idonea a creare svantaggi concorrenziali tra gli operatori interessati agli obblighi di responsabilità estesa.

All'art. 9 (Raccolta differenziata), il secondo capoverso del paragrafo 2 stabilisce che *“con decreto del Ministro della transizione ecologica, di natura non regolamentare, possono essere istituiti appositi sistemi di cauzione e rimborso per i prodotti elencati nella Parte F dell'allegato e possono essere definiti specifici obiettivi di raccolta differenziata”*. A questo riguardo, nell'ottica della migliore considerazione del pilastro economico della sostenibilità,

riteniamo che il decreto previsto da tale disposizione sia emanato dal MiTE di concerto col MiSE, sentite altresì le Associazioni di imprese, così come del resto ha recentemente disposto il Parlamento con la Legge 29 luglio 2021, n. 108 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

L'articolo 15, recante le disposizioni di coordinamento relative al recepimento della direttiva, al comma 5 prevede che unicamente i produttori provvedano alla copertura dei costi di cui al comma 1 dell'art. 232-bis del d. Lgs. n. 152 del 2006 (vale a dire i costi di installazione di *"appositi raccoglitori per la raccolta dei mozziconi dei prodotti da fumo"*).

Tale formulazione andrebbe modificata chiarendo che i produttori concorrono alla copertura di tali costi, con il coinvolgimento di tutti gli attori interessati, coerentemente con il testo della Direttiva e dell'articolo 8, comma 6, schema di decreto di recepimento.

Per massimizzarne l'efficacia è opportuno, infatti, che i nuovi schemi di Responsabilità Estesa del Produttore continuino a prevedere un ruolo attivo dei Comuni nella riduzione dell'impatto dei rifiuti sull'ambiente, applicando la normativa vigente e sanzionando i comportamenti scorretti, destinando i proventi delle sanzioni al finanziamento delle attività di installazione di raccoglitori per mozziconi.