

## DECRETO DI RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA SUP

### Considerazioni Unionplast – Federazione Gomma Plastica

#### 1. Osservazioni generali

##### **Premessa**

La direttiva sugli articoli monouso in materie plastiche si pone come obiettivo quello di *“... prevenire e ridurre l’incidenza di determinati prodotti di plastica sull’ambiente, in particolare l’ambiente acquatico, e sulla salute umana, nonché promuovere la transizione verso un’economia circolare con modelli imprenditoriali, prodotti e materiali innovativi e sostenibili, contribuendo in tal modo al corretto funzionamento del mercato interno.”*

Evitare la dispersione degli articoli nell’ambiente assume importanza primaria e il conseguimento di questo obiettivo si ritiene debba essere perseguito in primo luogo promuovendo l’educazione ambientale del consumatore e la messa in atto di sistemi di raccolta e recupero degli articoli a fine vita.

L’industria italiana produttrice di articoli monouso in plastica ha da tempo adottato interventi per promuovere la sostenibilità ambientale dei propri prodotti attraverso iniziative per la raccolta e il riciclo degli articoli a fine vita e lo sviluppo di studi sulla valutazione di impatto ambientale e la sicurezza d’uso degli articoli monouso in materie plastiche.

In particolare, riteniamo che la promozione di un’economia circolare, già avviata da anni, sia essenziale affinché i nostri sistemi industriali rimangano innovativi, competitivi nel mercato globale e capaci di generare risorse da investire per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi sociali, economici e ambientali stabiliti a livello europeo.

La Direttiva individua come causa principale della dispersione dei rifiuti, da un lato, alcune tipologie di imballaggi e contenitori “monouso” ideati per i consumi veloci fuori casa e, dall’altro, proprio tali modalità di consumo, soprattutto se “in movimento”.

Anche senza fare riferimento all’attuale situazione di emergenza pandemica, non possiamo dimenticare che tali occasioni di consumo di cibi e bevande sono proprio quelle in cui gli aspetti igienico-sanitari del contatto con gli alimenti assumono la massima rilevanza.

La sostituzione di alcuni materiali e prodotti con altri deve avvenire in modo da non compromettere la sicurezza del consumatore, prima ancora che di considerare i criteri di proporzionalità e gradualità, comunque importanti e in più passaggi citati dalla Direttiva. Sulla base della suddetta proporzionalità stride che il nostro Paese, maggior produttore europeo di stoviglie monouso, sia quello più colpito nella propria produzione industriale pur essendo l’unico Paese europeo che di questi prodotti ha fatto oggetto di raccolta differenziata a partire dal 2012 (salvo alcune eccezioni non riconducibili agli imballaggi).

È muovendo da questi assunti fondamentali che auspichiamo un campo di applicazione coerente con la Direttiva, tenendone esclusi tutti gli imballaggi che non sono ideati per uno specifico uso *fast food*, come le confezioni multi-dose o multiple.

Se negli Stati dell'Unione europea le modalità di consumo (tipo "*on the go*") appaiono la fonte della dispersione dei rifiuti (la cui radicale riduzione è obiettivo primario della Direttiva), allora appare evidente come tutti i sistemi di distribuzione e consumo di alimenti efficacemente controllati, ed in grado di garantire una corretta gestione e valorizzazione dei rifiuti, vadano chiaramente e definitivamente esclusi dall'ambito applicativo della Direttiva.

Tra i sistemi "chiusi" si annoverano, ad esempio, le mense scolastiche, quelle ospedaliere e quelle aziendali o di grandi istituzioni, presso cui, in molti casi, l'utilizzo di prodotti riutilizzabili non è sostenibile (nel senso pieno e concreto della parola): appare allora chiaro – qui ancora il principio di proporzionalità - come l'estensione della Direttiva a tali sistemi, a partire dai divieti stabiliti dall'articolo 5, non porti alcun beneficio ambientale, arrecando invece danni di natura sociale ed economica.

La corretta gestione e valorizzazione dei rifiuti nei sistemi chiusi, generalizzata sul territorio europeo, è coerente con lo sforzo comune verso un'economia sempre più circolare, che costituisce uno dei fondamenti della Direttiva: riciclo degli imballaggi monouso in plastica e l'utilizzo di plastiche riciclate per la loro produzione (comunque in tutela della sicurezza del consumatore) fanno parte di un percorso di sviluppo sostenibile - in linea con gli indirizzi dettati dalla *Plastic Strategy* - che non deve essere ostacolato da una distorta interpretazione della Direttiva.

In questo contesto, Unionplast supporta la proposta di Confindustria di adottare una strategia nazionale per le plastiche nell'economia circolare che punti su obiettivi strategici per innovazione di processo ed ecodesign, prevenzione della produzione di rifiuti, incremento della raccolta, anche attraverso la responsabilità estesa del produttore, e riciclo, attraverso quello meccanico e chimico e il compostaggio delle bioplastiche. Tale strategia dovrà individuare anche gli strumenti finanziari per lo sviluppo di filiere circolari attraverso incentivi.

Prima di entrare nel merito delle osservazioni puntuali riferite all'articolato del decreto, vanno osservate le difficoltà in cui le imprese del settore rappresentato si troveranno ad operare a fronte di una pubblicazione tardiva delle linee guida applicative della direttiva e del Regolamento UE sulla marcatura dei bicchieri.

La Commissione europea avrebbe dovuto pubblicare le Linee Guida, utili a chiarire alcuni aspetti della Direttiva, tra cui il campo di applicazione, e a favorire un recepimento armonizzato a livello europeo entro il 3 luglio 2020. Le linee guida, invece, sono state pubblicate il 31 maggio 2021.

Anche l'atteso Regolamento sulla marcatura di bicchieri, in origine previsto per il 3 luglio 2020, è stato pubblicato solo nel dicembre 2020.

Nonostante l'enorme ritardo accumulato nella pubblicazione di questi fondamentali documenti, il legislatore europeo non ha ritenuto opportuno rimandare l'entrata in vigore del provvedimento, creando non poche difficoltà alle imprese del settore per l'implementazione in tempi stretti degli interventi necessari sugli impianti di produzione e quelli che riguarderanno la gestione delle produzioni a magazzino.

Il nostro Paese risulterà pesantemente colpito dalla Direttiva. A questo proposito va osservato che:

- 1) L'Italia è il principale produttore europeo di stoviglie monouso in plastica (80% ca. del mercato), con circa 3.000 occupati e poco di meno 1 miliardo di euro di fatturato. Questo a fronte di un settore della trasformazione di materie plastiche che, limitatamente alla produzione di imballaggi, è rappresentato in Italia da circa **3000** imprese – **11,8 miliardi** di euro di fatturato – **4,7** miliardi provenienti dall' export (40,2% del fatturato) – **50.000** addetti alla prima trasformazione – **150.000** addetti dell'indotto (a valle della prima trasformazione).

- 2) L'Italia è l'unico Paese europeo che raccoglie piatti e bicchieri nella raccolta differenziata della plastica, facendosi carico di gestirne il fine vita. Inoltre, si evidenzia che, nel nostro Paese, si raccolgono il 95% degli imballaggi immessi a consumo, con una percentuale in continuo aumento.
- 3) Tutti gli imballaggi in plastica vengono raccolti in modo differenziato e avviati a recupero, con la rigenerazione di oltre 1 milione di tonnellate di materiale che viene impiegato nella realizzazione di nuovi prodotti e che rappresenta circa il 20% dei volumi trasformati. Gli stessi prodotti monouso colpiti dalla Direttiva SUP possono essere realizzati con materiale riciclato, settore in cui l'Italia è all'avanguardia. Le aziende, attraverso progetti virtuosi, stanno investendo risorse per promuovere la raccolta e il riciclo degli articoli monouso a fine vita perseguendo, in tal modo, gli obiettivi della *Plastics Strategy* della Commissione Europea (ad esempio, il *Progetto RiVending* promosso da Unionplast, Corepla e Confida finalizzato alla creazione del primo bicchiere per la distribuzione automatica derivante da plastica riciclata, volto a trasformare il bicchiere di plastica in una risorsa e non in un rifiuto).

Sulla base delle considerazioni poste in premessa, risulta evidente come la situazione in essere appare distante dalle certezze che sarebbero necessarie alla filiera industriale collegata:

- *Perché linee-guida e regolamenti applicativi, necessari per la corretta interpretazione della Direttiva, sono stati pubblicati in grave ritardo rispetto a quanto previsto dalla Direttiva stessa, senza, tuttavia, prevedere proroghe per l'attuazione.*
- *Perché questo ritardo determina in alcuni casi, come quello della marchiatura di ogni bicchiere di plastica prevista dall'articolo 7 della Direttiva, l'impossibilità delle aziende interessate ad adeguare, sempre entro l'entrata in vigore del decreto, le proprie produzioni nei tempi previsti.*
- *Perché ulteriore confusione è portata dalle diverse modalità con cui ogni Stato potrà recepire nel proprio ordinamento giuridico la Direttiva: basti pensare alla stessa Italia, che con la Legge di delegazione europea 2019-2020 ha consentito l'utilizzo di prodotti realizzati in bioplastica, escluso invece dalla Direttiva. Inoltre, con il decreto di recepimento vengono esclusi dall'ambito di applicazione i rivestimenti in plastica aventi peso inferiore al 10%: tale principio non viene affermato né nella Direttiva né nelle linee guida; infatti nelle linee guida viene affermato che "quando viene applicato un rivestimento in plastica interno o esterno sulla superficie di un materiale a base di carta, cartone o altro materiale per proteggerlo dall'acqua o dal grasso, il prodotto finito è considerato un prodotto composito, costituito da più materiali di cui uno è la plastica. In questo caso si ritiene che il prodotto finito sia fatto in parte di plastica. Di conseguenza i prodotti monouso a base di carta o cartone con rivestimento in plastica interno o esterno sono in parte di plastica e rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva".*
- *Perché questa situazione di incertezza frammenta il mercato europeo, ma soprattutto penalizza ancora di più il settore – leader in Europa - delle aziende italiane produttrici di stoviglie monouso in plastica, oggi tutte impegnate in un processo di transizione che ha visto affiancare alla plastica altri materiali.*
- *Perché il processo di transizione dell'intero comparto, per quanto cominciato ben prima dell'entrata in vigore della Direttiva, ha bisogno di risorse, di certezze e soprattutto di tempo per compiersi in modo da consentire alle nostre aziende di mantenere le proprie produzioni in Italia, fronteggiare importazioni dall'estremo Oriente e, se possibile, guadagnare quote di mercato: ma la fretta*

eccezionale e i modi con cui questa Direttiva dovrebbe diventare operativa negano il tempo necessario, e quindi strozzano le risorse.

## 2. Osservazioni puntuali

### **Art. 3, comma 1), lettera a) : Definizione di plastica**

La formulazione del testo adottata sembra basarsi su una asserzione del tutto opinabile secondo cui i rivestimenti in plastica inferiori al 10% del peso totale del prodotto non costituiscono componente strutturale. Sull'asserzione "può funzionare come componente strutturale principale dei prodotti finiti" riportata nella definizione di plastica della direttiva (art. 3, punto 1) si richiamano le precisazioni di seguito riportate nelle linee guida applicative della Commissione europea:

#### "2.1.2. Può funzionare come componente strutturale principale dei prodotti finiti.

*L'articolo 3, punto 1, della direttiva definisce la plastica come il «materiale [...] che può funzionare come componente strutturale principale dei prodotti finiti». L'aspetto legato alla capacità di funzionare come componente strutturale principale dei prodotti finiti riguarda la definizione di plastica e non la definizione di prodotto di plastica monouso. Pertanto, nel contesto della definizione di plastica, questo criterio deve essere inteso come un concetto generico. Poiché l'articolo 3, punto 1, non specifica né limita in alcun modo il tipo di prodotto finito, né la quantità di polimero, in linea di principio un'ampia gamma di polimeri può funzionare come componente strutturale principale dei prodotti finiti."*

Inoltre, con riferimento alla definizione di "prodotto di plastica monouso" del decreto di recepimento di seguito riportata:

*"prodotto di plastica monouso": un prodotto realizzato interamente o parzialmente in plastica, ad eccezione del prodotto realizzato in polimeri naturali non modificati chimicamente, e che non è concepito, progettato o immesso sul mercato per compiere, nel corso della sua durata di vita, più spostamenti o rotazioni per essere restituito a un produttore per la ricarica o per essere comunque riutilizzato per lo stesso scopo per il quale è stato concepito"*

si ritiene opportuno richiamare le precisazioni previste ancora dalle linee guida applicative della direttiva al capitolo 2.2.1 ("2.2.1. Contenuto di plastica: fatto di plastica in tutto o in parte"), di cui si riportano qui di seguito alcuni passaggi significativi:

*"I prodotti di plastica monouso elencati nell'allegato della direttiva rientrano nell'ambito di applicazione della stessa se sono fatti di plastica in tutto o solo in parte, conformemente alla definizione di cui all'articolo 3, punti 1 e 2. La direttiva non prevede alcuna soglia de minimis per il contenuto di plastica in un prodotto monouso per determinare se tale prodotto rientri o meno nella definizione di prodotto di plastica monouso; occorre pertanto effettuare una valutazione qualitativa. Nella produzione di molti materiali, compresi i materiali diversi dalla plastica, i polimeri che rientrano nella definizione di plastica di cui alla direttiva in oggetto sono spesso utilizzati per ottenere specifiche proprietà dei materiali e una maggiore efficienza del processo di produzione. (... omissis)*

*(...) i prodotti monouso a base di carta e cartone fabbricati esclusivamente con materiale a base di carta e cartone e senza rivestimento interno o esterno in plastica non sono, alla luce di quanto sopra, da considerare prodotti di plastica monouso ai sensi della direttiva. Tuttavia, quando viene applicato un rivestimento in plastica interno o esterno sulla superficie di un materiale a base di carta, cartone o altro materiale per*

*proteggerlo dall'acqua o dal grasso, il prodotto finito è considerato un prodotto composito, costituito da più materiali di cui uno è la plastica. In questo caso si ritiene che il prodotto finito sia fatto in parte di plastica. Di conseguenza i prodotti monouso a base di carta o cartone con rivestimento in plastica interno o esterno sono in parte di plastica e rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva. Ciò è confermato anche dal fatto che, per quanto riguarda le tazze a base di carta e cartone, contrariamente ad altri prodotti monouso a base di carta e cartone privi di rivestimento interno o esterno in plastica, le tazze a base di carta e cartone con uno strato di plastica non sono state identificate come un'alternativa nella valutazione d'impatto ( 7 ), poiché non sono di per sé prive di plastica. Tale interpretazione è corroborata dal fatto che l'esenzione per i rivestimenti inizialmente inclusa nella proposta della Commissione ( 8 ) attraverso il considerando 8 non figura più nel corrispondente considerando 11 della direttiva, né altrove nella direttiva. I co-legislatori hanno così espresso l'intenzione di non escludere esplicitamente dall'ambito di applicazione della direttiva i prodotti fabbricati con materiali diversi dalla plastica con rivestimenti in plastica interni ed esterni.” (...)*

La definizione di plastica riportata nel decreto si pone in antitesi con quella di “prodotto di plastica monouso” che comprende gli articoli prodotti parzialmente in plastica a prescindere dalla tipologia e quantità di plastica utilizzata. Tale definizione dovrebbe essere allineata con quella prevista dalla direttiva e con le precisazioni riportate nelle linee guida.

#### **Art. 3, comma 1, lettera b) (Definizione di “Prodotto di plastica monouso”)**

La direttiva, nella descrizione dei contenitori monouso riportata negli allegati, non si riferisce specificatamente agli alimenti secchi e/o venduti freddi che richiedono ulteriore preparazione. Il richiamo a questa tipologia di alimenti dovrebbe essere inserito a titolo esemplificativo. Corretto il richiamo ai contenitori per alimenti monoporzione e ai contenitori per alimenti monoporzione venduti in più di una unità che vengono esclusi dalla definizione e dal campo applicativo della direttiva (in attuazione a quanto previsto dall' articolo 12).

#### **Art. 4, comma 4: Riduzione del consumo**

Il testo richiama il ricorso ai CAM come strumento per finalizzare la riduzione riportata al comma 1 dello stesso articolo.

**Gli obiettivi di riduzione devono essere esaminati e valutati solo nell'ambito degli accordi di programma richiamati al comma 1 che vedano il coinvolgimento di tutte le parti interessate.** Il richiamo ai CAM come strumenti per una riduzione sostanziale di prodotti in plastica monouso e per promuovere l'uso di prodotti alternativi si pone al di fuori di tale approccio e rischia di introdurre restrizioni che non possono essere accettate. Esempio è il caso dei CAM previsti per i servizi di ristoro, peraltro richiamato nello stesso comma 4, che introduce restrizioni che escludono l'uso di articoli monouso in materie plastiche e l'adozione di misure mirate a promuovere la loro raccolta e riciclo.

Piatti e bicchieri monouso in plastica vengono ampiamente utilizzati, spesso perché rappresentano l'unica modalità praticabile, nelle mense di scuole, ospedali, caserme, aziende pubbliche e private. In questi contesti, il fine vita del prodotto monouso non è responsabilità del consumatore finale, ma viene gestito dalle aziende che hanno in affidamento il servizio di ristorazione, annullando la cosiddetta “attitudine alla dispersione nell'ambiente” più volte citata dalla Direttiva SUP come criterio di identificazione dei prodotti da bandire o ridurre. Lo stesso dicasi dei bicchieri utilizzati per i sistemi di distribuzione automatica-vending per i quali esistono sistemi virtuosi di raccolta e recupero (es. [Rivending](#)).

#### **Art. 4, comma 7: Riduzione del consumo**

Il credito di imposta previsto per promuovere l'acquisto e l'utilizzo di prodotti riutilizzabili o biodegradabili e compostabili dovrebbe essere riconosciuto anche per l'acquisto e utilizzo di prodotti realizzati con plastica riciclata (meccanicamente o chimicamente).

#### Art. 4, comma 9: Riduzione del consumo

Questa parte dell'articolo è contraddittoria e certamente non in linea con gli obiettivi comunitari dettati dalla Plastic Strategy della Commissione europea. Da un lato si richiama l'educazione nelle scuole al corretto smaltimento e alle possibilità di riciclo e riuso dei prodotti in plastica e dall'altro il sostegno del governo ad iniziative "plastic free". Confidiamo in un intervento delle competenti Commissioni parlamentari affinché questo passaggio venga stralciato.

#### Art. 5, comma 2: Restrizioni all'immissione sul mercato

L'articolo consente la messa a disposizione sul mercato interno, fino ad esaurimento delle scorte, di prodotti già acquistati alla data di entrata in vigore del divieto di immissione sul mercato prevista dall'articolo. Tale disposto non prende in considerazione gli articoli prodotti dalle aziende e non ancora commercializzati (es. quantità invendute causa pandemia).

La mancanza di un regime transitorio anche per i prodotti invenduti comporterà per le imprese l'obbligo di gestire i prodotti a magazzino come rifiuti con implicazioni negative sia sotto il profilo ambientale che economico.

È necessario introdurre una integrazione al testo che consenta alle imprese produttrici di poter immettere sul mercato i prodotti a magazzino invenduti fino ad esaurimento scorte.

#### Art. 5, comma 3: Restrizioni all'immissione sul mercato

Il comma 3 introduce deroghe, in determinate condizioni, alle restrizioni per l'immesso al consumo dei prodotti in plastica monouso elencati nell'allegato B, consentendo l'utilizzo di prodotti realizzati in materiale biodegradabile e compostabile. Tali deroghe dovrebbero essere estese: 1) ai prodotti di plastica monouso quando sono utilizzati in determinati circuiti controllati che prevedono una raccolta e l'avvio al riciclo degli stessi prodotti a fine vita (es. mense, ospedali, case di cura); 2) agli articoli che contengano una percentuale superiore al 50% di materiali derivati da riciclo meccanico o chimico, anche fuori da tali circuiti confinati.

#### Art. 7, comma 4: requisiti di marcatura

Il comma 4 introduce un regime transitorio per la messa a disposizione sul mercato solo per i prodotti già acquistati alla data di entrata in vigore del divieto di immissione. Tale disposto non prende in considerazione gli articoli prodotti dalle aziende e non ancora commercializzati (es. quantità invendute causa pandemia).

La mancanza di un regime transitorio anche per i prodotti invenduti comporterà per le imprese l'obbligo di gestire i prodotti a magazzino come rifiuti con implicazioni negative sia sotto il profilo ambientale che economico. È necessario introdurre una integrazione al testo che consenta alle imprese produttrici di poter immettere sul mercato i prodotti a magazzino invenduti fino ad esaurimento scorte.

#### Art. 10, comma 3: Misure di sensibilizzazione

Le misure di sensibilizzazione nelle scuole per promuovere l'educazione ambientale dovrebbero essere indirizzate verso una gestione consapevole di tutti i rifiuti, a prescindere dal materiale costituente, al fine di evitare la loro dispersione nell'ambiente. Il passaggio di questo comma, che richiama le problematiche legate al consumo della plastica monouso, andrebbe pertanto corretto in "*...problematiche legate alla dispersione dei rifiuti nell'ambiente promuovendo la loro raccolta e riciclo*".

#### Art. 12. Specifiche e orientamenti sui prodotti di plastica monouso

Viene integralmente recepito il testo dell'art. 12 della direttiva. Tale articolo, in combinato disposto con la definizione di "prodotto di plastica monouso" riportata all'articolo 3 del decreto (v. sopra), esclude ai fini applicativi del decreto i contenitori che rispondono alle seguenti condizioni:

- a) contenitori contenenti alimenti in quantità superiori a una singola porzione;
- b) contenitori per alimenti monoporzione venduti in più di una unità.

È certamente questo un aspetto importante da considerare nel decreto di recepimento che dovrebbe essere integrato con ulteriori riferimenti per poter identificare in modo univoco e chiaro i contenitori monoporzione. Nelle linee guida della Commissione, la definizione di monoporzione si applica a contenitori che hanno un volume inferiore o uguale a tre litri analogamente a quanto già previsto per i contenitori per bevande e bottiglie. È certamente questa una definizione discutibile e che è stata oggetto di una nota di approfondimento che Confindustria ha trasmesso al MITE il 31 maggio u.s. in risposta alla prima bozza del decreto di recepimento della direttiva. Tale nota riportava in allegato il testo di una proposta su come poter definire un contenitore monoporzione, basata su parametri mutuati dal Regolamento (UE) 1169/2011 (relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori) e come aggiornare le linee guida applicative pubblicate dalla Commissione. Il testo è riportato in allegato.