



ATTO DEL GOVERNO SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE n.291

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente

Settembre 2021

ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE

è il coordinamento nazionale costituito dalle Associazioni più rappresentative della cooperazione italiana (AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP)

L'associazione rappresenta il **90% della cooperazione italiana** la quale, nel suo complesso, incide per l'**8% sul PIL**

Le imprese di Alleanza associano ben **12 milioni di soci**, occupano **1.150.000 persone** e producono **150 miliardi di fatturato**

L'Alleanza ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione, Via Torino n. 146

<http://www.alleanzacooperative.it>

<https://www.agci.it>

<http://www.confcooperative.it>

<http://www.legacoop.coop>

Osservazioni allo schema di decreto di recepimento della direttiva 2019/904 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente

PREMESSA

Con riferimento allo schema di decreto, nel prendere positivamente atto delle modifiche apportate in sede ministeriale a seguito della consultazione con le associazioni rappresentative finalizzate a consentire una più graduale applicazione dei regimi particolarmente restrittivi imposti dalla direttiva, si rappresenta come residuo alcune criticità.

INDICE DEGLI ARGOMENTI

1. CONSIDERAZIONI GENERALI	1
2. CONSIDERAZIONI SULL'ARTICOLATO	2
2.1. Ambito di applicazione - Definizioni	2
2.2. Misure di sostegno	3
2.3. Divieto di immissione in consumo	4
2.3.1. Tempistiche	4
2.3.2. Soggetti responsabili (prodotti "a marchio")	4
2.3.3. Casistiche riferite ai prodotti biodegradabili e compostabili	5
2.3.4. Prodotti preincartati nei luoghi di vendita	5
2.4. Requisiti di marcatura	6
2.5. Sistemi a responsabilità estesa del produttore	6

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

Richiesta di impegno dello Stato nell'interlocuzione con la Commissione europea

In generale, il regime imposto dalla direttiva, soprattutto con riferimento ai divieti di immissione sul mercato introdotti dall'articolo 5, risulta fortemente penalizzante per interi settori (in particolare settori produttivi, della distribuzione e della ristorazione) che saranno costretti a dismettere o modificare le proprie linee produttive o che subiranno ingenti costi per l'acquisto di materiali alternativi o per la modifica dei modelli di distribuzione e consumo.

Tale situazione risulta aggravata dalla lettura particolarmente restrittiva adottata dalla Commissione europea con le linee guida pubblicate il 31 maggio 2021.

In tale contesto, nel prendere comunque positivamente atto dei principi espressi a livello parlamentare nella legge delega per salvaguardare i prodotti in materiale biodegradabile e compostabile e dell'impegno fin qui profuso dal Ministero della transizione ecologica nell'interlocuzione con la Commissione al fine di mitigare le ricadute della direttiva, preliminarmente si osserva come sia **indispensabile che lo Stato italiano si adoperi tempestivamente ed in maniera determinata sui tavoli di lavoro a livello comunitario**, per garantire:

- una verifica a livello europeo dell'**impatto della direttiva, con particolare riferimento ai settori produttivi, distributivi, della ristorazione e del mercato del lavoro** e delle eventuali necessità di modifica della direttiva stessa;
- **l'immediata revisione delle Linee guida approvate dalla Commissione**, al fine di eliminare e rivedere le parti in cui la Commissione assume una posizione molto più restrittiva di quella prevista nella direttiva che, già, è destinata a determinare un impatto significativo sulle imprese;
- il riconoscimento chiaro della **differenza tra il prodotto interamente in plastica e parzialmente in plastica**, mantenendo l'esclusione dalla nozione di plastica dei prodotti che abbiano solo un rivestimento in film plastico;
- il mantenimento delle previsioni che consentono **l'immissione sul mercato dei prodotti in plastica biodegradabili e compostabili**;
- in un'ottica di economia circolare coerente con la *Plastic Strategy EU*, **l'immissione sul mercato di prodotti monouso con contenuto di plastica riciclata superiore al 50%**;
- **un immediato chiarimento interpretativo** o, se necessario, una **revisione del regolamento comunitario di esecuzione (UE) 2020/2151** del 17 dicembre 2020, *che reca disposizioni relative alle specifiche di marcatura armonizzate per i prodotti di plastica monouso elencati nella parte D dell'allegato della direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti in plastica sull'ambiente*, affinché risulti evidente che **non sono soggetti all'obbligo di marcatura** secondo le disposizioni del regolamento i **prodotti in plastica compostabile**. In subordine, eventualmente, è necessario definire una diversa marcatura per distinguerla da quella della plastica non compostabile;
- strumenti di **sostegno economico** per le filiere maggiormente penalizzate dall'impatto della direttiva.

2. CONSIDERAZIONI SULL'ARTICOLATO

2.1. AMBITO DI APPLICAZIONE - DEFINIZIONI

(riferimento: articoli 1, 3 e 5)

- **definizione del regime delle plastiche biodegradabili-compostabili**
- **immissione in consumo di prodotti in plastica riciclata**

Occorre definire con esattezza il campo di applicazione della direttiva, con particolare riferimento alla **nozione di plastica** ed al **regime di eccezioni per le plastiche biodegradabili e compostabili e per i prodotti in plastica riciclata**.

Al riguardo, con riferimento alla plastica biodegradabile e compostabile, si evidenzia che, sebbene i considerando della direttiva prevedono che la nozione di plastica *dovrebbe* includere la plastica biodegradabile e compostabile nel campo di applicazione, di fatto, tale indicazione deve essere considerata non come definizione vincolante, ma come obiettivo tendenziale ai fini della progressiva riduzione dell'impiego di prodotti monouso, in quanto, nell'articolato l'indicazione non è stata espressamente riportata, mentre la definizione all'articolo 2 della direttiva non include espressamente la plastica biodegradabile-compostabile nell'ambito della nozione (e, conseguentemente, del divieto). D'altra parte, tra i criteri di delega, è sottolineata la necessità di promuovere le plastiche biodegradabili e compostabili.

Ciò premesso, si evidenzia come la possibilità di poter utilizzare prodotti in plastica biodegradabile e compostabile assicuri un risparmio di costi nella fase di transizione verso modelli *plastic-free* che, come sappiamo, risulta ulteriormente complicata dalla scarsa reperibilità sul mercato di alternative efficaci ed efficienti anche sotto il profilo igienico-sanitario.

In tale contesto si ritiene utile:

- introdurre all'articolo 3 una **definizione di maggiore dettaglio della nozione di bioplastica compostabile**, attualmente non prevista, chiarendo la possibilità di gestione della stessa nell'organico;
- consentire anche l'immissione in consumo di prodotti monouso con **contenuto di plastica riciclata superiore al 50%**, integrando le finalità previste all'articolo 1 e le eccezioni elencate all'articolo 5;
- garantire il mantenimento di un **regime differenziato per le plastiche biodegradabili e compostabili** con riferimento ai divieti di immissione al consumo ed agli obblighi di marcatura (vedi *infra*).

2.2. MISURE DI SOSTEGNO

(riferimento: articolo 4, commi 7 e 8)

Al fine di supportare l'acquisto di materiali alternativi a quelli in plastica monouso, considerato il prevedibile aumento dei costi a carico delle imprese (stimato, dai settori rappresentati dall'Alleanza, fino al 300%), occorre assicurare il riconoscimento di un sostegno economico ai settori che sono maggiormente impattati dalle nuove misure.

In secondo luogo, occorre considerare che i costi di produzione connessi alla cosiddetta transizione ecologica, soprattutto se attuata in tempi ravvicinati, possono determinare una diminuzione delle imprese capaci di operare in diversi mercati, favorendo il posizionamento di pochi grandi gruppi capaci di sostenere l'innalzamento dei costi delle filiere produttive. Ad una possibile contrazione del numero degli operatori economici potrebbero corrispondere importanti mutamenti della forza lavoro sia di carattere quantitativo (numero di occupati) che di carattere qualitativo

(tipologia contrattuale, regime giuridico del rapporto). In tale contesto, è indispensabile inserire una riflessione su come agire nei confronti di quei lavoratori che, alla luce delle transizioni in atto, potrebbero essere espulsi dal mercato del lavoro, come si potrà riassorbirli, da chi dipenderà definire politiche di contenimento ed assorbimento e con quali strumenti, quale sarà il loro costo.

D'altra parte, sarebbe indispensabile valorizzare le opportunità sul mondo del lavoro che potrebbero aprirsi nella fase di attuazione della direttiva in esame prevedendo anche strumenti di sostegno legati ad un incremento del personale dedicato alle attività di lavaggio di piatti e stoviglie.

Ciò premesso, nel prendere positivamente atto delle misure di sostegno introdotte all'articolo 4 a seguito della consultazione con gli operatori, non può non osservarsi come tali misure siano del tutto insufficienti a garantire un congruo supporto alla transizione.

Sotto questo profilo si ritiene indispensabile:

- **potenziare le misure di incentivo di cui all'art. 4, commi 7 e 8**, mediante un aumento della dotazione finanziaria, **incrementando il fondo previsto dall'articolo 41-bis della legge 234 del 2012** o, in alternativa, disponendo l'istituzione di un fondo dedicato;
- ai fini indicati, **impegnare il Governo, comunque, ad individuare, con la legge di Bilancio, ulteriori fondi, ad integrazione**, per il supporto delle misure indicate all'articolo 4;
- integrare le misure previste all'articolo 4, comma 7, prevedendo la possibilità di accesso al credito di imposta anche per **l'acquisto di nuove attrezzature destinate al lavaggio, sanificazione, riutilizzo ed impacchettamento** delle stoviglie in materiale riutilizzabile;
- individuare ulteriori misure per sostenere **l'impiego di nuovo personale** per lavaggio, sanificazione, riutilizzo ed impacchettamento delle stoviglie.

2.3. DIVIETO DI IMMISSIONE IN CONSUMO

(riferimento: articolo 3 e articolo 5)

2.3.1. Tempistiche

La direttiva fissa al 3 luglio 2021 la decorrenza dei divieti di immissione sul mercato dei prodotti indicati nella Parte B dell'allegato e con riferimento agli obblighi di marcatura.

Allo stato si registrano, sul territorio, interpretazioni confuse e contraddittorie circa la decorrenza dei divieti indicati.

Sebbene sia evidente che, seppure in ritardo rispetto a quanto previsto a livello comunitario, i divieti di immissione al consumo decorrono con l'entrata in vigore del decreto, occorre chiarire tale tempistica con maggiore precisione nel testo del decreto, così da evitare qualsiasi dubbio ed un'applicazione non corretta delle norme.

2.3.2. Soggetti responsabili (prodotti "a marchio")

Nello schema di decreto non è chiara la nozione di produttore, con riferimento, in particolare, al ruolo del distributore o dell'utilizzatore professionale, soprattutto quando proceda al **riempimento degli imballaggi** o alla **commercializzazione di un prodotto a marchio**.

Al fine di evitare equivoci, è indispensabile includere nella definizione di “immissione sul mercato” (articolo 3, lett. f), un richiamo al prodotto a marchio, precisando che non è considerata immissione sul mercato la distribuzione di un prodotto da parte di un soggetto che abbia acquistato il prodotto stesso da un fornitore sul mercato nazionale, **anche nel caso in cui venga apposto il marchio del distributore**.

Ancora, occorre precisare (articolo 3, lett. m), punto 1), relativo alla definizione di produttore) che **“non è considerato produttore il soggetto che confeziona o commercializza prodotti a marchio proprio acquistati da un fornitore”**.

2.3.3. Casistiche riferite ai prodotti biodegradabili e compostabili

All’articolo 5, comma 3, nel prendere positivamente atto delle casistiche inserite per consentire un ragionevole impiego dei prodotti in plastica biodegradabile e compostabile, al fine di evitare contestazioni, sarebbe necessario fornire alcuni criteri di maggiore certezza, anche con riferimento alla fase di immissione al consumo ed alla distribuzione al dettaglio.

Inoltre, come già anticipato, occorre integrare le eccezioni previste all’articolo consentendo l’immissione in consumo di prodotti monouso con contenuto di plastica riciclata superiore al 50%.

In tale contesto occorre:

- assicurare il mantenimento delle eccezioni previste all’articolo 5, comma 3 per la plastica biodegradabile e compostabile e per i prodotti parzialmente in plastica, con rivestimento in film plastico specificando che **l’elencazione è a titolo esemplificativo e non tassativo**;
- definire con maggiore precisione quali siano i casi in cui possa essere integrata la fattispecie di cui all’articolo 5, comma 3, vale a dire quando ricorra **l’impossibilità** dell’uso di alternative riutilizzabili che giustifica l’impiego di materiali compostabili;
- chiarire, nell’articolo 5, conseguentemente alle eccezioni previste al comma 3, vi è la possibilità di immissione sul mercato e distribuzione dei prodotti in plastica biodegradabile-compostabile **al dettaglio**;
- integrare le eccezioni previste nell’articolo 5, comma 3 con il caso in cui i materiali siano destinati ad essere raccolti nell’ambito della raccolta dell’organico;
- consentire anche l’immissione in consumo di **prodotti monouso con contenuto di plastica riciclata superiore al 50%**.

2.3.4. Prodotti preincartati nei luoghi di vendita

L’elencazione contenuta nell’allegato, parte B, punto 7 rischia di generare confusione circa l’applicazione dei divieti di immissione sul consumo, anche con riferimento alla diversa nozione di messa a disposizione. Per tali ragioni occorre chiarire con molta precisione, nell’articolo 5 o nell’ambito dell’elencazione prevista all’Allegato, Parte B, al punto 7, lettera c), che **non rientrano nel divieto di immissione al consumo i prodotti (alimenti e bevande) imballati nei luoghi di vendita**

su richiesta del consumatore ed ai fini della vendita diretta, di cui all'art. 44 del regolamento n. 1169 del 2011.

2.4. REQUISITI DI MARCATURA

(riferimento: articolo 7 ed allegato D)

Con riferimento ai requisiti di marcatura occorre, per evitare equivoci, prevedere l'espressa **esclusione dei prodotti in materiale biodegradabile e compostabile dagli obblighi di marcatura previsti per i prodotti in plastica** e, conseguentemente, occorre modificare l'allegato, parte D, numero 4).

L'integrazione si rende necessaria parallelamente all'avvio di un tavolo di lavoro a livello comunitario per garantire una corretta interpretazione del regolamento di esecuzione (UE) 2020/2151 o, se necessario, ad una sua integrazione, **per differenziare materiali destinati ad entrare nel circuito dei rifiuti organici (compostaggio) da quelli in plastica che non possono avere questa destinazione.**

Una diversa interpretazione delle previsioni del regolamento, sulla base della quale la stessa marcatura andrebbe apposta sia sul prodotto in plastica che su quello in plastica biodegradabile-compostabile, sarebbe completamente fuorviante per il consumatore, pregiudicando in modo sostanziale anche la correttezza e l'efficacia delle conseguenti attività di gestione dei rifiuti.

2.5. SISTEMI A RESPONSABILITÀ ESTESA DEL PRODUTTORE

(riferimento: articolo 8)

Nelle disposizioni previste dall'articolo 8, si segnala, preliminarmente, un **evidente refuso all'articolo 8, comma 4**, che individua i Consorzi e sistemi operanti ai sensi del Titolo II della Parte quarta del codice ambientale (settore imballaggi) come deputati alla gestione delle **attrezzature da pesca**, che **non sono configurabili come imballaggi**.

Si ritiene indispensabile riportare, all'articolo 8, comma 4, la stessa formula generale impiegata all'articolo 8, comma 2, **eliminando il riferimento (chiaramente errato) al Titolo II della Parte Quarta** e facendo riferimento generale *ai sistemi "già istituiti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152"*.

Sotto questo profilo, ferma restando la necessità di correzione del testo segnalato, per una maggiore efficacia dei sistemi di gestione, al fine di consentire a Consorzi e sistemi già esistenti (come, ad esempio quelli costituiti ai sensi dell'articolo 234 del codice ambientale) di operare per la gestione, oltre che dei materiali in polietilene, anche dei materiali per i quali il decreto prevede un nuovo obbligo di costituire o aderire ad un sistema a responsabilità estesa del produttore (salviette umidificate, palloncini, attrezzi da pesca, prodotti da fumo) occorre prevedere espressamente **una norma di coordinamento che estenda l'ambito di applicazione delle attività di tali sistemi per la gestione di questi materiali**, anche quando non siano in polietilene.

Inoltre, considerati i prevedibili aumenti di costo conseguenti all'introduzione di nuovi contributi ambientali sui materiali indicati (destinati a ricadere su chi acquista i materiali e sui

consumatori) nell'articolo 8 è indispensabile chiarire che il **conferimento dei rifiuti derivanti dai materiali oggetto di contributo ambientale è gratuito**, in quanto i **costi della raccolta, per espressa previsione di legge, sono coperti dal contributo ambientale** che si paga all'atto di acquisto del materiale.

Soprattutto, con specifico riferimento alle attrezzature da pesca, occorre garantire un **raccordo tra le previsioni del decreto in esame e quelle di recepimento della direttiva (UE) 2019/883** relativa agli impianti portuali di raccolta (atto del Governo n. 293), per assicurare il conferimento di tali rifiuti senza oneri agli impianti portuali di raccolta. A tale scopo, si ritiene importante prevedere che i gestori degli impianti portuali di raccolta o, ove non presenti, il soggetto competente per le attività di raccolta e gestione dei rifiuti nel porto, stipulino specifici accordi con i sistemi a responsabilità estesa costituiti, **per assicurare il ritiro senza oneri dei rifiuti di materiali oggetto di contributo ambientale.**