

Audizione presso la 14a Commissione permanente Politiche dell'Unione Europea del Senato della Repubblica

A.S. 1721 - Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019

L'ASSOCIAZIONE

AIPE, l'Associazione Italiana Polistirene Espanso, è stata fondata nel 1984, con lo scopo di sviluppare l'impiego del polistirene espanso sinterizzato (EPS) di qualità e svilupparne l'impiego, proporsi come riferimento qualificato per gli stakeholder e il mercato, nonché favorire la formazione professionale degli addetti del comparto. Aderiscono ad AIPE le aziende nazionali che operano nel settore della produzione di **manufatti destinati all'imballaggio**, in particolare di prodotti agroalimentari, e di sistemi per l'edilizia, nonché le aziende produttrici della materia prima (il polistirene espandibile), oltre alle società che costruiscono impianti per la lavorazione dell'EPS. L'Associazione conta 9 produttori di materia prima, 27 trasformatori e 17 produttori di macchine e di sistemi produttivi, per un totale di **circa 200 aziende dirette**.

Aipe, da sempre attenta alle tematiche legate al rispetto dell'ambiente, con la collaborazione delle aziende associate, nel 2018 ha dato vita a **CREA - Centro riciclo EPS**, una rete per la raccolta e il riciclo di imballi post-uso e scarti in EPS, polo di coordinamento per tutte le attività dell'associazione a supporto del riciclo dell'EPS, che viene costantemente implementato.

Inoltre, nel quadro di una collaborazione avviata con **COREPLA** nel 2003, l'Associazione ha stipulato un accordo con il Consorzio per la raccolta selettiva dell'EPS attraverso le **piattaforme PEPS** (piattaforme per l'EPS).

A livello internazionale l'Associazione rappresenta l'Italia in seno alla **European Manufacturers of Expanded Polystyrene (EUMEPS)**, organizzazione europea che raggruppa le associazioni nazionali dei produttori di EPS ed è tra i fondatori del network INEPSA-International EPS Alliance- che garantisce il recupero e il riciclo di imballi e scarti in polistirene a livello mondiale.

L'IMPIEGO DEI PRODOTTI MONOUSO IN EPS PER ALIMENTI E BEVANDE

La principale peculiarità dell'EPS nel campo della conservazione di cibi e bevande è quella di mantenere inalterate a lungo le caratteristiche fondamentali degli alimenti, minimizzando le escursioni termiche dei prodotti in esso racchiusi. Grazie all'aria contenuta nelle sue celle, è isotermico e possiede ottime prerogative di contrasto di fronte a fonti di calore o al freddo. È inerte a grassi, sali, acidi e la sua struttura a cella chiusa impedisce l'assorbimento d'acqua o d'altro liquido.

La proprietà isotermica consente di conservare a lungo all'interno del contenitore un **liquido caldo**. Ad esempio i 70°C del caffè, del tè o di qualsiasi altra bevanda, rimangono quasi inalterati per lungo tempo e il calore non si trasferisce all'esterno del recipiente che fuori resta costantemente a circa 35°C, contrariamente a quanto avviene utilizzando recipienti in carta o plastica, rispetto a cui si riscontra un abbassamento della temperatura di circa 15°C nell'arco di una decina di minuti (trascorsa mezz'ora la temperatura del liquido nel contenitore in polistirene espanso risulta superiore del 15% rispetto a quella nel recipiente di carta). Per le **bevande fredde** il mantenimento della temperatura da parte dei bicchieri in EPS è agevolato da un'ulteriore possibilità che i calici realizzati con altri materiali non offrono: quella di poter essere chiusi con coperchi leggeri e isotermici che sigillano ermeticamente il contenitore, conservandone inalterata la temperatura interna e facilitandone il trasporto e l'uso in qualsiasi situazione. Infine, l'EPS fornisce ottime prestazioni anche per la **conservazione di alimenti**



Associazione Italiana Polistirene Espanso

freddi, dimostrandosi essenziale per il settore ittico, caseario e della gelateria, nel quale viene impiegato con contenitori dalle forme più svariate.

OSSERVAZIONI SULLA LEGGE DI DELEGAZIONE EUROPEA

La Legge di delegazione europea 2019 reca all'allegato A l'elenco delle direttive da recepire, tra queste vi è anche la 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 (c.d. direttiva SUP - *Single Use Plastics*), il cui termine di recepimento è fissato al 3 luglio 2021.

La direttiva si inquadra nel complesso di azioni che a livello europeo e internazionale sono state intraprese, in chiave di policy e in ottica di economia circolare, per mitigare il consumo e conseguentemente l'inquinamento derivante dai rifiuti in plastica dispersi nell'ambiente e nei mari. L'obiettivo di fondo è quello di favorire soluzioni alternative più sostenibili in termini di salubrità ed economicità, cercando di promuovere la diffusione dei materiali riciclati sul mercato.

Giova preliminarmente soffermarsi sul **considerando numero 15** della Direttiva in cui si rileva come *"Per altri prodotti di plastica monouso sono facilmente disponibili soluzioni alternative adeguate, più sostenibili e anche economicamente accessibili. (...) Considerate la forte prevalenza dei rifiuti di polistirene espanso nell'ambiente marino e la disponibilità di alternative, è inoltre opportuno limitare i contenitori monouso per alimenti e bevande e le tazze per bevande in polistirene espanso"*.

Si tenga presente che allo stato attuale **non risultano disponibili** sul mercato, nei medesimi termini dell'EPS, **alternative in grado di soddisfare la domanda da un punto di vista quantitativo e di accessibilità economica**, con le medesime **caratteristiche di isolamento termico** e con le stesse proprietà chimiche (igienicità, atossicità, inerzia chimica, impermeabilità e traspirabilità), in grado di assicurare la piena **sicurezza e l'integrità dei materiali ivi contenuti**. Per questi motivi, le sue applicazioni riguardano non solo i contenitori per alimenti e bevande, ma anche il contenimento e il trasporto di prodotti agroalimentari e in ambito sanitario il trasporto di farmaci e vaccini, nonché il trasporto di organi destinati al trapianto. Rileva poi un effetto virtuoso in termini di **lotta agli sprechi alimentari**, in quanto i prodotti alimentari contenuti negli imballi in EPS giungono al consumo in ottimo stato, senza che porzioni di questi debbano essere smaltite per via di una cattiva conservazione durante il trasporto e prima del loro arrivo a destinazione. L'EPS è quindi la scelta d'elezione per la conservazione e il trasporto di alimenti deperibili e garantisce la **sicurezza alimentare** dei prodotti ivi contenuti.

Per quanto concerne l'**inquinamento marino**, scongiurare il fenomeno del *marine litter* è sicuramente una strada necessaria da percorrere, ma bisogna tenere in adeguata considerazione la tipologia di materiali e la relativa quantità che impattano sull'ecosistema marino. Si precisa infatti che, secondo le rilevazioni effettuate dal progetto *"Fishing for litter"* organizzato da Corepla in collaborazione con alcune regioni d'Italia tra cui Lazio e Puglia, inerente la verifica di materiali plastici presenti nei rifiuti dei porti, **la quota di materiali in Eps raccolta in qualità di rifiuto è pressoché irrilevante in termini di chilogrammi**. L'inserimento del polistirene espanso nei prodotti da vietare, ai sensi dell'articolo 5 della direttiva, prende avvio da un'analisi condotta raccogliendo i rifiuti e suddividendoli in gruppi, analisi condotta a monte della stesura della stessa Direttiva. Il gruppo a cui ci si riferisce è identificato con "Plastic piece 0 - 2,5 cm" che presenta una **minima quantità di polistirene espanso**, al di sotto dell'unità percentuale e quindi non giustifica per una discriminazione così puntuale, inoltre la metodologia di classificazione non permettere di definire in modo adeguato quantità e dimensione del materiale.



Associazione Italiana Polistirene Espanso

Con riferimento alla **all'articolo 4 della direttiva** avente ad oggetto la **riduzione del consumo**, si prevede che gli Stati membri siano tenuti ad adottare le misure necessarie per conseguire una **riduzione ambiziosa e duratura del consumo dei prodotti di plastica monouso**, in linea con gli obiettivi generali della politica dell'Unione in materia di rifiuti, in modo da portare a una sostanziale inversione delle crescenti tendenze di consumo. Tra i prodotti destinatari della misura vi sono **tazze per bevande**, inclusi i relativi tappi e coperchi e **contenitori per alimenti**, ossia recipienti quali scatole con o senza coperchio, usati per alimenti:

- a) destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto;
- b) generalmente consumati direttamente dal recipiente;
- c) pronti per il consumo senza ulteriore preparazione, per esempio cottura, bollitura o riscaldamento,

Si includono altresì i contenitori per alimenti tipo fast food o per altri pasti pronti per il consumo immediato, a eccezione di contenitori per bevande, piatti, pacchetti e involucri contenenti alimenti.

L'**articolo 5 della direttiva** impone poi agli Stati membri il **divieto di immissione sul mercato** dei prodotti di plastica oxo-degradabile e dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato alla direttiva, tra i quali rientrano:

- **contenitori per alimenti in polistirene espanso**, ossia recipienti quali scatole con o senza coperchio, usati per alimenti:
 - a) destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto;
 - b) generalmente consumati direttamente dal recipiente;
 - c) pronti per il consumo senza ulteriore preparazione, per esempio cottura, bollitura o riscaldamento,

compresi i contenitori per alimenti tipo fast food o per altri pasti pronti per il consumo immediato, a eccezione di contenitori per bevande, piatti, pacchetti e involucri contenenti alimenti;

- **contenitori per bevande in polistirene espanso e relativi tappi e coperchi**;
- **tazze per bevande in polistirene espanso e relativi tappi e coperchi**.

A tal proposito si rileva in primis che nonostante sia più volte richiamata la necessità di adottare **misure proporzionate e non discriminatorie**, il polistirene espanso è l'unico polimero ricondotto alla produzione di prodotti monouso che viene citato per ben tre volte nel testo dell'articolo 5. Una messa al bando sproporzionata e ingiustificata. Nel dettaglio, appare poi **poco chiara la definizione di contenitori per alimenti in polistirene espanso contenuta nella direttiva**. Il considerando numero 12 include tra gli esempi di contenitori per alimenti che non devono essere considerati prodotti di plastica monouso, ai fini della direttiva, anche i contenitori contenenti alimenti in quantità superiori a una singola porzione. Tale orientamento non si rinviene però nell'Allegato, nelle parti in cui si indicano le caratteristiche dei contenitori per gli alimenti oggetto delle misure.

Generalmente i contenitori in EPS, ad esclusione della fetta di produzione rappresentata dalle vaschette per il trasporto di gelato artigianale o dai contenitori per il trasporto di prodotti caseari, vengono concepiti non per arrivare direttamente al consumatore finale, ma per servire altre filiere produttive attraverso l'utilizzo di appositi imballaggi per il settore alimentare. Sarebbe quindi opportuno che in sede di recepimento fosse esplicitata l'esclusione dall'ambito di applicazione dei contenitori contenenti alimenti in quantità superiori a una singola porzione e che i sotto criteri di cui all'allegato, parte A, n.2, lettere a), b), c) e parte B, n. 7, lettere a), b) e c) siano richiamati congiuntamente, in quanto è

necessario specificare la compresenza di tutti e tre i requisiti per delimitare correttamente il perimetro di applicazione delle misure relative alla riduzione del consumo e al divieto di immissione sul mercato, onde evitare un'applicazione eccessivamente estensiva che potrebbe potenzialmente impattare anche manufatti non destinati direttamente al consumatore finale. A tal riguardo si rileva da un refuso di drafting contenuto nella versione italiana del testo come ciò presumibilmente corrisponda all'intento originario del legislatore comunitario in quanto il testo mantiene la congiunzione "e" tra le lettere b) e c), poi disgiunte e trasposte in un elenco.

A ciò si aggiunge la necessità di meglio definire in sede di recepimento l'utilizzo **dell'accezione "da asporto" ivi richiamata** alle suddette lettere a) che rischia di avere una portata assai generica in quanto potenzialmente ogni genere di consumo acquistato può essere considerato "da asporto" se non consumato immediatamente all'interno del locale d'acquisto. Sarebbe opportuno che tale accezione si riferisse a contenitori per alimenti che possono essere consumati successivamente all'acquisto ma direttamente come per lo street food. Si prevede infatti alle summenzionate lettere b) che tali alimenti siano "generalmente consumati direttamente dal recipiente", ma anche in questo caso la previsione appare ambigua da un punto di vista applicativo, lasciando spazi di interpretazione sulle prevalenti abitudini di consumo. Sarebbe invece opportuno che il legislatore nazionale specificasse chiaramente il riferimento ai soli contenitori per alimenti "consumati direttamente dal recipiente stesso". Pertanto, in relazione alle considerazioni esposte, si auspica sia chiarita la portata di tali definizioni e valutata l'opportunità di tenere congiuntamente insieme i tre criteri afferenti agli alimenti sopra richiamati, al fine di superare le ambiguità sin qui evidenziate e scongiurare il rischio, che per ambiguità interpretative si addivenga ad una applicazione estensiva della norma. Ciò infatti comporterebbe un impatto ingiustificato e pericoloso per l'industria dell'EPS ma anche sui principali settori che impiegano l'EPS (comparto ittico, caseario, agricolo, settore della gelateria e della distribuzione di prodotti freddi/congelati)

Rileva, infine, in questa sede l'**articolo 8 della direttiva sulla Responsabilità estesa del produttore** (Extended producer responsibility-EPR), il quale dispone che gli Stati membri debbano provvedere all'istituzione di regimi di EPR per tutti i prodotti di plastica monouso immessi sul mercato degli Stati membri previsti nella parte E dell'allegato alla direttiva. Con riferimento alla sezione I dell'allegato E e alla definizione dei contenitori per alimenti si richiamano le stesse criticità già esposte in quanto la formulazione prevede anche:

Contenitori per alimenti, ossia recipienti quali scatole con o senza coperchio, usati per alimenti:

- a) destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto;
- b) generalmente consumati direttamente dal recipiente;
- c) pronti per il consumo senza ulteriore preparazione, per esempio cottura, bollitura o riscaldamento,

compresi i contenitori per alimenti tipo fast food o per altri pasti pronti per il consumo immediato, a eccezione di contenitori per bevande, piatti, pacchetti e involucri contenenti alimenti.

Con specifico riferimento ai produttori di tali tipologie di prodotti in plastica monouso, oltre a coprire i costi conformemente alle disposizioni in materia di EPR previsti dalla normativa europea (direttive 2008/98/CE e 94/62/CE), l'articolo 8 della direttiva dispone poi che **gli stessi produttori debbano provvedere**, nella misura in cui non sia già contemplato, **a coprire i costi** delle misure di **sensibilizzazione**, della **raccolta dei rifiuti** per tali prodotti conferiti nei sistemi pubblici di raccolta, **inclusa l'infrastruttura** e il suo funzionamento, e il successivo trasporto e trattamento di tali rifiuti, nonché i costi di rimozione dei rifiuti da tali prodotti dispersi e il successivo trasporto e trattamento di tali rifiuti; **gli Stati membri**



Associazione Italiana Polistirene Espanso

possono determinare contributi finanziari per i costi della rimozione dei rifiuti **stabilendo importi fissi** adeguati su base pluriennale.

E' utile richiamare in questa sede il decreto legislativo di recepimento della direttiva imballaggi (A.G. 169), recentemente all'attenzione del Parlamento, che ha affrontato il tema dell'EPR e ha modificato la disciplina di settore contenuta nel codice ambientale, in particolare aggiornando i criteri e le modalità di attuazione della stessa ed introducendo nuovi requisiti generali minimi. L'Associazione, da sempre attenta ai temi del riciclo e della sostenibilità ambientale, è favorevole alla previsione di sistemi EPR efficienti e volti a migliorare il sistema di gestione dei rifiuti, definendo obiettivi, ruoli e responsabilità. Tuttavia si prefigura **il rischio concreto che i produttori non dispongano di strumenti adeguati per sostenere gli oneri e i costi. Si richiama quindi l'attenzione del legislatore nazionale sulla necessità di implementare regimi di EPR che siano sostenibili per le filiere produttive coinvolte.** Sarebbe auspicabile sviluppare un sistema di Responsabilità estesa del produttore per i prodotti monouso oggetto della direttiva a partire da sistemi già esistenti, il cui buon funzionamento ha prodotto effetti positivi. Ad esempio **un'estensione ai prodotti in plastica monouso del campo di applicazione del Contributo ambientale Conai**, che rappresenta la forma di finanziamento attraverso cui CONAI ripartisce tra produttori e utilizzatori il costo per i maggiori oneri della raccolta differenziata, per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggi. Si auspica dunque che in sede di recepimento della direttiva, si possa giungere a una definizione del Regime di Responsabilità estesa del produttore che tenga conto delle difficoltà che i singoli produttori possono incontrare nella gestione di questi aspetti così importanti per il miglioramento della qualità ambientale. Inoltre, sarebbe auspicabile implementare un sistema efficiente per incrementare i processi di riciclo e il riutilizzo, fronti su cui l'Associazione ha compiuto importanti passi in avanti per mezzo delle iniziative finora intraprese e sopra citate, quali la Rete CREA e le piattaforme PEPS. **Il polistirene espanso è un materiale riciclabile al 100% e all'infinito** e le implicazioni per il riutilizzo possono essere molteplici. Vietarne la produzione e quindi l'immissione in commercio potrebbe generare il **rischio concreto di non avere a disposizione un quantitativo di materiale sufficiente** per coprire il fabbisogno di manufatti realizzabili al 100 per cento con EPS riciclato. Anche per questo, si richiama la necessità di meglio definire sul piano interno il perimetro di applicazione dell'articolo già citato articolo 5 che in assenza di specifici chiarimenti rischia di penalizzare un materiale che per sua stessa natura apre la strada a pratiche virtuose, in piena sintonia con i principi dell'Economia circolare. Ad oggi l'EPS viene riciclato per il 50% del quantitativo immesso nel mercato con tecnologie innovative. Sarebbe pertanto utile poterne incrementare il riciclo e valorizzarne il riutilizzo post consumo che potrebbe essere destinato oltre che al tradizionale riciclo meccanico, anche ai nuovi impianti di riciclo chimico.



Associazione Italiana Polistirene Espanso

CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni esposte, si rappresenta in questa sede l'opportunità di evitare un recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva *sic et simpliciter*. Le argomentazioni sin qui avanzate evidenziano la necessità di un approfondimento adeguato delle potenziali criticità che potrebbero generarsi rispetto alla formulazione del testo della direttiva, al fine di evitare che dalla trasposizione *tout court* nel decreto legislativo di recepimento possano originare delle complicazioni in termini applicativi e interpretativi.

Si auspica pertanto l'inserimento di specifici criteri di delega nella legge di delegazione europea in esame per il recepimento della direttiva (UE) 2019/904, compatibili con la direttiva medesima affinché:

- sia definito l'ambito di applicazione escludendo i contenitori contenenti alimenti in quantità superiori a una singola porzione;
- in sede di codificazione dell'Allegato, nelle parti in cui si fa riferimento ai contenitori utilizzati per alimenti, il Legislatore:
 - introduca il principio della necessaria presenza dei tre sotto criteri ivi specificati alle lettere a), b) e c);
 - preveda l'inserimento di una puntuale definizione dell'accezione "da asporto";
 - preveda che sia chiarito in modo inequivoco la portata della definizione di "consumo diretto dal recipiente";
- in sede di codificazione dei criteri direttivi per la realizzazione del sistema di Responsabilità Estesa del Produttore di cui all'articolo 8, oltre a valutare l'opportunità di delineare un sistema di EPR che miri a implementare il più possibile sistemi esistenti di successo e che si inserisca in maniera organica nell'ambito del quadro normativo vigente:
 - si introducano dei principi volti a incrementare i processi di riciclo e riutilizzo;
 - si rispettino i principi di proporzionalità e di equiparazione dei costi;
 - si preveda la creazione di reti di operatori qualificati che gestiscano i rifiuti in modo adeguato rispetto alle esigenze del mercato del riciclo;
 - si implementi un modello di gestione dei rifiuti caso per caso, al fine di rendere efficiente il sistema in ottica di economia circolare ed evitare il generarsi di condotte discriminatorie tra le varie tipologie di materiali che compongono i prodotti;
 - si preveda un sistema informativo completo e accessibile anche in termini di dati di riciclo e riutilizzo.