



Presidenza del Consiglio dei Ministri



GRUPPO DI COORDINAMENTO NAZIONALE PER LA BIOECONOMIA (GCNB)

NOTIFICA 2021/612/I. 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”. PARERE CIRCOSTANZIATO DELLA COMMISSIONE EUROPEA AI SENSI DELL’ARTICOLO 6, PARAGRAFO 2, DELLA DIRETTIVA (UE) 2015/1535, DEL 9 SETTEMBRE 2015. OSSERVAZIONI.

Premessa

Nel quadro della procedura di notifica di cui alla Direttiva (UE) 2015/1535 dello “Schema di decreto legislativo italiano 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”, la Commissione europea con parere circostanziato del 16 dicembre 2021 [C(2021)9821 finale] ha contestato:

a) l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del progetto notificato, che definisce la “plastica” come segue: “il materiale costituito da un polimero, quale definito all’articolo 3, punto 5), del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, cui possono essere stati aggiunti additivi o altre sostanze, e che può funzionare come componente strutturale principale dei prodotti finiti, a eccezione dei polimeri naturali che non sono stati modificati chimicamente; sono esclusi dalla presente definizione materiali quali vernici, inchiostri, adesivi nonché rivestimenti in plastica aventi un peso inferiore al 10 per cento rispetto al peso totale del prodotto, che non costituiscono componente strutturale principale dei prodotti finiti.” A tale riguardo, la Commissione osserva che la suddetta definizione differisce da quella di cui rispettivamente all’articolo 3, punto 1 e punto 2, della Direttiva (UE) 2019/904 sulla riduzione dell’incidenza di determinati prodotti di plastica sull’ambiente (di seguito “la Direttiva SUP”), in particolare per quanto riguarda il rivestimento in plastica;

b) l'articolo 5, paragrafo 1, del progetto notificato, che stabilisce il divieto di immissione sul mercato dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato e dei prodotti di plastica oxo-degradabile. Ai sensi del paragrafo 3 dello stesso articolo, è previsto un elenco di eccezioni per taluni prodotti biodegradabili e compostabili per i quali la materia prima rinnovabile raggiunge una certa percentuale. A tale riguardo, la Commissione osserva che l'articolo 5 della Direttiva SUP stabilisce un chiaro divieto per gli Stati membri di immettere sul mercato i prodotti di plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato della direttiva e i prodotti di plastica oxo-degradabile. La Direttiva SUP non prevede alcuna eccezione per la plastica biodegradabile. Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 7, del progetto notificato prevede la concessione di un credito d'imposta a tutte le imprese che acquistano e utilizzano prodotti della tipologia di quelli elencati nell'allegato, Parte A e Parte B, che sono riutilizzabili o realizzati in materiale biodegradabile o compostabile, certificato secondo la normativa UNI EN 13432:2002, al fine di promuovere l'acquisto e l'utilizzo di materiali e prodotti alternativi a quelli in plastica monouso. A tale riguardo, l'inclusione della plastica biodegradabile nell'ambito di applicazione della Direttiva SUP, considerando (11), significa che la plastica monouso biodegradabile non è considerata un'alternativa alla normale plastica monouso. Per le ragioni sopra esposte, la Commissione ha emesso un parere circostanziato in conformità all'articolo 6, paragrafo 2, della Direttiva (UE) 2015/1535, a significare che l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), l'articolo 4, paragrafo 7 e l'articolo 5, paragrafo 3 del progetto notificato risulterebbero in contraddizione con l'articolo 3 e l'articolo 5 della Direttiva SUP, in quanto tali disposizioni del progetto notificato possono pregiudicare l'applicazione nonché l'efficacia della Direttiva SUP, se fossero adottate senza tenere in debita considerazione le considerazioni di cui sopra.

Di seguito, si riportano le osservazioni in merito alle contestazioni della Commissione UE.

2. Sulla sostenibilità dei prodotti monouso in carta e bioplastica e delle filiere italiane

L'Italia, anche in linea con la Strategia Italiana della Bioeconomia e il collegato Implementation plan, con la Strategia Europea sulla Bioeconomia e con gli obiettivi della Circular Bio-based Europe Joint Undertaking, sta costruendo ormai da alcuni anni filiere integrate che sono una opportunità per decarbonizzare l'economia e di catalizzare sistemi circolari, ripensando i prodotti in termini di produzione, uso e fine vita, quest'ultimo inteso come ripartenza di una nuova vita senza rischi di microplastiche.

L'Italia è anche il Paese leader in Europa per quantità di frazione organica raccolta e il sistema nazionale prevede l'utilizzo dei manufatti compostabili (artt. 182 ter, 226 bis e 226 ter d.lgs. n. 152/2006), che permettono di migliorare i livelli qualitativi¹ della frazione organica del rifiuto solido urbano, riducendo la presenza di impurità (dovute all'utilizzo di manufatti non compostabili) e dunque minimizzando anche gli scarti da avviare a smaltimento. Al fine di rendere il sistema ancora più sostenibile, l'Italia si è dotata infine di un sistema EPR operativo delle plastiche compostabili.²

¹ ISPRA, Rapporto annuale rifiuti urbani.

² Il 26 Novembre del 2018 è stato costituito, ai sensi dell'art. 223, D.Lgs. 152/2006, BIOREPACK, il Consorzio Nazionale per il Riciclo Organico degli Imballaggi in Plastica Biodegradabile e Compostabile il cui statuto è stato approvato dal MITE/MISE con decreto interministeriale del 16.10.2020.

La scelta di prevedere l'utilizzo, in taluni casi, delle bioplastiche compostabili e rinnovabili, fa parte di un **disegno di sistema** (approccio sistemico) e non deve essere letta, al contrario, come semplice sostituzione uno ad uno di un prodotto monouso, con un altro.

L'Italia ha infatti puntato sulle bioplastiche compostabili e biobased (con elevato contenuto di materia prima rinnovabile) perché rientrano nel paradigma della bioeconomia circolare, sono in grado di contribuire al processo di decarbonizzazione dell'economia e agevolano le operazioni di raccolta e riciclo dell'umido domestico. I manufatti compostabili possono infatti essere utilizzati in stretta connessione con il consumo di alimenti (piatti, stoviglie, sacchetti etc.), senza dover separare gli uni dagli altri e quindi agevolando, sia per i cittadini che per gli operatori di gestione dei rifiuti, la raccolta e il riciclo dell'umido domestico.

L'Italia desidera evidenziare che in tale settore della raccolta e del riciclo dell'umido domestico può contare su un consolidato sistema che gestisce ogni anno circa 6,6 milioni di tonnellate di FORSU (umido + verde), con oltre 350 impianti di riciclo organico³.

I manufatti compostabili sono pienamente inseriti in tale sistema e, come testimoniato dall'ISPRA, hanno apportato significativi benefici in termini di miglioramento delle quantità e della qualità della FORSU raccolta⁴.

A ciò si aggiunga che l'Italia si è anche dotata del primo sistema al mondo di responsabilità estesa del produttore – EPR (il consorzio BIOREPACK nell'ambito del sistema CONAI⁵) specificamente dedicato alla gestione e al riciclo assieme alla FORSU dei manufatti in bioplastica compostabile, per cui vi è uno specifico sistema di EPR che presidia la filiera, garantisce l'avvio a riciclo di tali manufatti e può apportare ulteriori miglioramenti di sistema⁶ nella direzione di un riciclo di qualità sempre più spinto dei manufatti compostabili assieme alla FORSU.

Con il testo notificato l'Italia ha dunque messo a sistema gli sviluppi nazionali ed europei in materia di bioeconomia circolare, sistemi di EPR e trattamento della FORSU, creando un laboratorio di economia circolare con prodotti di nuova generazione e innovazioni che vanno proprio nella direzione della transizione industriale ed ambientale che l'UE sta chiedendo agli Stati membri.

Come si diceva, quindi, la scelta dell'Italia di puntare – per talune applicazioni ossia quelle *food contact* – sulle bioplastiche compostabili e biobased non è un modo per difendere lo *status quo ante* rispetto ai prodotti SUP, ma rientra in un **disegno di sistema che guarda agli input**

³ ISPRA, Rapporto Rifiuti Urbani 2021 cit. anche infra, § 3.2 pp. 91 ss.

⁴ ISPRA, Rapporto Rifiuti Urbani 2021, in cui si legge che *“La crescita della raccolta differenziata della frazione umida rappresenta senza dubbio un ulteriore stimolo all'utilizzo delle borse biodegradabili e compostabili, risultando idonee al riciclaggio dei rifiuti organici. Conseguentemente, l'eliminazione degli imballaggi in plastica non compostabili potrà concorrere al miglioramento della conduzione dei processi biologici e ad un incremento della qualità del compost prodotto dagli impianti di trattamento biologico. Una delle maggiori problematiche, sino ad oggi riscontrate presso gli impianti, riguarda proprio la presenza di scarti costituiti da materiali plastici. La produzione di un ammendante di qualità, conforme ai requisiti fissati dal d.lgs n. 75/2010, richiede, infatti, un ciclo gestionale che garantisca un limitato contenuto di materiali e sostanze indesiderate nel rifiuto”* (cfr. Rapporto cit., § 4.3.2, p. 210; https://www.isprambiente.gov.it/files2022/pubblicazioni/rapporti/rapporiorifiutiurbani_ed-2021-n-355-conappendice_agg18_01_2022.pdf).

⁵ <https://biorepack.org/>.

⁶ tra cui contribuire a tener separati i flussi di raccolta e riciclo di plastiche tradizionali e bioplastiche compostabili per mezzo di specifiche iniziative e campagne di comunicazione, tra cui si v. le campagne recentemente svolte da CONAI e BIOREPACK:

<https://www.conai.org/notizie/nuova-campagna-di-comunicazione-di-conai-e-biorepack/>

<https://www.youtube.com/watch?v=0f1gZn7QzZI&t=7s>

<https://www.youtube.com/watch?v=b3jIAMqjDU>

di produzione (materie prime rinnovabili), **alla riciclabilità a fine vita** (compostabilità⁷) **e agli strumenti finanziari e organizzativi per garantire l'avvio a riciclo di tali materiali** (il sistema EPR BIOREPACK). Un approccio sistemico, dunque, che riserva uno spazio applicativo (sia pur limitato) **a prodotti parte delle filiere locali della bioeconomia**, per dare a queste valore e massimizzare la circolarità e lo sfruttamento di risultati della ricerca italiana ed europea nel campo della bioeconomia circolare (è bene ricordare che dal 2007 al 2020 l'Europa ha finanziato oltre 130 progetti di ricerca sulle biobased/biodegradable plastics per un totale di quasi un miliardo di Euro).

Grazie a questa impostazione e sostenuta da questa ricerca, la filiera delle bioplastiche in Italia è cresciuta in modo importante in questi anni, 278 aziende – suddivise in produttori di chimica e intermedi di base (4), produttori e distributori di granuli (21), operatori di prima trasformazione (193), operatori di seconda trasformazione (60), con 2.775 addetti dedicati, oltre 110.000 tonnellate di manufatti compostabili prodotti e un fatturato complessivo di 815 milioni di euro^[2].

Inoltre, è necessario evidenziare il ruolo fondamentale e strategico degli imballaggi di carta e cartone (inclusivi di quelli accoppiati con plastica o bioplastica), settore nel quale l'Italia presenta eccellenze dal punto di vista industriale in assoluto il materiale più riciclato in Europa e in Italia con un tasso consolidato dell'87% nel 2020 (fonte COMIECO 2020), centrando, con dieci anni di anticipo, gli obiettivi di riciclo fissati dall'UE per il 2030. Ciò a conferma del fatto che una percentuale minimale di rivestimenti plastici in prodotti cellulosici non ne pregiudica il riciclo. Per quanto riguarda in particolare gli imballaggi compositi a prevalenza carta, attualmente in Italia si registra un immesso al consumo di circa 200.000 tonnellate. La normativa italiana è in linea con la gestione sostenibile che nel nostro paese viene fatta di questi imballaggi, i quali vengono effettivamente intercettati nelle raccolte differenziate della carta o nel caso dei cartoni per bevande nelle raccolte differenziate multimateriale con plastica e metalli per poi essere selezionati e avviati al riciclo in cartiera. A queste modalità di raccolta si aggiunge quella, in via di crescente diffusione, tramite eco-compattatori.

Questi quantitativi sono destinati ad aumentare sia per il potenziamento dei sistemi di raccolta e intercettazione, sia perché COMIECO supporta economicamente la raccolta e la separazione a valle per il riciclo dedicato e altre attività necessarie al riciclo attraverso una differenziazione in quattro fasce contributive che, correlando la maggiorazione del contributo ambientale (extra CAC) alla presenza di carta (Fig. 1), ha l'obiettivo di minimizzare il più possibile gli scarti e i costi di gestione.

⁷ giova sul punto ricordare, con riferimento anche a quanto si legge a p. 4 del documento della Commissione, che il riciclo organico sotto forma di compostaggio rientra pienamente nella nozione di riciclo, al pari di quello meccanico, e ciò sin dalla direttiva 94/62/CE, rispondendo alle definizioni di "riciclaggio organico" e di "Imballaggi recuperabili sotto forma di compost" previste nella direttiva cit. Nello stesso senso si v. oggi l'art. 3, n. 17) direttiva 2008/98/CE. L'output del riciclo organico è il compost, ossia un ammendante naturale (utilizzabile in sostituzione dei concimi chimici) in grado di riportare sostanza organica ai terreni, migliorandone le caratteristiche e riducendo i fenomeni di desertificazione, in modo pienamente conforme ai principi della bioeconomia circolare.

^[2] studio effettuato nel 2020 per Assobioplastiche da Plastic Consult, società indipendente che svolge studi e analisi di mercato nel settore delle materie plastiche

Figura 1.

Sulla base di questa classificazione sono state individuate 4 tipologie:

TIPOLOGIA A	TIPOLOGIA B	TIPOLOGIA C	TIPOLOGIA D
Contenuto carta: > 90%	Contenuto carta: > 80% e < 90%	Contenuto carta: > 60% e < 80%	Contenuto carta: > 50% e < 60%
Nessun contributo aggiuntivo	Nessun contributo aggiuntivo	Contributo aggiuntivo: 110 E/ton	Contributo aggiuntivo: 240 E/ton
CAC: 10 €/ton	CAC: 10 €/ton	CAC: 120 €/ton	CAC: 250 €/ton

			
---	---	--	---

Deve poi aggiungersi che in Italia le due cartiere per il riciclo dedicato degli imballaggi compositi a prevalenza carta sono in grado di chiudere il ciclo recuperando non solo la frazione cellulosa ma anche la componente plastica per l'intero immesso al consumo e stanno ulteriormente incrementando la loro capacità impiantistica anche attraverso progettualità nell'ambito del PNRR.

Tutta la cellulosa con la quale vengono prodotti la carta e il cartone è oggetto di verifica di origine legale, è tracciata e, per il 90%, deriva da foreste gestite con criteri di sostenibilità (certificazione FSC®; PEFC™; SFI®). Tali foreste, mediante la loro crescita costante (per ogni albero abbattuto ne vengono piantati tre così dando luogo ad un processo di riforestazione attiva) rivestono un ruolo fondamentale nel mitigare e bilanciare l'impatto ambientale assorbendo anidride carbonica e rilasciando ossigeno, come evidenziato dai seguenti dati (fonte CEPI):

- in Europa le foreste coprono all'incirca il 35% del territorio (190 milioni di ettari), facendo così dell'Europa una delle regioni più ricche di foreste nel mondo. Le foreste nel nostro continente sono oggi più vaste del 30% rispetto al 1950.
- le foreste europee, da cui viene fornito oltre il 90% della fibra necessaria alle cartiere, sono cresciute al ritmo di un'area equivalente a circa 1500 campi di football al giorno.
- l'effetto positivo in termini di impatto climatico può essere stimato in una riduzione di 806 milioni di tonnellate di biossido di carbonio all'anno. Ciò corrisponde a circa il 20% delle emissioni fossili dell'intera Unione Europea.

È importante sottolineare che la normativa italiana mira a tutelare l'ambiente e a promuovere l'economia circolare. Per quanto riguarda l'obiettivo di promozione dell'economia circolare, occorre segnalare l'esistenza di recenti studi scientifici che dimostrano che i prodotti di carta monouso risultano meno dannosi per l'ambiente e promuovono meglio l'economia circolare rispetto ai prodotti di plastica riutilizzabili.

In particolare, come ampiamente dimostrato dallo Studio LCA condotto da Ramboll⁸ vi sono vantaggi molto significativi per le stoviglie monouso in carta rispetto alle alternative in plastica o in ceramica, vetro e metallo. Infatti, rispetto ai sistemi monouso in carta, nell'ambito del funzionamento annuale di un tipico fast-food, i sistemi riutilizzabili hanno un impatto ambientale negativo in quanto:

- generano 2,8 volte più emissioni di CO₂,
- consumano 3,4 volte più di acqua potabile,
- producono 2,2 volte più di particolato fine,
- aumentano l'esaurimento delle risorse fossili e metalliche di 3,4 volte e
- aumentano l'acidificazione terrestre di 1,7 volte.

Lo studio LCA di Ramboll ha anche dimostrato che più aumenta il tasso di riciclo dei prodotti monouso in carta e più aumentano i benefici ambientali. Con un tasso di riciclo al 70%, per esempio, il consumo di acqua per il packaging riutilizzabile aumenta da 3.4 a 228 volte rispetto al monouso a base carta.

Non si ritiene che la posizione sulla Single Use Plastics Directive presa con determinazione dall'Italia nel 2021⁹, grazie anche ai sistemi virtuosi sopra descritti, sia in contrasto con la Direttiva SUP, anche perché questa non sembra perseguire in toto l'obiettivo di eliminazione assoluta dei prodotti monouso. Infatti nella SUP le alternative riutilizzabili a contatto con gli alimenti sono sì promosse, ma solo "ove possibile" e nel rispetto della salvaguardia degli standard di salute, igiene e sicurezza alimentare (art. 11, par. 2). Inoltre, la stessa Direttiva SUP stessa evoca il principio di differenziazione delle misure di riduzione in base al diverso impatto ambientale dei singoli prodotti (anche alla luce degli LCA – analisi complessive del ciclo di vita – richiamati all'art. 15 par. 3 della SUPD) secondo logiche di proporzionalità, eguaglianza e ragionevolezza (casi e materiali diversi richiedono trattamenti normativi diversi). Su questo aspetto, il richiamo principale è all'art. 4 par 3 della SUPD, in base al quale *"Le misure possono variare in funzione dell'impatto ambientale di tali prodotti di plastica monouso durante il loro ciclo di vita, anche una volta che si trasformano in rifiuti abbandonati"*. Si sottolinea, altresì, che il raggiungimento degli obiettivi di salvaguardia ambientale previsti dalla Direttiva SUP 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, senza far prevalere un approccio indiscriminatamente punitivo.

3. Sulla contestata violazione dell'articolo 3, punto 1 e punto 2, della Direttiva (UE) 2019/904 (prodotti in carta)

Con lettera datata 16 dicembre 2021, la Commissione europea ha notificato all'Italia un parere circostanziato, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della Direttiva (UE) 2015/1535 del 9 settembre 2015 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle

⁸ Studio Life Cycle Assessment (LCA) commissionato da EPPA – European Paper Packaging Alliance a Ramboll, consulente della Commissione Europea per diversi dossier di Economia Circolare, e certificato da un ente terzo (TÜV Germania) in conformità con gli standard ISO, che dimostra come, durante il loro ciclo vita, gli imballaggi monouso in carta utilizzati nella ristorazione veloce comportano benefici ambientali molto significativi sotto numerosi profili, inclusi il contenimento del cambiamento climatico e la riduzione del consumo di acqua potabile, performando significativamente meglio rispetto alle stoviglie riutilizzabili..

⁹ 8 novembre 2021: Governo adotta il d.lgs. 196/2021 che all'art. 5 consente in talune ipotesi l'utilizzo dei manufatti compostabili come da criteri di delega ricevuti dal Parlamento. Consente altresì all'art. 3 comma 1 lett. a) l'utilizzo della carta laminata con plastica tradizionale (fino ad un massimo del 10% in peso).

regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione.¹⁰ Con tale parere la Commissione ha presentato all'Italia alcune osservazioni in merito allo Schema di decreto legislativo recante l'attuazione della Direttiva (UE) 2019/904 del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente ("*Direttiva SUP*")¹¹. Nello specifico, la Commissione ha contestato l'applicazione difforme da parte dell'Italia di alcune disposizioni della Direttiva SUP – così come interpretate dai relativi Orientamenti della Commissione¹² ("*Linee guida*") – tra le quali la previsione di una soglia minima di plastica del 10% per poter considerare un prodotto come "prodotto di plastica monouso".

A questo proposito, si sottolinea innanzitutto come la definizione di plastica utilizzata dall'Italia non sia in contraddizione con l'articolo 3 della Direttiva SUP. Infatti, la definizione contenuta all'articolo 3, paragrafo 1, della Direttiva SUP definisce "plastica" come "*il materiale costituito da un polimero [...] che può funzionare come componente strutturale principale dei prodotti finiti*". Pertanto, un polimero che non è o non può funzionare come componente "principale" e "strutturale" di un dato prodotto non rientra nella definizione dell'articolo 3, paragrafo 1, della Direttiva SUP, con la conseguenza che nemmeno il prodotto monouso in questione possa rientrare nell'ambito di applicazione della Direttiva stessa.

A questo riguardo, occorre ricordare in primo luogo che le Linee guida non contengono alcuna definizione dei termini "principale" e "strutturale", lasciando pertanto l'identificazione dei prodotti inclusi nella categoria "prodotti di plastica monouso" esclusivamente alla discrezionalità della Commissione. Tuttavia, il mandato di adottare orientamenti ex articolo 12, paragrafo 2, della Direttiva SUP presupporrebbe una spiegazione da parte della Commissione di cosa debba essere considerato "plastica", sostanziata da opportune e specifiche ragioni a sostegno di tali conclusioni.

In secondo luogo, va menzionato che, se la Commissione avesse fornito un'interpretazione dei termini "principale" e "strutturale", essa non sarebbe potuta giungere alla conclusione che i prodotti contenenti una percentuale di plastica minore al 10% potessero rientrare nelle definizioni di "plastica" e "prodotto di plastica monouso" dei paragrafi 1 e 2 dell'articolo 3 della Direttiva. Una corretta interpretazione degli aggettivi "principale" e "strutturale" porterebbe infatti inevitabilmente alla conclusione che i prodotti contenenti una minima percentuale di polimeri (plastici, ovvero polimeri sintetici o polimeri naturali modificati chimicamente) in rapporto ad altri materiali non dovrebbero rientrare in tale definizione. È di tutta evidenza, infatti, che un minimo rivestimento plastico non possa essere considerato componente principale (soprattutto in assenza di un chiaro criterio quantitativo definito dalla Direttiva SUP o dalle Linee guida) né strutturale del prodotto.

A tale riguardo, si noti che il fatto che la Direttiva SUP non preveda una soglia *de minimis* relativa al quantitativo di plastica utilizzata in un determinato prodotto non significa che l'uso di qualsiasi limite quantitativo relativo al contenuto di plastica non possa essere utilizzato ai sensi della Direttiva SUP al fine di determinare se un prodotto parzialmente in plastica sia un prodotto in plastica monouso. L'aggettivo "principale" utilizzato all'articolo 3, paragrafo 1,

¹⁰ Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione OJ L 241, 17.9.2015, p. 1–15.

¹¹ 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 OJ L 155, 12.6.2019, p. 1–19.

¹² Comunicazione della Commissione - Orientamenti della Commissione sui prodotti di plastica monouso conformemente alla direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente GU C 216 del 7.6.2021, pagg. 1–46.

della Direttiva SUP sottende peraltro chiaramente ad una valutazione quantitativa (e non qualitativa o funzionale) della componente plastica del prodotto in questione.

In secondo luogo, va ribadito che le Linee guida della Commissione non sono vincolanti e che la norma italiana non è suscettibile di incidere sul mercato interno. A tal proposito, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione della Commissione europea su quanto da essa stessa indicato nelle Linee guida, invocate nel parere circostanziato. In particolare: *“Il presente documento fornisce orientamenti sulle principali definizioni contenute nella direttiva, oltre ad esempi di prodotti da considerare compresi o meno nel suo ambito di applicazione. Questi esempi non sono esaustivi e servono unicamente a fornire un quadro illustrativo su come interpretare talune definizioni e i pertinenti requisiti della direttiva nel contesto degli specifici prodotti di plastica monouso. Il contenuto, compresi gli esempi, rispecchia il punto di vista della Commissione europea e, in quanto tale, non è giuridicamente vincolante. L'interpretazione vincolante della legislazione dell'UE è di esclusiva competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.”*

Quanto precede chiarisce in maniera inequivoca che: (i) le Linee guida non forniscono un'interpretazione vincolante della Direttiva SUP e (ii) non sono intese a stabilire condizioni vincolanti uniformi per la sua attuazione. In caso contrario, il co-legislatore avrebbe necessariamente dovuto conferire alla Commissione il potere di adottare atti esecutivi, atteso che questi ultimi vanno necessariamente utilizzati *“allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione”* (Art. 291(2) TFUE) e che tali poteri sono stati conferiti alla Commissione tramite altre disposizioni della stessa Direttiva SUP¹³.

Pertanto, si ritiene che l'indicazione di una soglia quantitativa non contraddice la definizione di plastica contenuta all'articolo 3, paragrafo 1, della Direttiva SUP e non sia in alcun modo suscettibile di incidere sul mercato interno.

In terzo luogo, l'inclusione dei prodotti di carta tra i prodotti interessati dalla direttiva SUP violerebbe i principi di proporzionalità e non discriminazione in quanto carta e cartone sono materiali diversi dalla plastica, caratterizzati da una propria e distinta filiera di produzione e di gestione del fine vita, incluso un efficiente sistema di raccolta e di riciclo.

Sotto questo profilo, il fatto che un prodotto sia considerato un prodotto di plastica indipendentemente dalla quantità di plastica contenuta è palesemente in contrasto con i principi di proporzionalità e di non discriminazione, che sono due principi guida della Direttiva SUP (cfr., ad esempio, i suoi considerando 14, 22, 25 e 36).

Innanzitutto, ponendosi in contrasto con gli obiettivi della Direttiva SUP (come dimostrato nella Sezione 4 *infra*), l'inclusione dei prodotti in carta con un minimo rivestimento plastico determinerebbe una violazione del principio di proporzionalità, chiaramente stabilito dalla Direttiva stessa. La violazione sarebbe, infatti, evidente se si considera l'impatto marginale dei prodotti di carta sui rifiuti marini, di cui la Commissione non ha tenuto conto nella stesura delle Linee guida. La previsione di un limite quantitativo relativo al contenuto di plastica serve proprio ad integrare questo principio di proporzionalità nella norma.

Quest'ultimo elemento rileva anche in merito al principio di eguaglianza e non discriminazione, secondo il quale situazioni simili non devono essere trattate in modo diverso e situazioni diverse non devono essere trattate allo stesso modo a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato. L'inclusione dei prodotti monouso di carta con contenuto plastico trascurabile violerebbe chiaramente questo principio. È infatti evidente come l'applicazione della Direttiva SUP non possa risultare in un trattamento meno favorevole dei

¹³ Ad es. gli articoli 4, par 2; 7, par. 2.

prodotti con un contenuto plastico basso o trascurabile (come i prodotti monouso di carta) rispetto a prodotti con un alto contenuto plastico (ad esempio, le bottiglie di plastica). Di conseguenza, l'articolo 3 del Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 196 mira anche a dare attuazione e rispettare il principio di eguaglianza e non discriminazione.

Guardando da un diverso angolo prospettico la vicenda, e cioè le finalità della disciplina unionale, ai sensi dell'articolo 1 della Direttiva SUP, i suoi obiettivi sono *“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 [...]”*.

Alla luce del suo primo obiettivo - cioè ridurre i rifiuti marini – appare evidente che la Direttiva SUP dovrebbe interessare i prodotti maggiormente rinvenuti sulle spiagge. Pertanto, questo elemento dovrebbe essere determinante nella definizione di “prodotto di plastica monouso”. A questo riguardo, è necessario richiamare i risultati emersi nella Valutazione d'impatto che accompagna la proposta della Direttiva SUP. Da questo documento, preparato dalla stessa Commissione, emerge che i prodotti di carta rivestiti di polimeri plastici non rientrano assolutamente tra i prodotti più comunemente trovati sulle spiagge (sono infatti 55° nella lista, rappresentando solo lo 0,27% dei rifiuti marini interessati)¹⁴.

Di conseguenza, questi prodotti non rientrano nel campo di applicazione della Direttiva SUP. Tale conclusione non può essere messa in discussione dalle Linee guida.

Infine, si sottolinea che la definizione di plastica usata dall'Italia rispetta gli elementi essenziali della Direttiva SUP e il diritto dell'UE. All'articolo 12, paragrafo 2, la Direttiva SUP dispone che *“la Commissione, in consultazione con gli Stati membri, pubblica orientamenti recanti esempi di cosa sia considerato un prodotto di plastica monouso ai fini della presente direttiva, se del caso”*. Si noti tuttavia che questo mandato è soggetto ai limiti disposti al paragrafo 1 dello stesso articolo. In particolare, tale disposizione chiarisce che *“[p]er stabilire se un contenitore per alimenti sia da considerare un prodotto di plastica monouso ai fini della presente direttiva, [...] è fondamentale tenere conto della tendenza del contenitore a essere disperso nell'ambiente, in ragione del suo volume o delle sue dimensioni, in particolare nel caso dei contenitori per alimenti monoporzione”*. Ne consegue che la Commissione ha violato il suo mandato, nella misura in cui ha stabilito nei suoi orientamenti che i prodotti di carta con rivestimento plastico debbano essere considerati prodotti di plastica monouso, senza tuttavia tenere conto del loro effettivo impatto ambientale.

In ultimo, occorre menzionare che l'interpretazione del concetto di "prodotti di plastica monouso" fornita dalle Linee guida ha l'effetto di modificare il testo dell'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della Direttiva SUP, ampliandone significativamente la portata. Tale interpretazione equivale a una modifica degli elementi essenziali della Direttiva SUP, competenza quest'ultima riservata al legislatore europeo. Pertanto, l'inclusione dei prodotti di carta nella definizione di prodotti di plastica monouso operata dalle Linee guida viola anche i principi di cui all'articolo 13, paragrafo 2, del TUE, così come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

¹⁴ Commission staff working document – Impact Assessment – Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment SWD/2018/254 final - 2018/0172 (COD).

4. Sulla contestata violazione dell'articolo 5 della Direttiva (UE) 2019/904 (prodotti in bioplastica)

Venendo al regime giuridico previsto dal testo notificato per le bioplastiche compostabili e rinnovabili (o bioplastiche compostabili e biobased), la Commissione argomenta nel senso che la Direttiva *“non prevede alcuna eccezione per la plastica biodegradabile. Al contrario, quanto indicato nel considerando (11) prevede esplicitamente che la definizione di “plastica” contenuta nella Direttiva SUP dovrebbe comprendere la plastica a base organica e biodegradabile, a prescindere dal fatto che siano derivati da biomassa o destinati a biodegradarsi nel tempo. Pertanto, tale plastica biodegradabile è considerata come qualsiasi altra plastica”*.

Al riguardo l'Italia desidera osservare che il considerando (11) non è l'unico elemento normativo all'interno del testo della Direttiva da prendere in considerazione.

Nel corso dei lavori del Parlamento e del Consiglio UE sono stati infatti introdotti, rispetto al testo originario presentato dalla Commissione che non li conteneva¹⁵, due importanti elementi normativi, vale a dire:

- 1)** il divieto dei prodotti oxo-degradabili in quanto *“tale tipo di plastica non si biodegrada correttamente e contribuisce dunque all'inquinamento ambientale da microplastica, non è compostabile, incide negativamente sul riciclaggio della plastica convenzionale e non presenta dimostrati vantaggi sotto il profilo ambientale”* [considerando (15) e art. 5 Direttiva];
- 2)** la definizione autonoma e specifica di *“plastica biodegradabile”* (art. 3, n. 16 Direttiva), distinta da quella di *“plastica”* tradizionale (art. 3, n. 1 Direttiva) e di *“plastica oxo-degradabile”* (art. 3, n. 3 Direttiva).

Vi sono quindi altri elementi nella Direttiva e nella storia legislativa da tenere in considerazione, che indicano che i successivi inserimenti, eliminazioni e modifiche effettuate dal Parlamento e dal Consiglio rispetto al testo originario proposto dalla Commissione, possono essere interpretati dagli Stati nella direzione di poter prevedere un regime giuridico diverso per le bioplastiche compostabili e biobased (i.e. contenenti materia prima rinnovabile).

Se infatti il Legislatore europeo ha inteso vietare con un richiamo espresso i prodotti in plastica oxo-degradabile in quanto non biodegradano correttamente e non sono quindi compostabili, è necessario dal punto di vista strettamente logico escludere da tale divieto – anche ai fini del rispetto dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, differenziazione, proporzionalità ed adeguatezza – i prodotti che invece posseggono tali caratteristiche in quanto biodegradabili e compostabili secondo certificazioni rilasciate in base al pertinente standard europeo EN 13432.

Prodotti che, lo si sottolinea, nel testo notificato vantano anche un'ulteriore importante caratteristica, ossia la rinnovabilità, contribuendo quindi al processo di decarbonizzazione dell'economia in linea con i principi della bioeconomia e dell'economia circolare [cfr. considerando (40) direttiva (UE) 851/2018 nonché Strategia Europea sulla Bioeconomia e obiettivi della Circular Bio-based Europe Joint Undertaking]. Il testo notificato non promuove infatti tutte le bioplastiche, ma solo quelle ad elevatissime prestazioni ambientali, che oltre ad essere riciclabili in compostaggio a fine vita, posseggano anche (a monte) un alto contenuto di materie prime rinnovabili (40% nel 2022 che sale poi al 60% dal 2024).

¹⁵ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment COM/2018/340 final - 2018/0172 (COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52018PC0340>.

In altre parole, la SUP intende promuovere la transizione verso l'economia circolare (art. 1) e le bioplastiche compostabili e biobased, insieme alla carta e al cartone, sono uno dei simboli della bioeconomia e della chimica verde, e quindi di tale transizione [v. considerando (40) direttiva UE 851/2018].

Ad avviso dell'Italia l'inserimento nel testo finale della Direttiva – rispetto alla proposta di Direttiva avanzata dalla Commissione – della definizione autonoma e specifica di “plastica biodegradabile” (art. 3, n. 16 Direttiva), distinta da quella di “plastica” tradizionale (art. 3, n. 1 Direttiva) e di “plastica oxo-degradabile” (art. 3, n. 3 Direttiva), rispecchia le conclusioni di cui sopra e sta a testimoniare proprio la volontà del Legislatore europeo, contrariamente a quanto ritenuto dalla Commissione, di non equiparare, ma al contrario di distinguere tra loro (in osservanza dei principi sopra richiamati in particolare di eguaglianza e ragionevolezza che impongono trattamenti diversi a fronte di situazioni diverse), i diversi tipi di plastica, consentendo agli Stati, a seconda e tenuto conto delle specificità nazionali, di poter prevedere un regime giuridico diverso per le bioplastiche compostabili e biobased, rispetto alle plastiche tradizionali. Tanto più che i manufatti in bioplastica compostabile non rientrano tra i *“prodotti di plastica monouso più frequentemente rinvenuti sulle spiagge dell'Unione”*, su cui solo concentra i propri sforzi il Legislatore europeo con la SUP (considerando 7 della Direttiva).

Proprio perché i manufatti monouso sono comunque daridurre anche se in bioplastica compostabile e biobased, il testo notificato (che, lo si ribadisce, contempla peraltro non tutte, ma solo alcune bioplastiche, ossia quelle con elevatissime prestazioni ambientali, i.e. compostabili e rinnovabili) non prevede un utilizzo assoluto e senza limiti dei medesimi, ma ne elenca le limitate casistiche applicative¹⁶, che sono coerenti e rispondono anche a quanto previsto dalla stessa Direttiva all'art. 11, paragrafo 2, ove si impone comunque agli Stati, nell'attuare la SUP, la *“garanzia dell'igiene e sicurezza degli alimenti”* e ove, conseguentemente, la promozione dei prodotti riutilizzabili non è assoluta, ma incontra il limite dell’*“ove possibile”*.

Anche da questo punto di vista, quindi, i manufatti in bioplastica compostabile e biobased appaiono in linea con la Direttiva e offrono (specie se comparati rispetto ad altri prodotti monouso) le migliori garanzie come prodotti in grado di coniugare gli aspetti di igiene e sicurezza alimentare, con quelli ambientali (v. Impact Assessment Direttiva, § 4.6., Food contact materials: *“Food and drink producers noted that not all plastic materials are suitable for food contact and safety (according to EU legislation), quality and avoiding food waste*

¹⁶ Cfr. art. 5, comma 3 del testo notificato per cui è possibile l'utilizzo dei *“prodotti realizzati in materiale biodegradabile e compostabile, certificato conforme allo standard europeo della norma UNI EN 13432 o UNI EN 14995, con percentuali di materia prima rinnovabile uguali o superiori al 40 per cento e, dal 1° gennaio 2024, superiori almeno al 60 per cento, nei seguenti casi:*

- a) ove non sia possibile l'uso di alternative riutilizzabili ai prodotti di plastica monouso destinati ad entrare in contatto con alimenti elencati nella parte B dell'allegato;*
- b) qualora l'impiego sia previsto in circuiti controllati che conferiscono in modo ordinario e stabile, con raccolta differenziata, i rifiuti al servizio pubblico di raccolta quali, mense, strutture e residenze sanitarie o socio-assistenziali;*
- c) laddove tali alternative, in considerazione delle specifiche circostanze di tempo e di luogo non forniscano adeguate garanzie in termini di igiene e sicurezza;*
- d) in considerazione della particolare tipologia di alimenti o bevande;*
- e) in circostanze che vedano la presenza di elevato numero di persone;*
- f) qualora l'impatto ambientale del prodotto riutilizzabile sia peggiore delle alternative biodegradabili e compostabili mono uso, sulla base di un'analisi del ciclo di vita da parte del produttore”.*

should be priorities. For food packaging biodegradable plastics fulfil the requirements of food contact approval (e.g. toxicity testing) and eco-toxicity tests”).

Si tratta quindi di prodotti che garantiscono una vera transizione e riconversione industriale ed ambientale che, per lo meno ad oggi, non appare garantita, data l'assenza di una specifica definizione nella Direttiva di manufatti riutilizzabili che consenta di individuarli chiaramente, dalla disponibilità di prodotti alternativi appunto realmente riutilizzabili e percepibili come tali da parte del consumatore. Va al riguardo considerato il rischio che si diffondano sul mercato manufatti di fatto identici-molto simili (in quanto impercettibilmente più pesanti) rispetto a quelli monouso presenti sul mercato *ante Direttiva*, ma questa volta venduti come “riutilizzabili”, con un aumento quindi, invece che una diminuzione, del consumo assoluto di plastica per una sorta di eterogenesi dei fini.

L'Italia ritiene dunque che, come già avvenuto con la normativa sugli shopper, proprio grazie alla nuova specifica normativa di recepimento della Direttiva SUP, si possa pervenire, da un lato, alla riduzione complessiva del consumo di tutti i prodotti monouso (nel caso dei sacchetti di plastica la riduzione è stata di circa ben il 70%¹⁷) e, dall'altro, al miglioramento della qualità della FORSU.

Invero, la presenza dei prodotti monouso SUP in plastica tradizionale, come ad esempio le stoviglie e le posate che sino ad oggi – in assenza di una specifica normativa come quella notificata – sono ancora ampiamente presenti come fattore di inquinamento dei rifiuti organici, tale presenza, si diceva, potrà essere significativamente ridotta proprio grazie al recepimento della SUP (si rinvia sul punto alle spiegazioni e dati di cui sopra forniti dall'Italia a dimostrazione che, in presenza di specifiche normative come quella sugli shopper, la presenza di plastica tradizionale nella FORSU si riduce sensibilmente¹⁸).

Per tutto quanto sopra osservato, l'Italia non ritiene che il testo notificato in data 22.9.2021 violi il diritto europeo e informa che lo stesso è stato successivamente adottato l'8.11.2021¹⁹ e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 30.11.2021 (d.lgs. n. 196/2021), tenuto conto, da un lato, della già intervenuta scadenza del termine di recepimento della Direttiva (3.7.2021) e, dall'altro, dovendosi comunque rispettare il termine di diritto interno di scadenza della delega legislativa (8.11.2021²⁰), affinché il Governo potesse adottare, appunto prima della scadenza di tale delega, il decreto legislativo delegato di recepimento della SUP. Ad ogni modo, al termine della procedura di notifica, eventuali “*disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati*” potranno essere apportate ai sensi dell'art. 31, comma 5, L. n. 234/2012²¹.

¹⁷ Si è passati dalle 227.000 ton del 2007 alle 74.500 ton del 2020 (fonte Plastic Consult).

¹⁸ Nel caso degli shopper si è avuta una netta riduzione dei sacchetti monouso in plastica tradizionale – fonte di inquinamento della FORSU – che sono passati dalle 91.700 tonnellate del 2013, alle 18.500 tonnellate del 2020 con una riduzione di circa l'80% (fonte Plastic Consult).

¹⁹ Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 196 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 ([G.U. Serie Generale n. 285 del 30-11-2021 - Suppl. Ordinario n. 41](#)), in vigore dal 14 gennaio 2022.

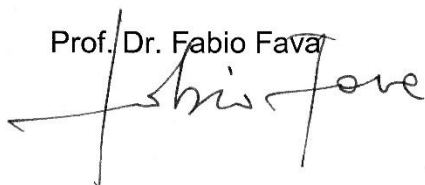
²⁰ Cfr. combinato disposto artt. 1 e 22 L. n. 53/2021, Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020, con art. 31 L. 234/2012, commi 1 e 3.

²¹ Legge 24 dicembre 2012, n. 234 (G.U. n. 3 del 4 gennaio 2013). - Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Quanto riportato è stato redatto e approvato congiuntamente dai referenti dei ministeri MiSE, MiTE, MIPAAF e MUR, dei cluster tecnologici nazionali SPRING, CLAN, BIG e di ISPRA che compongono il “Gruppo di Coordinamento nazionale per la Bioeconomia” (GCNB) del Comitato Nazionale Biosicurezza, Biotecnologie e Scienza della Vita (CNBBSV). Alla redazione dello stesso ha anche contribuito Confindustria nazionale con i rappresentanti delle varie associazioni di categoria interessati.

Il Coordinatore del GCNB

Prof. Dr. Fabio Fava

Handwritten signature of Prof. Dr. Fabio Fava in black ink, written in a cursive style.

Il Presidente del CNBBSV

Prof. Andrea Lenzi

Handwritten signature of Prof. Andrea Lenzi in black ink, written in a cursive style.