



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

*Schema di decreto legislativo
recante attuazione della direttiva (UE) 2019/904
sulla riduzione dell'incidenza
di determinati prodotti di plastica sull'ambiente*

ATTO DEL GOVERNO 291

SENATO della REPUBBLICA

Commissioni riunite

10ª (Industria, commercio, turismo), 13ª (Territorio, ambiente, beni ambientali)

Roma, 21 settembre 2021

Premessa

Il provvedimento di recepimento della direttiva (UE) 2019/904 segna un passo importante per le aziende del nostro Paese che dovranno orientare i propri processi produttivi e cambiare le modalità con cui gestiscono determinati prodotti. Abbiamo sempre condiviso il fine della direttiva che è quello di prevenire e ridurre l'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente e sulla salute umana, promuovendo la transizione verso un'economia circolare con modelli imprenditoriali, prodotti e materiali innovativi e sostenibili.

Prodotti con rivestimenti in plastica

Recependo il dettato comunitario, il Legislatore ha incluso la possibilità sia dell'uso di prodotti con rivestimenti in plastica inferiori al 10% del peso (ad esempio piatti monouso in carta plastificata), sia di articoli monouso biodegradabili e compostabili (UNI EN 13432 o UNI EN 14995) realizzati con bioplastiche a partire da materie prime rinnovabili con una percentuale crescente negli anni: almeno il 40% al 2021 e fino al 60% nel 2024.

Un'apertura, questa, sicuramente apprezzabile.

Tuttavia, per quanto riguarda alcuni settori come quello della distribuzione automatica, va sottolineato come i rivestimenti di plastica vengono applicati solo a determinati prodotti e non, ad esempio, alle palette per mescolare le bevande calde che sono ricomprese nell'ambito di applicazione del divieto di immissione sul mercato. Per tale tipologia di prodotto sarebbe stato utile, pertanto, prevedere un regime di progressiva riduzione al consumo (articolo 4) piuttosto che inserirlo nel campo di applicazione dell'articolo 5 (restrizioni all'immissione sul mercato) in attesa che alternative di mercato possano essere percorribili sia dal punto di vista economico che tecnologico.

Prodotti in bioplastica compostabile

Altra misura apprezzabile del decreto è quella relativa alla possibilità di commercializzare i prodotti in materiale plastico biodegradabile e compostabile nei casi in cui non vi siano alternative riutilizzabili ai prodotti di plastica monouso destinati ad entrare in contatto con alimenti, come pure in molte condizioni specifiche:

- se l'impiego è in circuiti controllati di conferimenti come mense o strutture sanitarie;
- se le alternative non forniscono adeguate garanzie per igiene e sicurezza;
- se altre alternative monouso sono peggiori in termini Lca (analisi del ciclo di vita).

Bene, in particolare, l'aver riconosciuto che alcune tipologie di alimenti e bevande richiedono esigenze di igiene e conservazione che non hanno, ad oggi, alternative praticabili oltre alla plastica.

Riteniamo, anzi, che proprio i prodotti alimentari avrebbero dovuto essere esclusi totalmente dall'ambito di applicazione del provvedimento in esame, in ragione proprio della natura del materiale plastico che offre garanzie assolutamente comprovate di conservazione ed evita il rischio di contaminazione per tali beni che possono deteriorarsi facilmente senza opportuno imballaggio.

Il riferimento rigido alla norma Uni per la compostabilità e biodegradabilità, inoltre, non garantisce che ci siano prodotti sufficienti sul mercato per coprire adeguatamente la domanda dei diversi operatori.

Ci sono molti settori, infatti, come quello della distribuzione automatica ma anche dei pubblici esercizi dove l'applicazione di tali materiali (specialmente bicchieri e palette per mescolare liquidi) è ancora in fase di sperimentazione e, quindi, non rappresenta un'alternativa immediatamente utilizzabile.

Criticità articolo 5 (restrizioni all'immissione sul mercato)

Per le casistiche specificate dall'articolo 5, comma 3 dello schema di decreto in esame, sarebbe stato preferibile che alle aziende del settore fosse concesso più tempo per orientare la propria produzione e gli investimenti verso prodotti biodegradabili e compostabili al fine di offrire sufficienti alternative.

All'articolo 5, comma 3, lett. a) bisognerebbe chiarire, inoltre, cosa significa l'uso di alternative riutilizzabili per ogni prodotto elencato nell'allegato B attraverso degli esempi per non lasciare spazio a dubbi interpretativi specialmente nella definizione di "riutilizzabile" rispetto al concetto di "riciclabile".

All'articolo 5, comma 3, lett. f) dovrebbe essere specificato, poi, che è il produttore a doversi fare carico dell'analisi del ciclo di vita (LCA) per quantificare l'impatto ambientale e valutare se sia peggiore delle alternative monouso. Andrebbe anche chiarito che gli altri soggetti della filiera (vedi distribuzione) non dovranno vigilare sulla presenza o meno dell'LCA.

Entrata in vigore

Un ulteriore chiarimento che riteniamo necessario, anche per avere certezza riguardo al periodo utile allo smaltimento delle scorte, riguarda l'entrata in vigore dello schema di provvedimento e come questa si raccordi con quella fissata dalla direttiva.

La direttiva europea 2019/904 SUP (Single Use Plastic), doveva essere recepita entro il 3 luglio 2021. La legge di delegazione europea 22 aprile 2021, n. 53, in vigore dall'8 maggio 2021, contiene la delega (articolo 22) al Governo per recepire, tra le altre, anche la direttiva SUP ma il recepimento a livello operativo non si è ancora perfezionato perché manca il decreto legislativo necessario per conformarsi alle disposizioni comunitarie e, quindi, anche a quelle misure previste all'articolo 5 della direttiva che mettono al bando i prodotti monouso. Sul punto sottolineiamo la necessità di posticipare l'entrata in vigore delle disposizioni di cui all'art. 5 almeno al 1 gennaio 2022, per dar modo alle imprese di adeguarsi alle nuove restrizioni.

Sebbene lo schema di D.Lgs di recepimento della Dir. UE 2019/904 esprima una certa sensibilità con riferimento alle problematiche delle imprese coinvolte dalle restrizioni, si ritiene comunque che occorra soffermarsi sulle disposizioni di cui all'art. 5, recanti restrizioni all'immissione sul mercato dei prodotti di plastica monouso di cui alla parte B dell'Allegato e dei prodotti in plastica oxo-degradabile. La norma, in particolare, oltre a prevedere il divieto di immissione sul mercato di tali prodotti (comma 1), consente la messa a disposizione sul mercato dei prodotti di cui è vietata l'immissione solo fino all'esaurimento delle scorte, a condizione che possa dimostrarsi l'acquisto da un fornitore in data antecedente all'effettiva decorrenza del divieto di immissione (comma 2).

Proprio con riferimento a quest'ultimo, occorre osservare che, sebbene la ratio della disposizione sia da rinvenire – come si evince dalla lettura della relazione illustrativa– nella necessità di fornire agli operatori un congruo termine per adeguarsi ai nuovi divieti, la stessa presenta diversi profili di criticità:

- anzitutto, il secondo comma sembra prevedere una deroga rispetto a una condotta che di per sé, in realtà, non è espressamente vietata: invero, l'art. 5, comma 1, dello schema di D.Lgs secondo cui "È vietata l'immissione sul mercato dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato e dei prodotti di plastica oxo-degradabile" e il corrispondente art. 5 della Direttiva, secondo cui "Gli

Stati membri vietano l'immissione sul mercato dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato e dei prodotti di plastica oxo-degradabile" sono chiari nel restringere il campo di applicazione del divieto alla sola "immissione sul mercato". Si ricorda che "immissione sul mercato" è definita come "la prima messa disposizione di un prodotto sul mercato" (cfr. art. 3, comma 1, lett. f): in sostanza, sebbene la messa a disposizione sul mercato (vale a dire, ex art. 3, comma 1, lett. g "la fornitura di un prodotto per la distribuzione, il consumo o l'uso sul mercato del territorio nazionale nel corso dell'attività commerciale a titolo oneroso o gratuito") non rientri tra le condotte vietate espressamente dalla Direttiva, il comma 2, dell'art. 5 del D.Lgs. in commento, prevede che la stessa sia consentita solo fino all'esaurimento delle scorte, introducendo di fatto un'ulteriore restrizione che andrebbe a solo scapito delle imprese italiane.

Quadro sanzionatorio

Un secondo profilo di criticità, collegato a quanto già emerso al punto precedente, si rinviene nella disciplina del trattamento sanzionatorio relativo alle condotte non ottemperanti all'art. 5. In particolare, l'art. 14, comma 1, primo periodo, prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 a 10.000 per chiunque commetta le condotte di immissione sul mercato o di messa a disposizione di prodotti "in violazione di quanto disposto all'art. 5, comma 1". La norma, in sostanza, parrebbe voler sanzionare anche la condotta di messa a disposizione sul mercato; laddove fosse questa l'intenzione, tuttavia, si ritiene che difetti il riferimento anche al comma 2 del medesimo art. 5. È evidente che se il testo di cui all'art. 14, comma 1, dovesse essere confermato, rimarrebbe più di un dubbio in merito a quali potrebbero essere le conseguenze sanzionatorie relative a una condotta di messa a disposizione non conforme a quanto prescritto dall'art. 5, comma 2; qualora, a seguito di chiarimenti, prevalesse l'impostazione volta a sanzionare la condotta di messa a disposizione sul mercato nazionale, potrebbe giovare l'introduzione di un regime sanzionatorio differenziato, prevedendo, per la messa a disposizione sul mercato (art. 5, comma 2) un regime meno gravoso rispetto a quello applicabile per immissione sul mercato da parte del produttore (art. 5, comma 1). Del resto, la disponibilità di un prodotto sul mercato implica l'acquisto dello stesso, pertanto, incidendo in misura maggiore sulla produzione illecita si eviterebbero ripercussioni sul comparto dei servizi.

Altri profili di criticità si rinvergono dalla lettura della disposizione di cui all'art. 14, comma 1, secondo periodo, che disciplina il trattamento sanzionatorio relativo alla mancata osservanza delle disposizioni di cui agli artt. 6 e 7. In particolare, si prevede l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 a 10.000 nei casi di immissione e messa a disposizione sul mercato di prodotti che:

- presentano caratteristiche difformi da quelle indicate dall'art. 6, comma 1, secondo cui, a decorrere dal 3 luglio 2024, i prodotti di plastica monouso elencati nella parte C dell'Allegato – tra cui bottiglie per bevande e relativi tappi e coperchi – possono essere immessi sul mercato solo se i tappi e i coperchi restano attaccati ai contenitori per la durata dell'uso previsto del prodotto;
- siano privi dei requisiti di marcatura di cui all'art. 7, commi 1 e 2, ai sensi del quale si prevede che, con riferimento ai prodotti elencati nella parte D dell'Allegato (tra cui tazze o bicchieri per bevande), sull'imballaggio o sugli stessi prodotti debba esser recata una marcatura concernente un'informativa ai consumatori sulle modalità di gestione del rifiuto e sull'eventuale presenza di plastica nel prodotto e la conseguente incidenza negativa sull'ambiente della dispersione. È altresì precisato che la messa a disposizione sul mercato interno di prodotti non conformi ai suindicati requisiti di marcatura sarà consentita solo fino a esaurimento delle scorte, a condizione che possa esser dimostrato l'acquisto da un fornitore in data antecedente alla decorrenza dell'obbligo in parola.

Con riferimento alle fattispecie appena indicate, si ritiene che tale regime sanzionatorio sia non condivisibile nella parte in cui prevede la punibilità non solo in caso di immissione sul mercato, bensì anche nei casi di messa a disposizione sul mercato. Ed invero, gli obblighi di cui agli artt. 6 e 7 richiedono importanti modifiche all'organizzazione delle imprese che normalmente utilizzano i prodotti indicati nelle parti C e D dell'allegato. Tra queste figurano, a titolo esemplificativo, alcune imprese di pubblico esercizio che, nella maggioranza dei casi, sono micro e piccole imprese e, pertanto, non possono contare su un apparato organizzativo dotato delle competenze tecniche necessarie a una condotta osservante in tempi piuttosto brevi. A ciò si aggiunga che, anche in questo caso, la Direttiva (cfr. artt. 6 e 7) non contempla la condotta di messa a disposizione sul mercato, bensì esclusivamente l'immissione sul mercato.

Credito d'imposta

In ultimo, alcune considerazioni devono essere mosse in ordine al credito d'imposta di cui all'art. 4, comma 7, in favore delle imprese che acquistano e utilizzano prodotti della tipologia di quelli elencati nell'allegato "Parte A" e "Parte B" riutilizzabili o realizzati in materiale biodegradabile o compostabile. Pur ammettendosi la bontà della misura, si ritiene che la dotazione finanziaria stanziata e, conseguentemente, la misura del credito d'imposta (20% delle spese sostenute fino all'importo massimo annuale, per ogni beneficiario, di 10.000 euro) accreditabile a ogni beneficiario, siano esigue.