

PLASTICHE MONOUSO E ALIMENTI: PROFILI DI INCERTEZZA APPLICATIVA*

Sommario: **1.** *Introduzione.* – **2.** *La genesi della direttiva sulle plastiche monouso.* – **3.** *La Direttiva (UE) 2019/904: un campo di applicazione limitato.* – **4.** *Plastica: una definizione.* – **5.** *La riduzione dell'utilizzo degli oggetti in plastica monouso.* – **6.** *Gli obblighi della Direttiva (UE) 2019/904 in tema di riduzione delle plastiche monouso: la fragilità della struttura delle disposizioni su libera circolazione delle merci, principi e norme tecniche.* – **7.** *Divieto di utilizzo di alcuni prodotti di plastica monouso e di plastica oxo-degradabile.* – **8.** *Requisiti dei prodotti: tappi non staccabili.* – **9.** *Requisiti dei prodotti: la riduzione dell'utilizzo di plastica nelle bottiglie per bevande.* – **10.** *Requisiti di marcatura: le tazze per bevande.* – **11.** *La responsabilità estesa del produttore.* – **12.** *Il Regolamento (UE) 2025/40 sui rifiuti da imballaggio.* – **13.** *Conclusioni.*

1. Introduzione.

Sono trascorsi ormai sei anni dall'approvazione della Direttiva (UE) 2019/904¹ del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, detta anche Direttiva sulle plastiche monouso o, utilizzando l'acronimo dell'espressione inglese «*single use plastic*», «Direttiva SUP».

Ciò che maggiormente rileva, tuttavia, è il termine di recepimento, diversificato, nella Direttiva, in rapporto alle diverse

* Il presente articolo è frutto delle attività di ricerca condotte nell'ambito del progetto *Food for Future* - Dipartimento di Giurisprudenza Studi Politici e Internazionali dell'Università degli Studi di Parma, Dipartimento di Eccellenza 2023-2027, finanziato con fondi del Ministero dell'Università e della Ricerca.

¹ 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, *GU L* 155 del 12 giugno 2019, pp. 1 ss.

disposizioni e alla loro portata: così, se il termine generale per l'entrata in vigore (e non per l'adozione o pubblicazione) delle disposizioni nazionali era fissato al 03 luglio 2021 (Articolo 17, par.1, primo capoverso), gli Stati membri avrebbero invece dovuto applicare, entro la medesima data, le disposizioni necessarie a conformarsi all'Articolo 5 e all'Articolo 7, par. 1, con conseguente necessità di adottare e far entrare in vigore le disposizioni di recepimento e attuazione in un momento antecedente.

L'Articolo 5 prevede il divieto di immissione dei prodotti di plastica monouso indicati nella parte B dell'allegato della Direttiva² e dei prodotti di plastica oxo-degradabile. L'Articolo 7, par. 1 impone un obbligo di marcatura dei prodotti in plastica monouso elencati nella parte D dell'allegato alla Direttiva e immessi sul mercato. La marcatura dovrebbe contenere informazioni sulla corretta gestione del prodotto, una volta divenuto rifiuto, e le indicazioni sulle forme di smaltimento che invece devono essere evitate per lo specifico prodotto³.

Unitamente alle suddette informazioni, la marcatura dovrà indicare la presenza di plastica nel prodotto, circostanza che implicherebbe conseguenze negative per l'ambiente, in caso di smaltimento improprio o dispersione⁴.

Il termine massimo di applicazione delle norme necessarie ad

² Bastoncini cotonati, posate, piatti, cannucce, agitatori per bevande, aste da attaccare ai palloncini, contenitori e tazze in polistirene espanso, con relativi tappi e coperchi, salve alcune eccezioni di non agevole interpretazione, su cui si dirà oltre.

³ La versione italiana della Direttiva non è tra le più chiare, nella sintassi del testo.

⁴ La parte D dell'allegato alla Direttiva elenca, tra quelli per cui è richiesta la marcatura, le tazze per bevande, unico esempio di oggetto destinato a stare a contatto con prodotti alimentari. Si preferisce non impiegare, qui, il termine «alimento», ma l'espressione alternativa «prodotto alimentare» consentita dall'Articolo 2 del Regolamento (CE) n. 178/2002 perché, nonostante il Regolamento includa, nella definizione di alimento (e di prodotto alimentare), anche le bevande, la Direttiva impiega invece la parola «alimenti» per intendere i «prodotti alimentari» diversi dalle bevande, individuando adempimenti specifici per i materiali destinati a stare a contatto con queste ultime. Sulle criticità interpretative che dalla distinzione e dai conseguenti diversificati obblighi che la norma impone, si dirà oltre, al par. 8.

osservare l'obbligo imposto dall'Articolo 6, par. 1 era invece fissata al 03 luglio 2024.

La norma richiede che i prodotti in plastica monouso elencati alla parte C dell'allegato possano essere immessi sul mercato solo se i tappi e coperchi di plastica «restano attaccati ai contenitori per la durata dell'uso previsto del prodotto»⁵.

Infine, le norme volte all'attuazione dell'Articolo 8 sulla responsabilità estesa del produttore, avrebbero dovuto essere applicate (e quindi avrebbero dovuto essere adottate prima), al più tardi, entro il 31 dicembre 2024, salve le disposizioni sui regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti prima del 4 luglio 2018 e «i prodotti di plastica monouso elencati nella parte E, sezione III, dell'allegato»⁶,

⁵ La parte C della Direttiva include contenitori per bevande con una capacità fino a tre litri, con relativi tappi e coperchi, escludendo, tuttavia, i contenitori in vetro o metallo con coperchi in plastica (parte C lettera a)). La lettera b) della parte C esclude, inoltre, «i contenitori per bevande destinati ad alimenti a fini medici speciali quali definiti all'Articolo 2, lettera g), del Regolamento (UE) n. 609/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che sono in forma liquida». La norma non considera, tuttavia, che l'Articolo 2 di quest'ultimo Regolamento è composto di due paragrafi: solo il secondo (e un corretto rinvio avrebbe dovuto menzionarlo) contiene, tra le diverse lettere, la g) che definisce «alimento a fini medici speciali», «un prodotto alimentare espressamente elaborato o formulato e destinato alla gestione dietetica di pazienti, compresi i lattanti, da utilizzare sotto controllo medico; è destinato all'alimentazione completa o parziale di pazienti con capacità limitata, disturbata o alterata di assumere, digerire, assorbire, metabolizzare o eliminare alimenti comuni o determinate sostanze nutrienti in essi contenute o metaboliti, oppure con altre esigenze nutrizionali determinate da condizioni cliniche e la cui gestione dietetica non può essere effettuata esclusivamente con la modifica della normale dieta». Per quanto sia agevole individuare la definizione cui intendeva rinviare la parte C dell'allegato alla Direttiva (UE) 2019/904, l'imprecisione, sommata alle inaccuratezze di traduzione e di coordinamento con altre norme già esistenti, lascia immaginare una certa approssimazione delle istituzioni (e dei loro servizi) nell'elaborazione ed adozione dei testi. La circostanza non aiuta a far apprezzare l'intento ambientalista della norma, già opinabile per la tanto voluta, quanto difficilmente comprensibile settorialità, di cui oltre si dirà (v. par. 3).

⁶ La sezione III della parte E dell'allegato alla Direttiva (UE) 2019/904 include «Altri prodotti di plastica monouso di cui all'Articolo 8, paragrafo 3, sulla responsabilità estesa del produttore», costituiti da «Prodotti del tabacco con filtri e filtri commercializzati in combinazione con i prodotti del tabacco».

per i quali le disposizioni avrebbero dovuto essere applicate al più tardi entro il 05 gennaio 2023.

Come accade per ogni atto dalla portata innovativa, nonostante le norme nazionali che attuano gli obblighi imposti dalla direttiva siano già in vigore ed applicabili, gli interrogativi derivanti dalle sue disposizioni e da quelle degli strumenti nazionali di attuazione continuano a manifestarsi, richiedendo uno sforzo interpretativo di tutti gli operatori coinvolti, non ultimi, dei giuristi.

Il presente contributo si propone pertanto di rivedere alcune delle disposizioni maggiormente controverse, evidenziando criticità, interpretazioni e possibili spazi di modifica per un futuro intervento del Legislatore europeo.

2. La genesi della direttiva sulle plastiche monouso

Prima di approfondire quali quesiti possa porre l'applicazione della Direttiva SUP, è opportuno spendere qualche parola sulla sua genesi e, in particolare, sulla proposta COM (2018) 340 final della Commissione, del 25 agosto 2018⁷.

Come evincibile dalla data di approvazione, la proposta non nasce, a differenza di numerosi atti di respiro ambientale adottati negli ultimi anni, nella cornice delle priorità della prima Commissione von der Leyen (né, tantomeno, della seconda), ma è frutto del lavoro della Commissione presieduta da Junker.

Sebbene nell'elenco delle priorità di quest'ultima le questioni ambientali sarebbero potute sembrare neglette, non essendo esplicitamente menzionate né tra i dieci punti del suddetto elenco, né nel discorso di insediamento del 15 luglio 2014⁸, in realtà alcune norme

⁷ Per alcune riflessioni sull'evoluzione della rilevanza commerciale della plastica, da materia innovativa ed indispensabile a elemento critico per l'economia circolare si veda S. DE VIDO, *La direttiva UE sulla plastica monouso alla luce del diritto umano ad un ambiente salubre*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, XV, pp. 133-146.

⁸ J.-C. JUNKER, *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and*

di particolare rilievo sono state adottate, nel quinquennio 2014-2019.

La loro collocazione è riconducibile agli atti pubblicati nella cornice della strategia sull'economia circolare, costituente il terzo pilastro della prima priorità «*A new boost for jobs, growth and investment*»⁹.

Che nella tutela dell'ambiente debba essere ricercata la motivazione alla base della direttiva è chiaro sin dal primo capoverso della relazione che accompagna il testo della proposta del 2018.

La ragione principale che ha condotto alla sua definizione non risiede, infatti, nell'utilizzo dei materiali plastici in quanto tali (dal momento che una gestione oculata del loro impiego¹⁰ e riciclo ne limiterebbe sensibilmente gli impatti negativi), ma nella loro dispersione quali rifiuti nell'ambiente, soprattutto marino.

Il dato da cui parte la Commissione, in particolare, è il rinvenimento di oggetti sulle spiagge, costituito tra l'80 e l'85%, da materiali plastici.

Di questi, circa la metà sarebbe stato costituito da materiali monouso.

Sui 10 articoli di plastica monouso maggiormente rinvenuti

Democratic Change, Political Guidelines for the next European Commission, Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, 15 luglio 2014, disponibile all'indirizzo https://commission.europa.eu/system/files/2019-09/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf.

⁹ Si rinvia al resoconto redatto a chiusura del mandato da É. BASSOT, W. HILLER, European Parliamentary Research Service, *Commission's Ten Priorities – An end-of-term assessment*, European Union, 2019, DOI:10.2861/618373.

¹⁰ Se è vero che, anche nel settore alimentare, la plastica può essere utile, se non indispensabile, in molteplici applicazioni, è altrettanto vero che dove ci siano alternative realmente percorribili anche sul piano della gestione e della logistica, ma con un minor impatto ambientale, la scelta verso questi materiali sarebbe auspicabile. È evidente, tuttavia, che la soluzione "alternativa" deve considerare non solo la sostituibilità del materiale per lo specifico uso (es. il vetro può sostituire la plastica in una bottiglia), ma l'insieme delle condizioni di utilizzo e vita del materiale medesimo, dalla produzione al riuso, riciclo (o, nell'ipotesi estrema, allo smaltimento). Sul punto si rinvia allo studio di J. YATES ET AL., *Plastics matter in the food system*, in *Communications Earth & Environment*, 2025, Article number 176, <https://doi.org/10.1038/s43247-025-02105-7>.

(rappresentanti l'86% del totale degli articoli di plastica monouso, secondo la relazione di accompagnamento), la Commissione costruisce dunque la sua proposta¹¹.

La persistenza, nell'ambiente, della plastica, l'ingestione da parte di organismi viventi che la introducono, a cascata, nella catena alimentare e i danni che gli oggetti dispersi possono provocare alla pesca e al turismo, hanno condotto l'istituzione europea ad elaborare una proposta volta ad una limitazione dell'utilizzo di questi oggetti¹².

3. La Direttiva (UE) 2019/904: un campo di applicazione limitato.

Il carattere ambientale della Direttiva (UE) 2019/904 si manifesta a partire dalla base giuridica, individuata nel paragrafo 1 dell'Articolo 192 TFUE.

La norma attribuisce al Legislatore europeo la decisione sulle azioni da intraprendere per la realizzazione degli obiettivi della politica ambientale dell'Unione europea, individuati dall'Articolo 191 TFUE.

La finalità che si propone la Direttiva è dunque la prevenzione e la riduzione dell'incidenza «di determinati prodotti di plastica» sull'ambiente e, in particolare, sull'ambiente acquatico (art. 1 della Direttiva), oltre che sulla salute umana.

La seconda parte dell'Articolo 1 consente di comprendere la connessione con la prima priorità della Commissione Junker, volta a promuovere l'occupazione, la crescita e gli investimenti.

La Direttiva si propone, infatti, di sostenere la transizione verso

¹¹ Relazione di accompagnamento alla Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, par. 1.

¹² Per una ricostruzione della cornice in cui si è inserita la Direttiva (UE) 2019/904, si rinvia a C. BOVINO, *Plastexit, in che termini realizzare la necessaria uscita dalla plastica*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2019, nn.8-9, pp. 589-506 (parte prima) e n. 10, pp. 689 ss. (parte seconda).

un'economia circolare, attraverso «modelli imprenditoriali, prodotti e materiali innovativi e sostenibili» che – pare di comprendere dall'impianto dell'atto unionale – dovrebbero essere volti alla sostituzione della plastica.

Tuttavia, come intuibile già dai considerando della Direttiva e come confermato dal suo Articolo 2, l'ambito di applicazione è, di fatto, limitato, coprendo solo alcuni prodotti di plastica monouso (elencati nell'allegato), i prodotti di plastica oxo-degradabile (ossia, come precisato nell'Articolo 3, n. 3 «le materie plastiche contenenti additivi che attraverso l'ossidazione comportano la frammentazione della materia plastica in microframmenti o la decomposizione chimica») e gli attrezzi da pesca contenenti plastica.

Un suggerimento al perseguimento di una maggiore ambizione da parte della Direttiva o, quantomeno, alla definizione di una «tabella di marcia» e altre iniziative era peraltro stato proposto dal Comitato economico e sociale, nel proprio parere¹³.

4. Plastica: una definizione.

Parrà forse curioso, ma uno tra i primi interrogativi sorti con la pubblicazione della Direttiva concerne la definizione di plastica, individuata, dall'Articolo 3 n. 1 della Direttiva medesima come «il materiale costituito da un polimero quale definito all'Articolo 3, punto 5), del regolamento (CE) n. 1907/2006¹⁴, cui possono essere stati

¹³ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente» [COM(2018) 340 final — 2018/0172(COD)], in *GU C* 62 del 15 febbraio 2019, pp. 207-213.

¹⁴ L'Articolo 3, punto 5 del Regolamento (CE) n. 1907/2006 (Regolamento REACH) definisce il polimero come «una sostanza le cui molecole sono caratterizzate dalla sequenza di uno o più tipi di unità monomeriche. Tali molecole devono essere distribuite su una gamma di pesi molecolari in cui le differenze di peso molecolare siano principalmente attribuibili a differenze nel numero di unità monomeriche. Un polimero comprende: a) una maggioranza ponderale semplice di molecole contenenti almeno tre

aggiunti additivi e altre sostanze, e che può funzionare come componente strutturale principale dei prodotti finiti, a eccezione dei polimeri naturali che non sono stati modificati chimicamente».

Come evincibile da numerose interrogazioni parlamentari¹⁵ rivolte alla Commissione e come confermato poi dal documento di orientamento che la stessa ha pubblicato¹⁶, identificare quali materiali ed oggetti debbano essere inclusi nei divieti di utilizzo e negli obblighi di riduzione non è sempre agevole.

Così le indicazioni della Commissione hanno escluso dal campo di applicazione della direttiva i materiali monouso come, ad esempio, i bicchieri o altri contenitori alimentari di carta cui siano stati applicati rivestimenti quali vernici, inchiostri o adesivi, a loro volta “esentati” dal Considerando n. 11 della Direttiva, che ricomprende, invece, la gomma a base polimerica, la plastica a base organica e biodegradabile (anche se derivanti da biomassa o se destinate a biodegradarsi nel corso del tempo)¹⁷.

Al contempo, però, il documento di orientamento della Commissione precisa che «quando viene applicato un rivestimento in plastica interno o esterno sulla superficie di un materiale a base di carta, cartone o altro materiale per proteggerlo dall’acqua o dal

unità monomeriche aventi un legame covalente con almeno un'altra unità monomerica o altro reagente; b) meno di una maggioranza ponderale semplice di molecole dello stesso peso molecolare. Nel contesto di questa definizione, per ‘unità monomerica’ s’intende la forma sottoposta a reazione di un monomero in un polimero».

¹⁵ Si vedano, solo per citarne alcune, le interrogazioni E-002779/2021; P-000280/2020; E-000281/2020; P-002040/2021 con le relative risposte, nelle quali vengono approfondite le tematiche concernenti il significato dell’espressione “polimeri naturali” e l’esclusione da tale insieme dei polimeri ottenuti dalla fermentazione ad opera di microrganismi o, ancora, l’automatica esclusione o meno di alcuni prodotti di carta “rivestita” (coated) dal campo di applicazione della Direttiva.

¹⁶ 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, in GU C 216 del 7 giugno 2021, pp. 1-46.

¹⁷ Come ricordato da A. MURATORI, *Dopo gli entusiasmi iniziali, primi ostacoli e difficoltà per il Ministro della Transizione ecologica*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2021, pp. 679-684, in particolare p. 680.

grasso, il prodotto finito è considerato un prodotto composito, costituito da più materiali di cui uno è la plastica. In questo caso si ritiene che il prodotto finito sia fatto in parte di plastica. Di conseguenza i prodotti monouso a base di carta o cartone con rivestimento in plastica interno o esterno sono in parte di plastica e rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva».

È noto, tuttavia, che né i Considerando di un atto dell'Unione europea, né documenti orientativi della Commissione hanno un valore normativo.

I primi, come ricordato nella Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione per la redazione dei testi legislativi dell'Unione europea (sezione 10.1)¹⁸ contengono la motivazione dell'atto ma non sono dotati di carattere precettivo¹⁹.

Prive di valore interpretativamente vincolante sono anche le Comunicazioni della Commissione contenenti orientamenti, linee guida o domande e risposte, con cui l'istituzione spesso supplisce alla lacunosità o mancanza di chiarezza delle norme²⁰.

¹⁸ Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione per la redazione dei testi legislativi dell'Unione europea, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2015 <https://eur-lex.europa.eu/content/techleg/KB0213228ITN.pdf>

¹⁹ Si veda, sul punto, anche l'ordinanza della Cass. civ., sez. V, 07 marzo 2022, n. 7280, par. 9.1, consultabile nella Banca dati Italggiure <https://www.italgiure.giustizia.it>.

²⁰ Si rammenta, a tal proposito, quanto statuito, seppur incidentalmente, dalla Corte di Giustizia, terza sezione, 22 settembre 2016, C-113/15, in relazione al documento ««Domande e risposte sull'applicazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori», del 31 gennaio 2013». La Corte ricorda: «è sufficiente rilevare che il documento del gruppo di esperti non ha alcun valore vincolante. È d'altronde lo stesso documento in parola ad affermare, al punto 1, che esso non ha alcun valore giuridico ufficiale e che, in caso di controversia, l'interpretazione della normativa dell'Unione spetta in ultima istanza alla Corte» (punto 78). Gli Orientamenti della Commissione sull'applicazione della Direttiva (UE) 2019/904, pur se diversi per forma, rispetto ad un documento di «domande e risposte», nella sostanza sono parimenti non vincolanti, come precisato, peraltro, dallo stesso documento (p. 5), secondo cui: «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».

5. La riduzione dell'utilizzo degli oggetti in plastica monouso.

Il primo obbligo imposto dalla direttiva agli Stati membri è, ai sensi dell'Articolo 4, l'adozione di misure volte alla riduzione²¹ dell'utilizzo degli oggetti di plastica monouso, senza, tuttavia alcuna indicazione di parametri oltre cui attuare la suddetta riduzione.

L'unico elemento che sembrerebbe porsi in un'ottica di "misurazione" della riduzione (peraltro richiesta ai sensi della seconda parte del paragrafo 1, primo capoverso) è l'inserimento dell'aggettivo «ambiziosa» la cui semantica, però, è talmente elastica ed inconsistente da non consentire di poterla considerare un reale parametro per l'adempimento degli Stati Membri.

A tal riguardo, è utile richiamare sin d'ora il secondo paragrafo dell'Articolo 4, che fissava al 3 gennaio 2021 il termine entro cui la Commissione avrebbe dovuto adottare un atto di esecuzione volto a stabilire la metodologia di calcolo e di verifica di tale riduzione «ambiziosa e duratura», per i prodotti elencati nella parte A dell'allegato alla direttiva medesima.

A quest'obbligo, la Commissione ha ottemperato con la Decisione di esecuzione (UE) 2022/162 del 4 febbraio 2022²² che, oltre alle indicazioni sul metodo di calcolo (Articolo 1 e Allegato I) e alla forma di comunicazione dei dati²³ sui prodotti di plastica monouso

²¹ Come ricordato da S. DE VIDO, *cit.*, pp. 134, 137 e 138, il contenuto della direttiva è sintetizzabile in cinque parole chiave Riduzione, Restrizioni, Requisiti, Responsabilità e Riciclaggio (*Reduction, Restrictions, Requirements, Responsibility, Recycling*). L'Articolo 4 concerne la prima delle direzioni di intervento riportate.

²² Decisione di esecuzione (UE) 2022/162 della Commissione del 4 febbraio 2022 recante modalità di applicazione della direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il calcolo, la verifica e la comunicazione della riduzione del consumo di determinati prodotti di plastica monouso e delle misure adottate dagli Stati membri per ottenere tale riduzione, in *GU L* 26 del 7.2.2022, pp. 19-35. La Decisione di esecuzione lascia agli Stati membri la libertà di decidere se fondare il calcolo della riduzione sul peso totale della plastica contenuta nei prodotti di plastica monouso immessi sul mercato o, diversamente, sul numero di prodotti immessi sul mercato (Considerando n. 6 e Articolo 1).

²³ La comunicazione, da parte degli Stati membri, dei dati sull'utilizzo dei prodotti di

immessi sul mercato (Articolo 2 e Allegato II) non precisa cosa debba intendersi né per riduzione «ambiziosa» né per riduzione duratura (anche se sulla seconda espressione non parrebbero sussistere dubbi interpretativi, intendendosi, con “duraturo”, un risultato che permane nel tempo²⁴).

Una risposta al dubbio interpretativo potrebbe tuttavia derivare dall'ultimo capoverso dell'Articolo 4, par. 1 che, oltre ad imporre un obbligo di comunicazione agli Stati membri dei progressi compiuti nella riduzione dell'uso di prodotti in plastica monouso, suggerisce come i dati raccolti saranno impiegati per individuare obiettivi di riduzione comuni.

Le misure adottate dagli Stati membri ai sensi dell'Articolo 4, par. 1, secondo capoverso erano destinate ad essere oggetto di una relazione da notificare alla Commissione e pubblicare entro il 31 luglio 2021.

Il terzo capoverso dell'Articolo 1 esemplifica le misure che gli Stati membri avrebbero potuto adottare con le finalità già evidenziate, in un'elencazione che annovera generali e non meglio precisate misure comprendenti «obiettivi nazionali di riduzione del consumo», così come altre volte a garantire la disponibilità, per il consumatore, presso i punti vendita, di «alternative riutilizzabili ai prodotti di plastica monouso elencati nella parte A dell'allegato», sino a «strumenti economici» volti alla fornitura, all'occorrenza, dei prodotti di plastica monouso, nei punti vendita, solo dietro corrispettivo. In questo modo, il consumatore non sarà incentivato all'uso del materiale plastico dalla gratuità del prodotto ma sarà anzi portato ad una valutazione sull'effettiva necessità o utilità del bene a fronte del prezzo pagato.

plastica monouso è prevista dall'ultimo capoverso dell'Articolo 4, par. 1 della Direttiva (UE) 2019/904.

²⁴ È pur vero che potrebbe sorgere il dubbio se la durezza della riduzione debba intendersi come riferita al risultato, nel senso che, rispetto al momento di attuazione delle misure, in un successivo momento si dovrà poter riscontrare una diminuzione dell'impiego dei prodotti di plastica monouso o se invece debba intendersi riferita al processo, nel senso che la riduzione dovrà essere progressiva, sino ad arrivare ad un utilizzo pari a zero.

Le misure possono includere anche accordi tra le Autorità competenti e gli operatori dei sistemi economici interessati, alle condizioni elencate nell'Articolo 17, par. 3: gli accordi dovranno avere forza esecutiva e riportare obiettivi e scadenze; dovranno essere pubblicati nella Gazzetta Ufficiale o in altro documento pubblico accessibile, con comunicazione alla Commissione²⁵.

6. Gli obblighi della Direttiva (UE) 2019/904 in tema di riduzione delle plastiche monouso: la fragilità della struttura delle disposizioni su libera circolazione delle merci, principi e norme tecniche.

L'obiettivo di riduzione dell'utilizzo di plastiche monouso ha, nella Direttiva (UE) 2019/904, una rilevanza così preponderante da consentire agli Stati membri di derogare ad alcune disposizioni vigenti volte a tutelare la libertà di circolazione delle merci.

Il riferimento deve essere condotto all'Articolo 18 della Direttiva 94/62/CE²⁶ sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che dispone un

²⁵ Per quanto concerne la definizione degli accordi, il carattere esecutivo degli atti e le forme di pubblicità il rinvio dovrà essere condotto alle norme nazionali che regolano questi aspetti. In Italia, il 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, all'Articolo 4, comma 1 riconduce gli accordi e i contratti di programma conclusi tra Ministro della transizione ecologica (oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica), Ministro dello sviluppo economico (oggi Ministero delle Imprese e del Made in Italy), le regioni o le Province autonome di Trento e Bolzano ed enti pubblici, imprese, soggetti pubblici o privati e associazioni di categoria, agli accordi disciplinati dagli articoli 206 e 206-ter, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Mentre l'Articolo 206 reca la disciplina generale per accordi, contratti di programma ed incentivi, l'Articolo 206-ter regola gli accordi e i contratti di programma per incentivare l'acquisto di prodotti derivanti da materiali post consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi. All'Articolo 4, comma 3 del Decreto legislativo di attuazione, lo strumento di pubblicità è individuato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

²⁶ Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, in *GU L* 365 del 31.12.1994, pp. 10-23.

divieto, a carico degli Stati membri, di ostacolare l'immissione sul mercato, nel loro territorio, di imballaggi conformi alle disposizioni della medesima direttiva.

Rispetto a tale divieto, la Direttiva (UE) 2019/904 individua un'eccezione, autorizzando gli Stati membri a imporre restrizioni del mercato finalizzate sia ad impedire una dispersione nell'ambiente dei prodotti in plastica monouso, sia ad agevolare la loro sostituzione con alternative riutilizzabili o prive di plastica²⁷.

Analoga previsione non è invece disposta per altre tipologie di prodotti plastici.

Se la disparità di trattamento tra prodotti plastici non desta stupore, se letta alla luce delle motivazioni che fondano la Direttiva, qualche perplessità sorge invece sulla struttura delle disposizioni.

La norma che consente, agli Stati membri, di imporre ostacoli alla libertà di immissione in commercio dei prodotti in plastica monouso è inserita all'interno del terzo capoverso dell'Articolo 4, primo paragrafo.

Si colloca in successione rispetto all'esemplificazione delle misure che possono essere adottate a livello nazionale e precede, senza soluzione di continuità (con ciò intendendo senza ricorrere ad un nuovo capoverso), la successiva previsione sulla possibilità di variazione delle misure in funzione dell'impatto ambientale dei prodotti di plastica monouso «durante il loro ciclo di vita», inclusa l'ipotesi di dispersione nell'ambiente o, per utilizzare le parole della direttiva, «anche una volta che si trasformano in rifiuti abbandonati»²⁸.

²⁷ Il testo finale della Direttiva si pone in antitesi con gli emendamenti proposti dal Comitato europeo delle regioni nel proprio parere pubblicato in *GU* C 461 del 21.12.2018, pp. 210-219. Il Comitato europeo delle regioni aveva, in quell'occasione, apportato un emendamento (Emendamento n. 2) al considerando 11 della proposta di direttiva, che faceva salvo l'Articolo 18 della Direttiva 94/62/CE. Il medesimo contenuto era poi riproposto come emendamento al primo paragrafo dell'Articolo 4 (Emendamento n. 7).

²⁸ La valutazione che la Direttiva richiede nella modulazione delle misure e che considera il prodotto nell'intero ciclo di vita, rispecchia, pur se plasmata sul diverso oggetto costituito dal materiale di plastica monouso, le medesime valutazioni richieste da altre

Pur riconoscendo che tutti i periodi hanno come oggetto le misure che ciascuno Stato membro può adottare, sarebbe forse stata più adeguata una suddivisione in capoversi, se non addirittura in paragrafi, trattando, di fatto, tre diversi aspetti: il primo periodo, come si diceva poc'anzi, contiene un'esemplificazione - che si supporrebbe essere non esaustiva - delle misure; il secondo periodo concerne la possibile estensione delle azioni che gli Stati membri potranno adottare (sconfinando, come precisato, in possibili ostacoli all'immissione sul mercato); il terzo periodo disciplina, invece, la modulabilità delle misure.

Una struttura siffatta si sarebbe meglio integrata al primo periodo del successivo capoverso che dispone che le misure debbano essere informate ai principi di proporzionalità e non discriminazione.

Tuttavia, ancora una volta, e forse in un modo maggiormente evidente rispetto al capoverso precedente, la struttura non convince.

Il secondo periodo, infatti, prosegue con la previsione dell'obbligo di notifica ai sensi della Direttiva (UE) 2015/1535²⁹, ove la misura costituisca una norma tecnica ricadente nel campo di applicazione della stessa³⁰.

norme ambientali. Si vedano, a titolo meramente esemplificativo, l'Articolo 22, comma 3 e l'allegato VII alla parte II del Decreto legislativo n. 152/2006, sul contenuto dello studio di impatto ambientale nella valutazione di impatto ambientale

²⁹ 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 (codificazione), in *GU L* 241 del 17.9.2015, pp. 1-15.

³⁰ L'Articolo 5, par. 1, quarto capoverso della Direttiva (UE) 2015/1535 dispone, in particolare: «quando il progetto di regola tecnica mira in particolare a limitare la commercializzazione o l'utilizzazione di una sostanza, di un preparato o di un prodotto chimico, segnatamente per motivi di salute pubblica o di tutela dei consumatori o dell'ambiente, gli Stati membri comunicano anche un riassunto oppure gli estremi dei dati pertinenti relativi alla sostanza, al preparato o al prodotto in questione e di quelli relativi ai prodotti di sostituzione conosciuti e disponibili, se tali informazioni sono disponibili, nonché le conseguenze previste delle misure per quanto riguarda la salute pubblica o la tutela del consumatore e dell'ambiente, con un'analisi dei rischi effettuata, all'occorrenza, secondo i principi previsti nella parte corrispondente della

È evidente, ancora una volta, come lo specifico contenuto della norma avrebbe richiesto una distinzione strutturale che rispecchiasse quella logica.

Se il primo periodo attiene ai principi, applicandosi così ad ogni misura, il secondo concerne solo quelle norme tecniche rientranti nel campo di applicazione della direttiva del 2015. Non vi sarebbe dunque alcuna ragione per l'inclusione in un medesimo capoverso.

7. Divieto di utilizzo di alcuni prodotti di plastica monouso e di plastica oxo-degradabile.

L'Articolo 5 della Direttiva (UE) 2019/904, il cui contenuto è già stato, di fatto, anticipato nel paragrafo introduttivo del presente contributo, nella parte in cui si riportavano le date di applicazione diversificate delle misure previste dalla Direttiva, impone un secondo fondamentale obbligo, agli Stati membri: a questi è infatti imposto di vietare l'utilizzo di alcuni prodotti di plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato³¹ e dei prodotti di plastica oxo-degradabile.

Pur essendo i due obblighi che dovrebbero condurre gli Stati membri all'attuazione di due distinti divieti inseriti nella stessa norma³², le ragioni che soggiacciono alle previsioni sono diverse.

Nel caso dei prodotti elencati nella parte B dell'allegato, tra i quali figurano numerosi oggetti destinati a stare a contatto con gli alimenti, la motivazione è data dalla presenza, sul mercato, di alternative (ultimo periodo del Considerando 15 della Direttiva).

Se la Commissione abbia condotto uno studio per valutare se dette alternative siano realmente «adeguate, più sostenibili e anche

sezione II.3 dell'allegato XV del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento e del Consiglio».

³¹ Vedi nota 2.

³² L'Articolo 5 si concentra sulle "Restrizioni", ossia sulla seconda delle parole chiave che riassumono il contenuto della Direttiva (UE) 2019/904.

economicamente accessibili», come parrebbe suggerire il primo periodo del quindicesimo considerando della Direttiva, non traspare dal testo della Direttiva.

Dai database accessibili, è possibile tuttavia accedere alla relazione, realizzata da consulenti esterni, su cui alcune delle misure si fonderebbero³³.

Per quanto concerne, invece, i prodotti di plastica oxo-degradabile, la ragione del divieto risiede nella loro dinamica di degradazione.

Come descritto nella definizione contenuta all'Articolo 3, n. 3 e riportata in questo contributo, al paragrafo 3, questi materiali tendono a degradarsi in microframmenti, contribuendo all'inquinamento da microplastiche (Considerando n. 15 della Direttiva 2019/904), non sono compostabili, condizionano negativamente il riciclaggio della plastica convenzionale, richiedendo appositi processi, e non apportano comprovati benefici dal punto di vista ambientale.

Se, nella Direttiva, il divieto d'uso di plastica monouso concerne un elenco di prodotti, prescindendo, però, dalla tipologia di polimero plastico impiegato per la loro realizzazione e se il divieto di utilizzo di plastiche oxo-degradabili è assoluto, nel senso che non è limitato ad un elenco "per prodotti" contenuto nell'allegato ma si estende a qualunque bene e materiale composto o costituito dalla suddetta tipologia di plastica (Art. 5 della Direttiva), il D. lgs. 08 novembre 2021, n. 196, nel dare attuazione all'Articolo 5 della Direttiva, ne ha parzialmente violato le prescrizioni.

Al terzo comma dell'Articolo 5, infatti, il Decreto italiano ha escluso dal divieto i prodotti di cui al comma 1 (ossia i prodotti in plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato e i prodotti in

³³ ICF-Eunomia, Assessment of measures to reduce marine litter from single use plastics, Part of European Commission Study Contract 'Plastics: Reuse, recycling and marine litter', 30 maggio 2018, disponibile nel database CIRCABC, *on line*. Nel medesimo database è possibile inoltre consultare i documenti di valutazione di impatto che hanno accompagnato la proposta di Direttiva.

plastica oxodegradabile) 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». Pur essendo circostanziato ad alcune ipotesi che lo stesso terzo comma elenca³⁴, lo scostamento rispetto agli obblighi imposti dalla Direttiva ha fatto sorgere, già nei primi commentatori, dubbi sulla legittimità della norma nazionale³⁵.

³⁴ Le casistiche individuate dall'Articolo 5, comma 3 del D.lgs. 196/2021 sono l'assenza di alternative riutilizzabili ai prodotti di plastica monouso destinati al contatto con gli alimenti elencati nella parte B dell'allegato; l'impiego 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»; l'assenza di adeguate garanzie di igiene e sicurezza da parte delle alternative esistenti; la particolare tipologia di alimenti o bevande; la presenza di elevato numero di persone; un maggior impatto ambientale del prodotto riutilizzabile rispetto alle alternative biodegradabili e compostabili mono uso, sulla base di un'analisi del ciclo di vita da parte del produttore.

³⁵ T. RONCHETTI, *Plastica monouso, recepita in Italia la Direttiva europea. Divieti e restrizioni per le imprese e costi in aumento: facciamo il punto sulle novità*, in *Ambiente & sviluppo*, 2022, n. 1, pp. 10-18, in particolare pp. 13 e 18. Il D.lgs. 196/2021 è oggetto della procedura di infrazione INFR(2024)2053 «Non corretto recepimento 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» avviata, con lettera di messa in mora da parte della Commissione europea, già a maggio 2024, come emerge dal Comunicato della Commissione del 23 maggio 2024, consultabile all'URL https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_24_2422. Ad oggi la procedura risulta ancora aperta. Oltre a elementi di contenuto, alla norma italiana è contestato il mancato rispetto del periodo di *standstill* della procedura di notifica delle regole tecniche, ai sensi della Direttiva (UE) 2015/1535. Ciò renderebbe il Decreto legislativo formalmente non applicabile per contrasto con il diritto dell'Unione europea. L'Italia non è nuova a questo genere di condotta. Si veda, a mero titolo esemplificativo, la vicenda della Legge 1 dicembre 2023, n. 172, Disposizioni in materia di divieto di produzione e di immissione sul mercato di alimenti e mangimi costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o di tessuti derivanti da animali vertebrati nonché di divieto della denominazione di carne per prodotti trasformati contenenti proteine vegetali, in GU n. 281 del 01 dicembre 2023. Tra i numerosi commenti, si rinvia a V. RUBINO, *La battaglia della carne coltivata dalle aule parlamentari a quelle di giustizia? Considerazioni a margine della legge 172/2023 fra armonizzazione, leale cooperazione e margini di autonomia degli Stati membri*, in *Riv. dir. alim.*, 2024, 1, pp. 34-55. Si

8. Requisiti dei prodotti: tappi non staccabili.

Tra le norme di interesse per il settore alimentare, l'Articolo 6, sui requisiti dei prodotti³⁶, merita indubbiamente una menzione.

Ci troviamo, nuovamente, di fronte a una disposizione che reca prescrizioni tanto diversificate da suggerire, ad un commentatore quale l'autrice del presente contributo, che una struttura più appropriata avrebbe probabilmente reso opportuna la suddivisione degli obblighi in due distinti articoli.

In primo luogo, agli Stati membri è richiesto di adottare misure volte ad assicurare che i prodotti elencati nella parte C dell'allegato alla Direttiva, aventi tappi o coperchi di plastica, possano essere immessi in commercio solo se questi rimangono attaccati al contenitore per tutta la durata di utilizzo (Articolo 6, par. 1).

Sono esclusi dal campo di applicazione della norma quei tappi e coperchi di metallo aventi sigilli in plastica (Articolo 6, par. 2).

Per consentire un'applicazione armonizzata della norma, il terzo paragrafo dell'Articolo 6 richiedeva alla Commissione di incaricare, entro il 03 ottobre 2019, un ente di normazione europeo di elaborare uno standard tecnico per garantire la robustezza, affidabilità e sicurezza dei sistemi di chiusura dei contenitori per bevande. L'istituzione europea ha quindi proceduto, con Decisione di esecuzione C (2020) 7244³⁷ ad affidare al Comitato europeo di normazione la redazione della norma armonizzata, poi pubblicata con il numero

veda, in particolare, p. 51, ove è ricordato anche l'analogo caso del D.lgs. 15 settembre 2017, n. 145, Disciplina dell'indicazione obbligatoria nell'etichetta della sede e dell'indirizzo dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 - Legge di delegazione europea 2015, in GU n. 235 del 07 ottobre 2017.

³⁶ L'Articolo 6, disciplinando i "Requisiti", rappresenta il terzo elemento chiave della Direttiva, dopo Riduzione e Restrizioni.

³⁷ Il numero della Decisione di esecuzione è ricavabile dal testo della Decisione di esecuzione citata nella nota successiva, non pubblicata in Gazzetta Ufficiale, reperibile nel registro dei documenti della Commissione, attraverso il seguente URL [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2020\)7244&lang=it](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2020)7244&lang=it) solo in lingua inglese, francese o tedesca.

EN 17665:2022+A1:2023.

Con Decisione di esecuzione (UE) 2023/1060 del 30 maggio 2023³⁸, la Commissione ha pubblicato i riferimenti della norma in Gazzetta Ufficiale, ricordando, al sesto considerando, quanto precisato anche dalla Direttiva (UE) 2019/904 all'Articolo 6, par. 4, ossia che la rispondenza ad uno standard conferisce «una presunzione di conformità ai corrispondenti requisiti essenziali di cui alla normativa di armonizzazione dell'Unione a decorrere dalla data di pubblicazione del riferimento di tale norma nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea».

Se lo scopo della norma, come ricavabile dal Considerando n. 17 della Direttiva, è ridurre la presenza dei tappi e dei coperchi di contenitori monouso per bevande dispersi nell'ambiente, alcuni dubbi possono sorgere su cosa debba intendersi per «contenitori monouso».

Dal momento che l'obbligo imposto dalla norma concerne, ai sensi della parte C dell'allegato alla Direttiva, i contenitori destinati a contenere bevande, di capacità fino a tre litri, qualcuno si è chiesto se una bottiglia di una capienza che non consente di consumare la bevanda in una sola occasione sia comunque da considerarsi «monouso»³⁹.

Sarebbe però interessante domandarsi se un design particolare del contenitore promosso dall'operatore proprio per la sua suscettibilità ad un utilizzo successivo (es. bottiglia di plastica contenente acqua o succo di frutta, progettata per essere reimpiegata come vaso per fiori o come doccia da campeggio portatile) possa spostare la categorizzazione del contenitore stesso da mono a multiuso.

La risposta al primo quesito sarebbe senz'altro affermativa,

³⁸ Decisione di esecuzione (UE) 2023/1060 della Commissione del 30 maggio 2023 su una norma armonizzata relativa ai metodi di prova e ai requisiti per dimostrare che i tappi e i coperchi di plastica rimangono attaccati ai contenitori per bevande, redatta a sostegno della direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio, in GU L 142 del 1° giugno 2023, pp. 34-35.

³⁹ H. MÄNTYRANTA, *Packaging industry is confused – five problems about SUP directive*, 23.1.2025, <https://forest.fi/article/five-problems-about-sup-directive/>.

considerando la definizione che l'Articolo 3, n. 2 offre di «prodotto di plastica monouso».

L'espressione individua infatti «il prodotto fatto di plastica in tutto o in parte, non concepito, progettato o immesso sul mercato per compiere più spostamenti o rotazioni durante la sua vita essendo rinviato a un produttore per la ricarica o riutilizzato per lo stesso scopo per il quale è stato concepito».

Pare evidente, dalla definizione, che il discrimine risiede nella destinazione alla ricarica o riutilizzo.

Nel momento in cui, quindi, un contenitore (ad esempio la bottiglia di un succo di frutta) sia riempito dall'operatore e sia destinato, una volta consumato il contenuto, ad essere smaltito, quel contenitore dovrà essere considerato come «prodotto di plastica monouso».

Più complessa è la risposta al secondo quesito.

Una prima lettura proposta dall'autrice del presente contributo suggerisce che, dal momento che l'uso per cui l'oggetto è stato concepito è correlato alla bevanda, la bottiglia sia da considerare comunque di plastica monouso, dal momento che il successivo riutilizzo non consiste nel riempimento con la stessa o con altra bevanda.

Una seconda lettura che si potrebbe, tuttavia, proporre e che si colloca in antitesi è che, essendo il contenitore già *ab origine* progettato per essere riutilizzato in altro modo, la condizione di impiego «per lo stesso scopo per il quale è stato concepito» sarebbe comunque osservata.

Il documento di orientamento della Commissione sembrerebbe confermare questa seconda lettura, prevedendo, alla sezione 2.2.2 che le caratteristiche di progettazione possano essere impiegate come elemento per valutare se il prodotto debba essere considerato multiuso o monouso.

Sempre in relazione all'obbligo concernente il requisito di non separabilità dei tappi, ci si potrebbe chiedere se un eventuale alimento liquido che non sia considerato bevanda, ad esempio brodo o puree di frutta, debba essere incluso nel campo di applicazione dell'obbligo o meno.

L'incipit della parte C dell'allegato alla direttiva suggerisce infatti l'inclusione nell'obbligo di «contenitori per bevande con una capacità fino a tre litri» precisando che l'espressione individua «recipienti usati per contenere liquidi».

Nella Direttiva non è presente una definizione di «bevande».

Nel Considerando n. 12 è tuttavia indicato un elenco esemplificativo contenente «bottiglie per bevande o imballaggi compositi per bevande utilizzati per birra, vino, acqua, bibite rinfrescanti, succhi e nettari, bevande istantanee o latte».

In questo senso, quindi, anche se un alimento come il brodo potrebbe, a ben vedere, rientrare nella più ampia accezione di «liquido», lo stesso considerando della Direttiva ne suggerisce, al contrario, l'esclusione.

Più agevole potrebbe invece essere il raggiungimento della medesima conclusione per le puree di frutta, sovente immesse in commercio come alimento diverso dalle bevande (tanto da avere un'indicazione della quantità in grammi, ossia in peso, anziché in volume).

La diversa natura, quindi, giustificerebbe il non assoggettamento all'obbligo di tappi non staccabili.

L'impostazione è peraltro confermata, anche se in modo non lineare, dal documento di orientamento della Commissione che suggerisce alcuni criteri per stabilire se un prodotto sia da considerare bevanda o alimento diverso (par. 4.5.1.).

Il primo criterio indicato considera le «modalità di consumo del prodotto contenuto e la consistenza del prodotto».

Il criterio porterebbe a escludere dal campo di applicazione sia il brodo, in quanto normalmente⁴⁰ consumato in modo diverso da una bevanda, sia le puree, generalmente aventi una consistenza molto più densa di bevande che ad esse potrebbero essere associate,

⁴⁰ Il fatto che in alcuni ristoranti il *consommé* sia servito in bicchieri *flûte* non sembrerebbe essere un elemento sufficiente a configurare il brodo come bevanda, trattandosi di una modalità estremamente singolare, non riconducibile all'utilizzo "comune" dell'alimento.

come i succhi di frutta e nettari che, diversamente, ricadrebbero negli obblighi della direttiva.

Il secondo criterio indicato dalla Commissione è l'unità impiegata per l'informazione concernente la quantità netta.

L'applicazione di questo criterio confermerebbe quanto si è detto per le puree di frutta, sovente immesse in commercio con indicazione di massa e non di volume.

Diversamente, per quanto concerne il brodo, l'indicazione porterebbe ad includerlo nel campo di applicazione della Direttiva, diversamente dalla conclusione cui si giungerebbe sia per logica che con l'applicazione del primo criterio.

Infine, la Commissione individua un terzo criterio, costituito dall'eventuale specifica progettazione del contenitore, considerando, nella valutazione, anche la necessità di utilizzo o meno di posate⁴¹.

Nonostante i criteri possano portare, in modo altalenante, a considerare un contenitore come talora destinato a bevande, talaltra destinato ad alimenti, è la stessa Commissione, nel documento orientativo, a ritenere che «alcuni alimenti, come minestre, yogurt (a meno che non sia da bere) e puree di frutta, non dovrebbero essere classificati come bevande ai fini della direttiva», sia perché generalmente non sono bevuti, sia perché spesso vengono consumati con l'ausilio di posate.

Quest'ultimo aspetto, tuttavia, è parimenti parzialmente confutato dallo stesso documento orientativo che, nella tabella 4-9, esemplifica come uno stesso contenitore normalmente impiegato per liquidi e usualmente non correlato all'utilizzo di posate, potrebbe essere destinato a contenere tanto una bevanda, quanto un alimento.

Le buste multistrato con beccuccio per bere (*doypacks*), ad

⁴¹ L'Articolo 12 della Direttiva (UE) 2019/904 aggiunge, ai tre criteri elencati, un quarto parametro per stabilire se un prodotto debba essere considerato di plastica monouso o meno. Sarà in particolare considerata la tendenza del contenitore ad essere disperso nell'ambiente «in ragione del suo volume o delle sue dimensioni, in particolare nel caso dei contenitori per alimenti monoporzione».

esempio, possono contenere tanto un succo di frutta (e dunque una bevanda), quanto una purea (considerata come alimento diverso dalle bevande).

Se alla luce dei Considerando della Direttiva è, pur se con un minimo sforzo, comprensibile la ragione che ha indotto il Legislatore dell'Unione europea a limitare gli obblighi concernenti i tappi non staccabili ai contenitori di bevande con una capienza sino a tre litri, e se potrebbe forse aggiungersi a ciò la volontà di fornire indicazioni anche al mercato degli alimenti diversi dalle bevande, per indirizzarlo senza imporre obblighi, ad un volontario adeguamento, dal punto di vista logico la soluzione non appare, per alcuni aspetti, convincente.

Da un lato, infatti, la distinzione tra alimenti e bevande appare forzata, tanto in considerazione della definizione di alimento contenuta nel Regolamento (CE) n. 178/2002, tanto in ragione della difficoltà di categorizzare con certezza alcuni alimenti.

Dall'altro, anche dal punto di vista pratico, non pare particolarmente sensato includere nell'obbligo di tappi non staccabili i soli contenitori per bevande, soprattutto perché, come riconosciuto dalla Commissione, uno stesso identico contenitore potrebbe essere impiegato tanto per bevande, quanto per alimenti diversi.

In questo senso, la dispersione nell'ambiente avverrebbe comunque, sia che essa derivi da falle nei sistemi di raccolta, sia che dipenda da un non corretto smaltimento (per non dire "dispersione volontaria nell'ambiente") da parte di consumatori meno sensibili.

Parimenti, i tappi non staccabili sono, in realtà, separabili dai contenitori, con uno sforzo minimo.

Ancora una volta, il requisito imposto dalla norma parrebbe non adeguato e forse anche non sufficiente a risolvere il problema della dispersione nell'ambiente marino.

Saranno quindi norme mirate a potenziare e rendere maggiormente efficienti i servizi di raccolta, così come campagne di sensibilizzazione ed educazione della popolazione di qualunque fascia d'età e provenienza a contribuire a raggiungere l'obiettivo di

limitare la dispersione dei tappi nell'ambiente con una maggiore efficacia rispetto agli obblighi sopra descritti.

In questo senso, la Direttiva (UE) 2019/904 ha inserito degli obiettivi di raccolta differenziata che gli Stati membri dovrebbero raggiungere (Articolo 9).

Il risultato potrà essere significativo solo se, una volta incrementata la raccolta differenziata, i materiali raccolti non saranno dispersi per criticità nella gestione degli stessi⁴².

⁴² Tra le misure con cui l'Italia ha cercato di ottemperare agli obblighi imposti dalla Direttiva, si segnala il Decreto dell'allora Ministero della Transizione Ecologica, del 02 settembre 2021, volto a «contenere la produzione di rifiuti in plastica attraverso l'utilizzo di eco-compattatori», nonché a «favorirne la raccolta selettiva e di migliorarne l'intercettazione e il riciclo in un'ottica di economia circolare». Il Decreto, in particolare, prevede l'erogazione di contributi ai Comuni per l'acquisto ed installazione di compactatori per la raccolta differenziata di bottiglie per bevande in PET, in grado di riconoscere e selezionare simili contenitori, favorendone il conferimento da parte degli utilizzatori e, di conseguenza, il riciclo. Mentre è chiaro come questi macchinari possano agevolare la raccolta e le successive fasi, non è chiaro perché la presenza degli ecocompattatori dovrebbe essere idonea a «contenere la produzione di rifiuti in plastica». Sarebbe stato più comprensibile se l'incipit del primo comma dell'Articolo 1 avesse individuato, come obiettivo, la limitazione della dispersione nell'ambiente. Il conferimento ad un macchinario per la raccolta differenziata, infatti, da un punto di vista giuridico non fa venir meno la qualifica di rifiuto plastico della bottiglia conferita. L'installazione dell'eco-compattatore non porta quindi ad un contenimento dei rifiuti ma ad una migliore gestione della loro raccolta. Se, invece, si volesse cogliere, nel modo in cui è formulato il Decreto ministeriale, un'apertura verso una diversa interpretazione della nozione di rifiuto, un'interpretazione – cioè – volta a negare la qualificazione di “rifiuto” del materiale volontariamente conferito per il riciclo, si tratterebbe senz'altro di una visione avente una portata non di poco momento, dal punto di vista gestionale (pur se non agevolmente sostenibile dal punto di vista normativo). Sarebbe d'altra parte necessario individuarne una qualificazione giuridica, dal momento che la bottiglia così conferita non rientra, in ogni caso, nella definizione di sottoprodotto dell'Articolo 184 *bis* del D.lgs. 152/2006. Il tema della distinzione tra rifiuti, sottoprodotti e materie prime seconde è tra i più dibattuti nel settore ambientale, sia in dottrina che in giurisprudenza, avendo carattere trasversale. Si vedano, a mero titolo riassuntivo, D. RÖTTGEN, *Commento al Titolo III della Parte Quarta del D.lgs. 152/2006 in Codice dell'Ambiente commentato*, curato da D.A. RÖTTGEN e A. FARÌ, Milano, 2021, pp. 139 ss.; A. SABA, *La valorizzazione dei residui di vinificazione tra istanze di sostenibilità e di tutela della qualità*, in *ambientediritto.it*, 2024, 2, pp. 320-335; D. Iacovelli, *Dal rifiuto all'“End of Waste”*, in *Il Diritto dell'Economia*, 2019, 1, pp. 193-227; R. LEONARDI, *La*

Parimenti, all'Articolo 10 la Direttiva impone agli Stati membri di adottare misure volte sensibilizzare i consumatori attraverso la messa a disposizione di informazioni e l'adozione di misure per incentivare comportamenti virtuosi.

9. Requisiti dei prodotti: la riduzione dell'utilizzo di plastica nelle bottiglie per bevande.

Rispetto alle ragioni sottese all'obbligo di tappi non staccabili e riconducibili, come si è detto, alla volontà di ridurre la dispersione nell'ambiente di alcuni materiali plastici, diverso è, invece, l'obiettivo che il paragrafo 5 dell'Articolo 6 intende perseguire.

La norma impone infatti una riduzione dell'utilizzo di plastica delle bottiglie per bevande elencate nella parte F dell'allegato. Per le bottiglie realizzate in polietilene tereftalato (PET) come componente principale, era previsto, a partire dal 2025, un contenuto minimo di almeno il 25 % di plastica riciclata, calcolato come media per tutte le bottiglie in PET immesse sul mercato nel territorio dello Stato membro.

A partire dal 2030, invece, le bottiglie per bevande elencate nella parte F dell'allegato dovranno contenere almeno il 30 % di plastica riciclata, calcolato come media per tali bottiglie per bevande immesse sul mercato nel territorio dello Stato membro considerato⁴³.

natura giuridica dell'imballaggio terziario rotto: rifiuto o sottoprodotto?, in *Nuove Autonomie*, 2016, 3, pp. 419-435; A. DI LANDRO, *Rifiuti, sottoprodotti e "fine del rifiuto" ("end of waste"): una storia ancora da (ri-)scrivere?*, in *RTDPE*, 2014, 3-4, pp. 913-953. Tra la giurisprudenza più recente si segnala Cassazione penale, sez. III, 18 Gennaio 2024, n. 18020, in relazione alla qualifica di rifiuto di indumenti usati e abbandonati; Corte di giustizia, sez. I, 17 Novembre 2022, n. 238, sui materiali di scavo. Per quanto concerne i materiali plastici, si segnalano le pronunce, ormai piuttosto risalenti, della Cassazione penale sez. III, 07 Febbraio 2013, n. 20886 sulle rocche di plastica di tessitura; Cassazione penale sez. III, 16 Maggio 2012, n. 25203, sugli imballaggi in plastica triturati.

⁴³ L'obbligo è stato successivamente integrato dal Regolamento (UE) 2025/40 che prevede, a partire dal 01 gennaio 2040, che tutte le parti di plastica delle bottiglie in plastica

Anche in questo caso, alla Commissione era affidato il compito di adottare atti di esecuzione per determinare modalità di calcolo e verifica degli obiettivi previsti dalla norma, obbligo assolto con l'adozione della Decisione di esecuzione (UE) 2023/2683⁴⁴.

La Decisione di esecuzione contiene alcune definizioni fondamentali per circoscrivere il proprio ambito di operatività. In particolare, la norma precisa, in primo luogo, cosa debba intendersi per «plastica riciclata» (Articolo 1, n. 2).

L'espressione individua una plastica, prodotta mediante riciclaggio che, prima di tale operazione, era un rifiuto di plastica post-consumo.

Questo sembrerebbe implicare che materiali plastici ottenuti come scarti della produzione primaria di plastica, reimmessi nel processo di produzione non potrebbero considerarsi plastica riciclata, perché mancanti sia della qualifica di rifiuto, sia dello status di prodotto o oggetto post-consumo, sia del requisito di produzione da riciclaggio.

Ai sensi della Direttiva 2008/98/CE⁴⁵, rifiuto è, infatti, «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi».

monouso per bevande contengano almeno il 65% di materiale riciclato recuperato da rifiuti di plastica post-consumo, calcolata come media per impianto di produzione e per anno. Si veda, al riguardo, l'articolo 7, par. 2, lett. c) del Regolamento (UE) 2025/40, di cui si parlerà oltre, al paragrafo 12.

⁴⁴ Decisione di esecuzione della Commissione, del 30 novembre 2023, recante modalità di applicazione della direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il calcolo, la verifica e la comunicazione dei dati sul contenuto di plastica riciclata presente nelle bottiglie di plastica monouso per bevande, in *GU L*, 2023/2683, 1 dicembre 2023. Nel computo sulla quantità di plastica riciclata e nella verifica degli obiettivi, è considerato non solo il corpo della bottiglia, ma anche il tappo e l'eventuale etichetta termoretraibile (Considerando n. 2 e allegato I alla Decisione di esecuzione).

⁴⁵ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, in *GU L* 312 del 22 novembre 2008, pp. 3-30.

Nel momento in cui lo scarto di produzione è destinato ad essere reimmesso nel processo di produzione dallo stesso operatore che l'ha generato o da altro operatore cui questi l'abbia ceduto con questo scopo, non sarà possibile considerarlo "rifiuto", mancando l'intenzione (così come l'obbligo) di disfarsene.

Parimenti, il materiale plastico prodotto come scarto nel processo di produzione primario non sarà mai entrato nella fase di consumo, non essendo, di fatto, mai uscito dal processo produttivo.

Mancherebbe, quindi, anche la seconda delle condizioni richiesta dalla Decisione di esecuzione per il computo di tale plastica nella quota «riciclata».

Analogamente, mancando, come si è detto, la stessa qualifica di rifiuto, la re-immissione nel ciclo produttivo non potrà essere considerata come «riciclaggio», considerando che, ai sensi della Direttiva 2008/98/CE, l'espressione presuppone la qualifica di rifiuto.

Ai sensi dell'Articolo 3, n. 17 della Direttiva citata, si intende infatti con riciclaggio «qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il ritrattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento».

Il Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 196⁴⁶, nell'indicare, all'Articolo 1, il proprio oggetto e finalità, impiega, in relazione all'utilizzo di plastica riciclata nelle bottiglie, una formulazione non ineccepibile.

Anziché affermare, infatti, che, tra le proprie finalità, la promozione della "sostituzione" della plastica riciclata alla plastica vergine, ricorre all'espressione «Il presente decreto reca, altresì, misure volte a promuovere l'utilizzo di plastica riciclata idonea al diretto contatto alimentare nelle bottiglie per bevande».

⁴⁶ Per un commento al D.lgs. 08 novembre 2021, n. 196, si rinvia a T. RONCHETTI, *Plastica monouso, recepita in Italia la Direttiva europea. Divieti e restrizioni per le imprese e costi in aumento: facciamo il punto sulle novità*, in *Ambiente & sviluppo*, 2022, n. 1, p. 10.

Se non fosse per il fatto che l'Articolo 1 debba necessariamente essere letto nell'intero contesto del decreto, ciò che se ne ricaverebbe sarebbe una promozione non della sostituzione dei soli materiali plastici destinati alle bottiglie per bevande ma un incentivo indiscriminato all'utilizzo di plastica riciclata nelle suddette bottiglie, a prescindere dalla tipologia di materiale con cui queste fossero, in alternativa, utilizzate. Se ci si limitasse alla lettura dell'Articolo 1, per semplificare, l'impiego di plastica riciclata sarebbe privilegiato anche rispetto all'utilizzo del vetro o di altri materiali potenzialmente più sostenibili.

10. Requisiti di marcatura: le tazze per bevande.

Un'altra disposizione applicabile, seppure in misura estremamente circoscritta, al settore degli alimenti, è l'Articolo 7 della Direttiva (UE) 2019/904 che richiede una marcatura per i prodotti di plastica monouso.

Nel settore dei materiali e degli oggetti destinati a stare a contatto con gli alimenti, l'obbligo, come anticipato al paragrafo 1 del presente contributo, si applica alle sole tazze per bevande.

La marcatura dovrà comparire sul prodotto o sul suo imballaggio «in caratteri grandi, chiaramente leggibili e indelebili».

Come anticipato, il contenuto è volto ad informare il consumatore sulle modalità di gestione del rifiuto, sulle forme di smaltimento dei rifiuti da evitare, sulla presenza di plastica nel prodotto e sull'impatto che la dispersione o lo smaltimento improprio potrebbero generare sull'ambiente.

Secondo quanto disposto dal secondo e terzo paragrafo dell'Articolo 7, la Commissione avrebbe dovuto adottare un atto di esecuzione sulle specifiche di marcatura.

L'istituzione dell'Unione europea ha ottemperato con il

Regolamento di esecuzione (UE) 2020/2151⁴⁷, definendo sia cosa debba intendersi per imballaggio, sia la lingua in cui riportare le informazioni, sia le modalità di marcatura.

Per le tazze per bevande, in particolare, le indicazioni sul contenuto di plastica e i pittogrammi che informano dei possibili impatti negativi sull'ambiente potranno essere o stampati o riportati con incisione o rilievo⁴⁸.

Sia l'Articolo 7 della Direttiva (UE) 2019/904 che il Regolamento (UE) 2020/2151 sono stati oggetto di un ricorso di annullamento⁴⁹: La procedura, tuttavia, è stata interrotta su istanza del ricorrente, con successiva cancellazione dal ruolo disposta dal Tribunale con Ordinanza del 20 aprile 2022⁵⁰.

11. La responsabilità estesa del produttore.

Una delle norme giuridicamente più spinose della Direttiva (UE) 2019/904 è l'Articolo 8, sulla responsabilità estesa del produttore. Non si tratta di una nozione nuova, nella cornice ambientale.

La Direttiva 2008/98/CE già ne aveva previsto l'introduzione⁵¹,

⁴⁷ Regolamento di esecuzione (UE) 2020/2151 della Commissione 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, in *GU* L 428 del 18 dicembre 2020, pp. 57 ss.

⁴⁸ L'allegato prevede misure "transitorie" per i prodotti immessi sul mercato prima del 04 luglio 2022, consentendo l'ottemperanza all'obbligo di marcatura attraverso l'apposizione di adesivi. Il fatto che la previsione sia limitata ai prodotti immessi in commercio prima della riportata data sembra suggerire che l'apposizione di adesivi non sia consentita per prodotti immessi sul mercato successivamente a tale data.

⁴⁹ Causa T-148/21, Ricorso proposto l'11 marzo 2021, Paccor Packaging e a./Commissione, in *GU* C 206 del 31 maggio 2021, pp. 30-31.

⁵⁰ Ordinanza del Presidente della Decima sezione del Tribunale, del 20 aprile 2022, disponibile, solo in lingua inglese, nel database della Corte di giustizia dell'Unione europea.

⁵¹ Come notato da C. BOVINO, *La riforma della responsabilità estesa del produttore*

al fine di assicurare che, nella progettazione e nella produzione di beni, fosse considerato l'utilizzo del prodotto nel suo intero ciclo di vita, facilitandone le operazioni compatibili con la gerarchia nella gestione del rifiuto, partendo da una fase anteriore, ossia dalla riparazione, per passare al riutilizzo, comprendendo, l'eventuale smontaggio e agevolando il riciclaggio finale, assicurando al contempo la libera circolazione delle merci nel mercato dell'Unione europea (Considerando n. 27 della Direttiva 2008/98/CE)⁵².

In altri termini, l'istituzione della responsabilità estesa del produttore, da un lato, è volta a promuovere la considerazione, sin dal momento della progettazione di un oggetto, della futura dismissione dello stesso, sino alla sua qualificazione come rifiuto o comunque come materiale di scarto che avrà un impatto sull'ambiente⁵³.

Dall'altro, l'idea sottesa alle norme sulla responsabilità estesa del produttore è caricare sul primo soggetto della catena (il produttore dell'oggetto, appunto) i costi ambientali generati dal bene⁵⁴, così da

(EPR): *impatti sulla disciplina degli imballaggi*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2020, n. 10, pp. 779-793, in particolare p. 791, la Direttiva 2008/98/CE rimetteva agli Stati membri la facoltà di introdurre o meno la responsabilità estesa del produttore. Diversamente, la Direttiva (UE) 2019/904, pur richiamando la disposizione della Direttiva rifiuti, impone un obbligo in carico agli Stati membri di istituire regimi di responsabilità estesa dei produttori. Se nella Direttiva 2008/98/CE il testo dell'Articolo 8 prevede che «gli Stati membri possono adottare misure», l'Articolo 8 della Direttiva 2019/904 dispone che «gli Stati membri» provvedono all'istituzione dei suddetti regimi.

Nel D.lgs. 152/2006 la disciplina è contenuta agli articoli 178 *bis* e 178 *ter*.

⁵² Tra le misure che gli Stati membri possono adottare per assicurare che gli operatori siano soggetti alla responsabilità estesa del produttore si possono annoverare il reso dei prodotti o dei rifiuti che residuano dopo l'utilizzo; informazioni sulla riutilizzabilità o riciclabilità del prodotto; misure che incoraggino una progettazione prospettica; misure per incoraggiare la progettazione, la produzione e l'immissione in commercio di prodotti adatti all'uso multiplo, durevoli e idonei ad essere recuperati o smaltiti.

⁵³ F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: da "problema" a "risorsa" nel sistema dell'Economia Circolare*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. ROSSI, Giappichelli, Torino, 2021, p. 340.

⁵⁴ DE LEONARDIS (v. nota precedente) cita l'esempio degli imballaggi e il contributo che i produttori devono versare al CONAI, con importi variabili rispetto alla riciclabilità del materiale. Al materiale meno riciclabile corrisponderebbe un contributo maggiore.

indurre il produttore medesimo a ridurre l'impatto ambientale, nell'intento di ridurre i costi di produzione del bene medesimo.

La «responsabilità estesa del produttore» rappresenta un'applicazione del principio «chi inquina paga»⁵⁵, inserito, all'Articolo 191 TFUE, tra i principi fondanti la politica ambientale dell'Unione europea.

Ciò che tuttavia desta numerosi dubbi è l'ampiezza delle ipotesi che potrebbero esser comprese nella cornice dell'Articolo 8. Le perplessità di Stati membri e operatori sono state portate all'attenzione della Commissione in alcune interrogazioni parlamentari, che richiedevano delucidazioni anche sulla pubblicazione delle annunciate linee guida, previste dal quarto paragrafo dell'Articolo 8 e programmate per il 2025, ma che, almeno sino al momento della stesura del presente scritto, non sono ancora state diffuse⁵⁶.

Ancora una volta, il campo di applicazione delle norme della Direttiva è circoscritto da una parte del suo allegato.

Per quanto di interesse rispetto al tema del presente contributo, si veda la parte E, dedicata, in tutta la prima sezione, oltre che alle borse di plastica in materiale leggero⁵⁷, ad oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti (contenitori per alimenti, pacchetti e involucri in materiale flessibile contenenti alimenti destinati al consumo immediato, contenitori per bevande con capacità sino a tre litri, tazze per bevande).

⁵⁵ Per un inquadramento storico del principio, si rinvia a S. MANSERVISI, *Nuovi profili del diritto ambientale dell'Unione europea tra evoluzione scientifica e sviluppo sostenibile*, Aracne Editrice, Roma, 2018, pp. 166 ss.

⁵⁶ Si veda, ad esempio, l'interrogazione P-000856/2025 «*Implementation of the Single-Use Plastics Directive with particular regard to the extended producer responsibility referred to in Article 8*» del 26 febbraio 2025, con risposta scritta della Commissione del 25 marzo 2025.

⁵⁷ Come definite dall'Articolo 3, 1) quater della Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, come modificata dalla Direttiva (UE) 2015/720 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero, in GU L 115 del 6 maggio 2015, pp. 11-15.

Con riferimento a questi, il paragrafo 2 dell'Articolo 8 della Direttiva (UE) 2019/904 richiede agli Stati membri di adottare disposizioni affinché i produttori di tali beni sopportino i costi su di loro gravanti dall'applicazione delle norme della Direttiva 2008/98/CE sulla responsabilità estesa del produttore inclusi, ove non previsti da questa, costi per misure di sensibilizzazione; costi per la raccolta dei prodotti, una volta divenuti rifiuti, conferiti nei sistemi pubblici di raccolta⁵⁸ e i costi di rimozione dei rifiuti «da tali prodotti dispersi e il successivo trasporto e trattamento di tali rifiuti».

I costi di rimozione saranno limitati alle attività svolte dalle autorità pubbliche o per loro conto e computati in modo proporzionale⁵⁹, secondo quanto disposto dal quarto paragrafo dell'Articolo 8 della Direttiva. La norma circoscrive altresì la responsabilità estesa del produttore ai costi necessari per fornire i suddetti servizi in modo economicamente efficiente. La determinazione dei costi avverrà, in modo trasparente, ad opera degli «attori interessati».

Gli obblighi di responsabilità estesa del produttore potranno essere esercitati, in uno Stato membro, attraverso un rappresentante autorizzato, qualora il produttore sia stabilito in un altro Stato membro.

12. Il Regolamento (UE) 2025/40 sui rifiuti da imballaggio.

A inizio 2025 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il Regolamento (UE) 2025/40⁶⁰ sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio che in parte interseca l'ambito di applicazione della Direttiva (UE) 2019/904, integrandola ed apportando, alla stessa, alcune modifiche⁶¹.

⁵⁸ L'Articolo 8 della Direttiva 2009/904 include i costi per «l'infrastruttura e il suo funzionamento, e il successivo trasporto e trattamento di tali rifiuti».

⁵⁹ La metodologia di calcolo non è specificata dalla Direttiva (UE) 2019/904.

⁶⁰ Regolamento (UE) 2025/40 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che modifica il regolamento (UE) 2019/1020 e la direttiva (UE) 2019/904 e che abroga la direttiva 94/62/CE, in *GU L*, 2025/40, 22 gennaio 2025.

⁶¹ Il Regolamento influisce sostanzialmente sulla disciplina degli imballaggi destinati al

La relazione tra i due atti è in un rapporto di reciproca specialità.

Da un lato, la Direttiva, che si applica ad alcuni contenitori per alimenti che di fatto sono imballaggi, è *lex specialis* e dunque prevalente in caso di conflitto tra norme (Considerando n. 180), per quanto concerne gli specifici obblighi relativi alle plastiche monouso.

Tuttavia, dal momento che il Regolamento prevede un divieto d'uso, a partire dal 01 gennaio 2030, per gli «imballaggi di plastica monouso per alimenti e bevande riempiti e destinati al consumo nei locali del settore alberghiero, della ristorazione e del catering»⁶², la disposizione speciale del Regolamento dovrà prevalere sulle più ampie prescrizioni della direttiva⁶³, precludendo agli Stati membri l'adozione di norme di applicazione che derogano agli obblighi previsti dalla Direttiva⁶⁴.

Il Regolamento introduce, all'articolo 7, par. 1, lett. b, anche un obbligo di contenuto minimo di materiale riciclato per gli imballaggi sensibili al contatto in materiale plastico diverso dal PET (ad eccezione delle bottiglie per bevande).

Con l'espressione «imballaggi sensibili al contatto» il Regolamento individua, all'Articolo 3, par. 1, n. 49, alcuni imballaggi destinati a contenere specifici prodotti tra cui, a titolo esemplificativo, i mangimi, i mangimi medicati, gli additivi destinati all'alimentazione animale, i medicinali veterinari, i medicinali ad uso umano, gli integratori alimentari, i cosmetici, i materiali destinati a stare a contatto con gli alimenti.

settore alimentare, prevedendo restrizioni all'impiego di un ampio numero di imballaggi, elencati nell'allegato V.

⁶² Si rinvia all'allegato V, punto 3 del Regolamento (UE) 2025/40. Dalla restrizione sono esentate le strutture prive di accesso all'acqua potabile.

⁶³ Il Regolamento prevede un'eccezione dal divieto di immissione in commercio a partire dal 01 gennaio 2030 proprio per gli imballaggi individuati dall'allegato V, punto 3, limitata tuttavia alle microimprese, alla sola condizione che non sia «tecnicamente fattibile prescindere dall'uso di tali imballaggi o ottenere l'accesso all'infrastruttura necessaria per il funzionamento di un sistema di riutilizzo».

⁶⁴ Il Considerando n. 180 del Regolamento (UE) 2025/40 conduce espresso riferimento alle deroghe al divieto di immissione in commercio di imballaggi in polistirene espanso.

Tra le disposizioni che hanno suscitato interrogativi, vi è in particolare l'Articolo 29, par. 6 che dispone un obbligo, a carico del distributore finale che mette a disposizione dei consumatori bevande alcoliche e analcoliche in imballaggi per la vendita nel territorio di uno Stato membro, di garantire che «almeno il 10 % di tali prodotti sia messo a disposizione in imballaggi riutilizzabili nell'ambito di un sistema di riutilizzo» entro il 01 gennaio 2030, obbligo innalzato al 40% a decorrere dal 01 gennaio 2040.

Con interrogazione parlamentare E-01023/2025 è stato in particolare chiesto come la Commissione intenda assicurare che tali obblighi non si trasformino in oneri amministrativi per gli operatori e, in particolare, per le piccole e medie imprese e se l'istituzione abbia valutato l'impatto economico.

La domanda sottende, in realtà, una preoccupazione per la reale sostenibilità delle scelte, aggiungendo, a questo proposito, due ulteriori quesiti sulle possibili misure di supporto volte a mantenere la competitività degli operatori e sugli strumenti previsti per evitare che gli obblighi dell'Articolo 29 si traducano in una distorsione della concorrenza tra grandi e piccole imprese.

Nel rispondere, la Commissione ha evidenziato come la valutazione di impatto, condotta su ciascuna tipologia di misura, abbia esaminato gli effetti economici, anche per le piccole e medie imprese.

Per evitare, a queste, l'assunzione di oneri amministrativi sproporzionati spetterà, inoltre, alla Commissione, adottare atti di esecuzione.

Per le microimprese, invece, il Regolamento ha previsto l'esenzione da alcuni obblighi mentre deroghe possono infine essere adottate dagli Stati membri.

Al di là dell'interrogazione proposta alla Commissione, il giurista potrebbe domandarsi perché l'Articolo 29 (ma si veda anche il Considerando n. 94) abbia posto in capo al distributore finale l'obbligo previsto dal paragrafo 6 di garantire che almeno il 10 % delle bevande alcoliche e analcoliche offerte in vendita al consumatore finale

sia messo a disposizione in «imballaggi riutilizzabili nell'ambito di un sistema di riutilizzo».

La disposizione si costruisce, a ben vedere, su due imposizioni.

Da un lato, il distributore finale deve assicurare la riutilizzabilità, per quella quota di prodotti.

Questi non dispone tuttavia di alcun potere decisionale in merito alla richiesta riutilizzabilità dell'imballaggio, non coincidendo normalmente con il «produttore» o comunque con il soggetto che determina quale imballaggio utilizzare per la specifica bevanda.

Ne deriva che l'unico "controllo" che lo stesso possa porre in essere dipenderà dall'esclusione dal mercato di tutti (o parte) di quei prodotti i cui imballaggi non saranno riutilizzabili. Pare evidente tuttavia che, nella contrattazione con la distribuzione, l'esclusione peserà maggiormente sugli operatori con minor potere negoziale⁶⁵.

La seconda imposizione che grava sul distributore attiene al necessario riutilizzo all'interno di un «sistema» designato.

Appare chiaro come sia la stessa natura "sistemica" a richiedere una cooperazione tra più soggetti, estromettendo l'ottemperanza dalla sfera decisionale del solo singolo distributore.

Se l'idea del Legislatore fosse correlata all'istituzione di sistemi che incentivano la restituzione del vuoto attraverso depositi cauzionali e macchinari automatici a cui conferire gli imballaggi-contenitori (già presenti in alcuni Stati membri dell'Unione europea⁶⁶) il

⁶⁵ L'espressione «imballaggio per la vendita» individua, ai sensi dell'articolo 3, par. 1, n. 5, «l'imballaggio concepito in modo che prodotti e imballaggio costituiscano un'unità di vendita per l'utilizzatore finale nel punto di vendita». Anche questa definizione potrebbe essere oggetto di ampia discussione, nel tentativo di identificare quali casistiche siano in essa rientranti e quali, invece, debbano essere escluse.

⁶⁶ Ad esempio, in Austria, dove l'obbligo è stato introdotto dal *Verordnung der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie über das Pfand für Einweggetränkeverpackungen aus Kunststoff oder Metall (Pfandverordnung für Einweggetränkeverpackungen, StF: BGBl. II Nr. 283/2023*; nei Paesi Bassi, dove il sistema di deposito cauzionale era già stato regolato con il *verpakingsverordening Productschap Dranken 2003* e, successivamente, dal *Besluit van 27 oktober 2014, houdende regels voor verpakkingen en verpakkingafval (Besluit beheer verpakkingen 2014)*, *Stb* 2014, 409, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2014-409.html> ,

ruolo del distributore finale si inserirebbe infatti in una più ampia organizzazione, di cui lo stesso sarebbe solo un tassello.

La ragione sottesa all'individuazione del distributore finale quale soggetto destinatario dell'obbligo potrebbe essere letta alla luce del riconoscimento, in capo al produttore, della cosiddetta responsabilità estesa (v. paragrafo precedente).

Se questa disincentiva i prodotti "monouso" o comunque attribuisce al produttore alcuni dei costi ad essi correlati, la norma prevista dal Regolamento (UE) 2025/40 integra il quadro delle responsabilità spingendo anche i distributori a selezionare, tra i fornitori, coloro che assicurano la riutilizzabilità di alcuni imballaggi.

13. Conclusioni.

Si sono ripercorsi, sin qui, i tratti essenziali della Direttiva (UE) 2019/904, degli obblighi imposti agli Stati membri e della correlazione con il più recente Regolamento (UE) 2025/40 che la modifica e ne integra alcune disposizioni.

Nonostante gli intenti inconfutabilmente lodevoli di entrambi gli atti, la cornice normativa appare ancora oltremodo frammentaria e non priva di criticità, anche nella sua applicazione.

Ci si è in particolare soffermati sull'estrema settorialità di alcuni obblighi della direttiva e sull'assenza di chiarezza delle definizioni fornite, tale da richiedere documenti interpretativi già pubblicati ed altri di cui si attende il testo. Si è poi fatta menzione delle criticità strutturali, con particolare riferimento all'articolo 4 della Direttiva

modificato nel 2021 per estendere il deposito ai contenitori metallici, con decisione *Besluit van 30 april 2021, houdende wijziging van het Besluit beheer verpakkingen 2014 in verband met het opnemen van een doelstelling voor gescheiden inzameling van metalen drankverpakkingen en het invoeren van statiegeld op metalen drankverpakkingen (Besluit maatregelen metalen drankverpakkingen)*, *Stb*, 2021, 228; in Germania, il sistema del deposito è regolato dalla legge sugli imballaggi, *Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz - VerpackG)*, *BGBI. I S.* 2234, successivamente modificata nel 2023.

(UE) 2019/904 e delle ambiguità interpretative che emergono dall'applicazione delle norme.

Tra gli obblighi che indubbiamente hanno suscitato maggiori perplessità quello dei tappi non staccabili per alcuni contenitori di bevande continua a generare dibattiti. Una recente interrogazione del Parlamento europeo alla Commissione⁶⁷ ha posto ad esempio in luce come, dalla data di applicazione della Direttiva, il numero di tappi dispersi rinvenuti sulle spiagge svedesi sembrerebbe triplicato, rispetto agli anni precedenti.

L'aumento, secondo quanto suggerito nel testo dell'interrogazione, potrebbe essere la conseguenza di atti volontari di "protesta" contro gli obblighi imposti dalla menzionata direttiva.

Come evidenziato tuttavia dalla Commissione, accanto alla necessità di verificare l'esattezza dei dati⁶⁸, vi è l'esigenza di attendere un tempo ragionevole per avere un quadro attendibile degli effetti delle nuove norme.

L'obbligo di utilizzo di soli tappi non staccabili per i contenitori individuati dalla direttiva è infatti vigente solo dal 2024, periodo insufficiente per determinare con accuratezza la reale efficacia (o inefficacia) degli obblighi.

Se non si può che convenire con l'esigenza di valutare gli effetti delle norme almeno sul medio periodo, non potendo ritenersi significativo un dato circoscritto temporalmente e geograficamente⁶⁹, non è d'altra parte convincente la strategia normativa frammentaria

⁶⁷ Interrogazione con richiesta di risposta scritta P-001804/2025 sull'accresciuto inquinamento di tappi a seguito dell'applicazione dell'obbligo di tappi non staccabili della Direttiva. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-10-2025-001804_EN.pdf

⁶⁸ I dati riferiti nell'interrogazione sommerebbero anche tappi e materiali non inclusi negli obblighi della Direttiva e nei precedenti indicatori utilizzati come termine di paragone. Risposta del 27 giugno 2025, consultabile al link https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-10-2025-001804-ASW_EN.html

⁶⁹ Ciò è tantopiù vero se si considera, come emerge dalla stessa interrogazione, che il risultato potrebbe essere correlato ad un atteggiamento ostile nei confronti dei nuovi obblighi, destinato verosimilmente a spegnersi nel momento in cui ciò che è prima percepito come imposizione non condivisibile diventa "abitudine".

intrapresa dalle istituzioni, sia per le norme destinate, in uno specifico atto, ad alcuni prodotti e non ad altri, sia per la sovrapposizione di disposizioni contenute, come si è visto, in fonti diverse.

Il modo in cui è stato affrontato il problema della dispersione di alcune plastiche nell'ambiente è senz'altro singolare.

Anziché adottare un approccio di tipo preventivo, intervenendo sulle ragioni per cui i rifiuti sono dispersi nell'ambiente (correlate alla gestione, in senso ampio, degli stessi)⁷⁰, anziché essere avviati ad un corretto riciclo, le norme appaiono progettato conformemente ad uno schema reattivo.

Si potrebbe quasi sostenere che il problema non sia stato, in altri termini, realmente affrontato, ma aggirato.

Se la criticità consiste in una limitata sensibilità al problema della dispersione in natura delle macroplastiche, in conseguenti condotte esecrabili da parte degli utilizzatori e in alcuni malfunzionamenti dei sistemi di raccolta e successiva gestione del rifiuto, le prime soluzioni da adottare avrebbero dovuto dirigersi verso azioni di educazione e sensibilizzazione diffusa e miglioramento dei servizi di raccolta e gestione dei rifiuti.

Norme in questo senso sono senz'altro presenti ma sono ricondotte, da un lato, alle azioni ricomprese nella responsabilità estesa del produttore (Articolo 8), dall'altro sono affidate agli Stati membri, senza alcuna tipizzazione (Articolo 10).

Le modalità di intervento delle Istituzioni sono d'altra parte comprensibili.

Una disciplina sistematica e non frammentaria sull'applicazione delle plastiche richiederebbe una ricognizione esaustiva di tutti i settori di applicazione; una individuazione di tutte le ipotesi di esistenza e fungibilità di materiali alternativi realmente sostenibili; una valutazione di impatto di eventuali norme di riduzione, limitazione di impiego o divieto d'uso di alcuni materiali, nei diversi Paesi, in

⁷⁰ OECD, *Global Plastics Outlook: Economic Drivers, Environmental Impacts and Policy Options*, OECD Publishing, Paris, 2022, p. 32 e figura 2.7 a p. 43 <https://doi.org/10.1787/de747aef-en>.

considerazione delle caratteristiche strutturali del mercato coinvolto; l'adozione di misure di supporto verso la transizione delle imprese gravate dalle restrizioni, previa valutazione di compatibilità delle norme di sostegno con gli impegni assunti sul piano internazionale.

Un progetto così ambizioso richiederebbe inoltre definizioni ed obblighi chiari: una sfida oltremodo temeraria, se si considera la complessità tecnica che il settore delle plastiche ha raggiunto e l'ampiezza del piano applicativo.

Valeria Paganizza.

ABSTRACT:

L'articolo analizza la disciplina della plastica monouso nel diritto alimentare dell'Unione europea, esaminando l'evoluzione del quadro normativo volto a prevenire e ridurre l'impatto ambientale degli imballaggi. Il contributo ricostruisce lo sviluppo della legislazione europea in materia, soffermandosi sulla direttiva sulla plastica monouso (SUP) e sugli strumenti regolatori introdotti per limitare la produzione, il consumo e la dispersione dei prodotti plastici. In tale prospettiva, l'articolo mette in luce il progressivo passaggio da un approccio prevalentemente correttivo a uno preventivo, fondato sulla responsabilizzazione dei produttori, sulla riduzione a monte dei rifiuti e sulla promozione di materiali alternativi.

Particolare attenzione è dedicata ai profili di governance e al riparto di competenze tra Unione e Stati membri, evidenziando come la disciplina della plastica costituisca un banco di prova significativo per il diritto ambientale europeo. Vengono sottolineate le tensioni tra esigenze di armonizzazione del mercato interno e margini di discrezionalità nazionale nell'attuazione delle misure, nonché le implicazioni per gli operatori economici.

In conclusione, il contributo evidenzia come la regolazione della

plastica si inserisca in una più ampia trasformazione delle politiche ambientali dell'Unione, orientate alla transizione ecologica e alla sostenibilità di lungo periodo. La disciplina europea della plastica emerge così come uno strumento centrale per conciliare tutela ambientale, innovazione industriale e responsabilità sociale, confermando il ruolo dell'Unione quale attore normativo di riferimento nella governance ambientale globale.

EN:

The article analyses the regulation of single-use plastics within European Union food law, examining the evolution of the regulatory framework aimed at preventing and reducing the environmental impact of packaging. The contribution reconstructs the development of European legislation in this field, focusing in particular on the Single-Use Plastics (SUP) Directive and the regulatory instruments introduced to limit the production, consumption and dispersion of plastic products. From this perspective, the article highlights the gradual shift from a predominantly corrective approach to a preventive one, based on producer responsibility, upstream waste reduction and the promotion of alternative materials.

Special attention is devoted to issues of governance and the allocation of competences between the European Union and the Member States, showing how the regulation of plastics represents a significant test case for European environmental law. The article underlines the tensions between the need for internal market harmonisation and the margins of national discretion in the implementation of EU measures, as well as the implications for economic operators.

In conclusion, the contribution highlights how plastic regulation is embedded in a broader transformation of EU environmental policies, oriented towards the ecological transition and long-term sustainability. EU plastic regulation thus emerges as a key instrument for reconciling environmental protection, industrial innovation and social responsibility, confirming the Union's role as a leading normative actor in global environmental governance.

Parole chiave:

Plastica monouso - Diritto alimentare dell'Unione europea – Imballaggi - Diritto ambientale europeo - Economia circolare.

Single-use plastics - EU food law – Packaging - European environmental law - Circular economy.

