Memoria per l'audizione sul decreto legge 177 del 2026

Roma 20 ottobre 2026

Camera dei deputati

VIII Commissione Ambiente territorio e lavori pubblici

A.C. 3133

CONAI ringrazia la Commissione per l'opportunità di contribuire all'esame del decreto-legge 8 ottobre 2026, n. 177, recante disposizioni urgenti per il rafforzamento delle istruttorie ambientali, la gestione dei problemi climatici, l'economia circolare e le bonifiche.

Le osservazioni riguardano le misure dell'articolo 4 di maggiore interesse per la filiera degli imballaggi: la trasparenza dei sistemi di responsabilità estesa del produttore, l'impiego del CSS combustibile e la rendicontazione dei dati sulle bottiglie per bevande in plastica. CONAI condivide le finalità dell'intervento e richiama l'attenzione sulle condizioni necessarie perché le nuove disposizioni producano risultati concreti.

Le priorità sono valorizzare i presìdi di governance già esistenti, ampliare gli sbocchi per le frazioni non riciclabili nel rispetto della gerarchia dei rifiuti e assicurare dati completi e verificabili sul conseguimento degli obiettivi europei.

1 Governance e trasparenza dei sistemi EPR

L'articolo 4, comma 1, lettere a) e c), interviene sugli articoli 178-ter e 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006. La prima disposizione introduce un presidio generale di trasparenza e correttezza delle decisioni degli organi di amministrazione delle organizzazioni EPR, anche attraverso obblighi di astensione in presenza di conflitti di interesse attuali o potenziali. La seconda disciplina specificamente la partecipazione, agli organi di amministrazione dei Consorzi di filiera, dei rappresentanti di imprese che svolgono attività di raccolta, selezione, recupero o riciclaggio.
Per questi rappresentanti sono previste misure statutarie di prevenzione dei conflitti di interesse, obblighi di dichiarazione e l'astensione dalle decisioni relative all'affidamento di servizi rientranti nell'oggetto dell'impresa di cui sono espressione.
CONAI accoglie favorevolmente tali disposizioni normative condividendo pienamente il rafforzamento dei principi di trasparenza, correttezza procedurale, imparzialità e buon andamento che devono caratterizzare l'azione dei sistemi di responsabilità estesa del produttore e dei relativi organismi di governance.
I presìdi già presenti in CONAI

CONAI dispone già di strumenti statutari di dichiarazione degli interessi, astensione e motivazione delle deliberazioni. L'articolo 24, comma 2, dello Statuto CONAI disciplina puntualmente le ipotesi in cui gli amministratori che rivestano incarichi negli organi di amministrazione o di controllo dei Consorzi di filiera o dei sistemi autonomi, ovvero che intrattengano con essi rapporti di lavoro subordinato o autonomo continuativo, sono tenuti a dichiarare preventivamente la natura, i termini

e la portata degli interessi coinvolti nelle deliberazioni sottoposte al Consiglio di amministrazione, ovvero ad astenersi dalla votazione

A tali presìdi statutari si aggiunge l'articolo 9 del Regolamento CONAI, che ha ulteriormente rafforzato l'autonomia e l'equilibrio della governance consortile prevedendo che i componenti del Consiglio di amministrazione possano essere candidati esclusivamente dalle associazioni imprenditoriali rappresentative delle categorie consorziate e non direttamente dai Consorzi di filiera.

Tale intervento regolamentare risponde all'esigenza di rafforzare il principio di indipendenza degli organi di amministrazione, favorendo una rappresentanza espressione degli interessi generali delle filiere produttive e non di singoli soggetti o organismi operativi. Attraverso il coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali, infatti, la selezione delle candidature avviene in un contesto più ampio e rappresentativo, idoneo a valorizzare competenze, professionalità ed esperienza settoriale, riducendo al contempo il rischio che gli amministratori possano essere percepiti come portatori di interessi riconducibili a specifici operatori coinvolti nell'attuazione delle attività consortili.

Sotto tale profilo, la norma regolamentare risulta pienamente coerente con le finalità perseguite dal decreto-legge, in quanto introduce un ulteriore elemento di separazione tra le funzioni di governo del sistema e gli interessi dei soggetti operanti nei diversi segmenti della filiera, contribuendo a prevenire potenziali situazioni di conflitto di interesse e a rafforzare la credibilità e l'autorevolezza delle decisioni consortili.

Alla luce di quanto precede, si ritiene utile sottolineare che la presenza negli organi di governance dei diversi soggetti rappresentativi della filiera degli imballaggi costituisce un elemento essenziale per l'efficace funzionamento del sistema di responsabilità estesa del produttore. Tale partecipazione consente infatti di valorizzare competenze tecniche, operative e industriali indispensabili per l'assunzione di decisioni coerenti con le esigenze della filiera e con il perseguimento degli obiettivi ambientali fissati dalla normativa nazionale ed europea.

In questo contesto, il ruolo svolto da CONAI si caratterizza quale sede di composizione e bilanciamento degli interessi dei diversi operatori coinvolti, favorendo l'individuazione di soluzioni condivise e sostenibili sotto il profilo ambientale, economico e organizzativo. Proprio per tale ragione, appare particolarmente importante che la valorizzazione delle competenze presenti all'interno della filiera continui a convivere con un quadro di regole chiaro ed efficace in materia di trasparenza, dichiarazione degli interessi e astensione, idoneo a prevenire situazioni di conflitto e a garantire la piena imparzialità dei processi decisionali.

In tale prospettiva, CONAI ritiene che le disposizioni introdotte dal decreto-legge possano essere efficacemente attuate valorizzando i modelli organizzativi e di governance già adottati dai sistemi EPR che, come il sistema consortile degli imballaggi, hanno da tempo introdotto strumenti avanzati di prevenzione dei conflitti di interesse e di garanzia della trasparenza decisionale, nel rispetto dei principi di rappresentatività, partecipazione e responsabilità che costituiscono elementi essenziali per il corretto funzionamento della responsabilità estesa del produttore.

2 CSS combustibile e gestione delle frazioni non riciclabili

La semplificazione introdotta dal decreto

L'articolo 4, comma 2, modifica l'articolo 35 del decreto-legge n. 77 del 2021, semplificando la sostituzione dei combustibili tradizionali con CSS combustibile conforme al decreto ministeriale n. 22 del 2013.

Il decreto rimuove infatti le restrizioni relative alle autorizzazioni R1 (estendendo potenzialmente la

platea degli utilizzatori di CSS-C) e semplifica l'iter amministrativo. Difatti, per l'aggiornamento del titolo abilitativo, l'autorità competente dispone di 45 giorni per rispondere, decorsi i termini i soggetti interessati possono procedere alla realizzazione degli interventi di sostituzione dei combustibili tradizionali con CSS-C. o.

La semplificazione può ampliare la platea degli utilizzatori e sostenere la domanda nazionale di CSS-C. Per il sistema degli imballaggi, l'interesse riguarda soprattutto la disponibilità di sbocchi per le frazioni residue della selezione e del riciclo, incluso il Plasmix, quando non riciclabili.

La soglia di potenza e le proposte di integrazione

Secondo le valutazioni degli operatori raccolte da Plastic Consult per CONAI e richiamate nella documentazione tecnica per l'audizione, l'incremento degli impieghi derivante dalla sola semplificazione sarebbe inferiore al 10%, e comunque non superiore a circa 200 mila tonnellate, rispetto a una produzione nazionale di CSS indicata in circa 3 milioni di tonnellate. Si tratta di stime degli operatori, riferite al CSS nel suo complesso come base di confronto, e non di un incremento già realizzato dei consumi di CSS-C.

Il principale limite segnalato resta la soglia di potenza termica di combustione superiore a 50 MW prevista per le centrali termoelettriche dal decreto ministeriale n. 22 del 2013. Tale dimensione esclude una parte rilevante degli impianti industriali di minore taglia, che gli operatori indicano spesso nell'ordine di 3-5 MW. Il superamento del vincolo R1, da solo, non rimuove questo ostacolo.

Si propone pertanto di valutare, accanto alla semplificazione autorizzativa, l'abbassamento della soglia minima a 5 MW e una disciplina specifica per l'autoconsumo da parte degli autoproduttori e dei preparatori di CSS-C.

Secondo gli operatori, queste misure potrebbero coinvolgere i 18 preparatori associati AIREC, oltre 30 Centri di selezione e una platea stimata di 40-50 grandi riciclatori di materie plastiche. Il potenziale addizionale indicato potrebbe superare un milione di tonnellate annue. È una valutazione di potenzialità, la cui effettiva realizzazione dipende dall'idoneità degli impianti, dagli investimenti necessari e dalle condizioni tecniche e autorizzative.

Le evidenze dello studio CONAI del 2022

Questi ostacoli erano già emersi nello studio commissionato da CONAI a Plastic Consult e concluso il 19 ottobre 2022. L'indagine aveva coinvolto gruppi cementieri, produttori di energia termoelettrica e preparatori di CSS, evidenziando difficoltà autorizzative, incertezza negli investimenti e squilibrio tra capacità di preparazione e sbocchi disponibili.

Con riferimento al 2021, lo studio richiamava un impiego di combustibili alternativi nel settore cementiero italiano di poco superiore al 20%, a fronte di una media europea di circa il 50%. Il confronto riguardava l'insieme dei combustibili alternativi, incluso il CSS, e non il solo CSS-C. Nelle ipotesi economiche del 2022, uno scenario di utilizzo di 500 mila tonnellate di CSS-C evidenziava benefici complessivi per il sistema Paese nell'ordine di 170-220 milioni di euro, secondo la composizione del combustibile, e una possibile riduzione fino al 70% dei costi di smaltimento o termovalorizzazione dei rifiuti plastici.

Lo studio stimava inoltre, negli scenari di sostituzione del carbone considerati, minori emissioni di CO_2 nell'ordine di 200-290 mila tonnellate annue. Questi valori dipendono dalle ipotesi di composizione e potere calorifico del CSS-C e dai combustibili sostituiti.

3 Raccolta delle bottiglie per bevande e qualità della rendicontazione

L'articolo 9 del decreto legislativo n. 196 del 2021, di attuazione della direttiva SUP, prevede per le bottiglie per bevande in plastica monouso comprese nel relativo perimetro obiettivi di raccolta differenziata del 77% entro il 2025 e del 90% entro il 2029. Il regolamento europeo sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, PPWR, rafforza la rilevanza di tale indicatore.

L'articolo 50 del PPWR prevede, entro il 1° gennaio 2029, almeno il 90% di raccolta differenziata annua in peso delle bottiglie per bevande in plastica monouso e dei contenitori metallici monouso per bevande fino a tre litri, disponendo l'istituzione di sistemi di deposito cauzionale e restituzione, secondo il perimetro e le esclusioni stabiliti dal regolamento.

Lo Stato membro può chiedere l'esenzione dall'obbligo di istituire tali sistemi se, per il pertinente formato di imballaggio, raggiunge almeno l'80% di raccolta differenziata nel 2026 e notifica alla Commissione, entro il 1° gennaio 2028, la richiesta accompagnata da un piano di attuazione che assicuri il raggiungimento del 90%. La soglia intermedia non comporta quindi un'esenzione automatica e non elimina l'obiettivo finale.

I risultati disponibili e i flussi da ricostruire

Per le bottiglie nel perimetro SUP, il dato consolidato 2024 riportato nella documentazione tecnica indica un tasso di intercettazione del 67,96%, in miglioramento sul 2023 per effetto della

combinazione tra un lieve calo dell'immesso al consumo e l'aumento della raccolta differenziata rilevante ai fini dell'obiettivo.

Il preconsuntivo 2025 è ancora in elaborazione e, secondo le indicazioni disponibili, resta distante dall'obiettivo del 77%. Accanto al divario quantitativo emerge una criticità di rendicontazione: una parte dei flussi intercettati e avviati a riciclo al di fuori del servizio pubblico o dei sistemi consortili non è ancora ricostruibile con sufficiente solidità nel perimetro ufficiale.

Gli approfondimenti sui dati MUD, relativi anche a flussi avviati a riciclo in Italia e all'estero, mostrano la necessità di migliorare la riconducibilità dei quantitativi alle bottiglie interessate dagli obiettivi. Il recupero di informazioni oggi incomplete può rendere più accurata la misurazione, ma non consente, senza verifiche, di considerare raggiunti gli obiettivi di raccolta.

Il 2026 è pertanto decisivo sia per i risultati effettivi sia per l'affidabilità del dato nazionale. Occorre rafforzare la collaborazione e la trasmissione delle informazioni da parte degli operatori lungo l'intera filiera, valutando l'adeguatezza degli strumenti di acquisizione dei dati. Questa esigenza riguarda principalmente i flussi di raccolta gestiti al di fuori dei circuiti direttamente riconducibili ai sistemi EPR.

4 Contenuto di riciclato nelle bottiglie e obblighi informativi

Il contenuto di riciclato costituisce un obiettivo distinto dalla raccolta differenziata. Per le bottiglie per bevande in PET interessate dalla normativa SUP, dal 2025 è prevista una quota minima del 25% di plastica riciclata, calcolata secondo il criterio medio nazionale previsto dalla disciplina applicabile.

Il nuovo obbligo annuale previsto dal decreto

L'articolo 4, comma 4, del decreto-legge inserisce nell'articolo 6 del decreto legislativo n. 196 del 2021 il nuovo comma 5-bis. I produttori delle bottiglie per bevande interessate devono comunicare annualmente a CONAI, attraverso i sistemi EPR previsti dall'articolo 9, comma 1, i quantitativi di bottiglie immessi sul mercato e di plastica riciclata acquistata e contenuta nelle bottiglie, indicandone la provenienza dall'Unione europea o da Paesi terzi.

CONAI trasmette annualmente i dati acquisiti al MASE per gli obblighi di comunicazione previsti dalla disciplina SUP e al medesimo Ministero e agli altri soggetti competenti per i piani e programmi previsti dalla normativa. La disposizione rafforza la base informativa nazionale e riconosce la funzione di raccordo di CONAI, mantenendo il passaggio attraverso i sistemi EPR.

Pertanto, sarebbe opportuno chiarire sin da subito le tempistiche previste per le trasmissioni dati e le eventuali sanzioni applicabili nell'ambito delle rispettive competenze.

L'attuazione del nuovo obbligo potrà valorizzare l'esperienza del monitoraggio congiunto già avviato. Occorre assicurarne la copertura e la qualità dei dati, coordinando la comunicazione annuale obbligatoria con la rilevazione trimestrale e con le esigenze di validazione.

La comunicazione MASE n. 0236554 del 23 dicembre 2024 ha richiamato ciascun operatore economico a garantire l'impiego della quota minima per contribuire al conseguimento dell'obiettivo medio nazionale, chiedendo ai Consorzi e ai sistemi autonomi il coordinamento con gli operatori

industriali per la trasmissione completa e puntuale dei dati, destinati alla successiva validazione da parte di ISPRA.

Il monitoraggio congiunto di CONAI COREPLA e CORIPET

Nel febbraio 2024 CONAI, COREPLA e CORIPET hanno sottoscritto un Protocollo di intesa per migliorare la rendicontazione dell'immesso al consumo delle bottiglie monouso per bevande soggette alla normativa SUP. I tre soggetti hanno affidato a Plastic Consult una rilevazione trimestrale presso le imprese interessate, estesa al contenuto di plastica riciclata, R-PET.

La rilevazione ha consentito di raccogliere e consolidare le informazioni necessarie. Il suo carattere facoltativo ha tuttavia costituito un limite alla copertura. I dati disponibili indicano un contenuto medio di riciclato dell'11,8% nel 2023 e, secondo le risultanze riportate nella documentazione tecnica, del 15,8% nel 2024. Per il 2025 il preconsuntivo mostra una crescita significativa, ma è ancora soggetto ad accertamenti: non è quindi possibile attestarne, sulla base di tali indicazioni, il raggiungimento della soglia del 25%.

Il nuovo obbligo annuale previsto dal decreto

L'articolo 4, comma 4, del decreto-legge inserisce nell'articolo 6 del decreto legislativo n. 196 del 2021 il nuovo comma 5-bis. I produttori delle bottiglie per bevande interessate devono comunicare annualmente a CONAI, attraverso i sistemi EPR previsti dall'articolo 9, comma 1, i quantitativi di bottiglie immessi sul mercato e di plastica riciclata acquistata e contenuta nelle bottiglie, indicandone la provenienza dall'Unione europea o da Paesi terzi.

CONAI trasmette annualmente i dati acquisiti al MASE per gli obblighi di comunicazione previsti dalla disciplina SUP e al medesimo Ministero e agli altri soggetti competenti per i piani e programmi previsti dalla normativa. La disposizione rafforza la base informativa nazionale e riconosce la funzione di raccordo di CONAI, mantenendo il passaggio attraverso i sistemi EPR.

L'attuazione del nuovo obbligo potrà valorizzare l'esperienza del monitoraggio congiunto già avviato. Occorre assicurarne la copertura e la qualità dei dati, coordinando la comunicazione annuale obbligatoria con la rilevazione trimestrale e con le esigenze di validazione. Resta distinta la necessità, illustrata in precedenza, di ricostruire compiutamente i flussi rilevanti per il tasso di raccolta: l'obbligo introdotto riguarda specificamente immesso sul mercato e plastica riciclata, e non risolve da solo ogni criticità informativa della filiera.

5 Considerazioni conclusive

CONAI condivide gli obiettivi di trasparenza e semplificazione del decreto-legge e sottopone alla Commissione tre priorità.

In materia di governance, attuare le nuove regole valorizzando i presìdi statutari già esistenti, coniugando rappresentatività della filiera e prevenzione dei conflitti di interesse e rispettando le diverse funzioni di CONAI e dei Consorzi di filiera.

Per il CSS-C, accompagnare la semplificazione con la valutazione della soglia minima di 5 MW e di una disciplina per l'autoconsumo degli autoproduttori e preparatori, mantenendo i requisiti

ambientali e la priorità del riciclo. Le potenzialità indicate dagli operatori e le evidenze storiche giustificano un approfondimento tecnico delle misure e dei benefici attesi.

Per le bottiglie in plastica, rendere efficace il nuovo obbligo annuale di comunicazione e rafforzare, parallelamente, la completezza dei dati di raccolta. Il conseguimento degli obiettivi richiede sia un miglioramento dei risultati sia la capacità di misurarli in modo robusto e verificabile.

Riferimenti essenziali

Decreto-legge 8 ottobre 2026, n. 177, articolo 4; Gazzetta Ufficiale n. 234 dell'8 ottobre 2026, pagine 4-5.

Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, articoli 178-ter, 223 e 224; Statuto CONAI pubblicato sul sito istituzionale nel 2026, articolo 24; Regolamento CONAI, articolo 9.

Decreto ministeriale 14 febbraio 2013, n. 22; decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, articolo 35, come modificato dal decreto-legge n. 177 del 2026.

Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 196, articoli 6 e 9; regolamento UE 2025/40, articolo 50; comunicazione MASE n. 0236554 del 23 dicembre 2024.

Documenti CONAI per l'audizione: Audizione DL Ambiente bis DL 177 del 2026; Audizioni CSS e PET del 20 ottobre 2026. Dati e stime degli operatori riportati nella presente memoria provengono dalla documentazione tecnica per l'audizione.

Plastic Consult per CONAI, Potenzialità di impiego di CSS, relazione finale del 19 ottobre 2022, in particolare pagine 17, 39, 41, 43-48 e 50-54. Le elaborazioni economiche e ambientali sono scenari storici, distinti dalle valutazioni degli operatori riportate per l'audizione del 2026.