

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XVIII-bis**
n. **4**

XIV COMMISSIONE (POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

DOCUMENTO APPROVATO DALLA XIV COMMISSIONE NELL'AMBITO DELLA VERIFICA DI SUSSIDIARIETÀ DI CUI ALL'ARTICOLO 6 DEL PROTOCOLLO N. 2 ALLEGATO AL TRATTATO DI LISBONA:

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO 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 (COM(2022)677 FINAL)

Approvato il 18 aprile 2023

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO 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 (COM(2022)677 FINAL)

DOCUMENTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XIV Commissione,

esaminata, ai fini della verifica di conformità con il principio di sussidiarietà, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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;

considerata la relazione trasmessa dal Governo sulla proposta ai sensi dell'articolo 6 della legge 234 del 2012;

tenuto conto degli elementi di conoscenza e di valutazione emersi nel corso delle audizioni di rappresentanti dei settori produttivi interessati, svolte nell'ambito dell'esame della proposta;

rilevato che la proposta è correttamente fondata sull'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), essendo intesa alla creazione di condizioni armonizzate per l'immissione di imballaggi e rifiuti di imballaggi sul mercato interno, senza ostacoli alla libera circolazione e con pari condizioni di produzione, commercializzazione e trattamento dei medesimi in tutta l'Unione, garantendo nel contempo un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana;

considerato invece che la proposta non risulta conforme al principio di sussidiarietà, in quanto, dal contenuto della stessa, come pure dalla valutazione d'impatto della Commissione, non risultano adeguatamente dimostrati né la necessità né il valore aggiunto dell'intervento legislativo a livello di Unione europea da essa prospettato;

osservato, a tale riguardo, che:

a) un intervento normativo di portata ed effetti così dirompenti come quello in esame viene motivato dalla Commissione in virtù della asserita impossibilità, da parte degli Stati membri, di affrontare in misura sufficiente tutti i problemi legati al mercato degli imballaggi in base alla disciplina vigente a livello di Unione. In particolare, non sarebbero superabili le lacune nelle *performance* di alcuni Stati membri che rischierebbero di non raggiungere l'obiettivo generale di riciclaggio degli imballaggi fissato per il 2025. A questo scopo, nella valutazione di impatto e nella relazione illustrativa della proposta sono richiamati dati che evidenziano la tendenza alla crescita della produzione di rifiuti di imballaggio in ragione della inefficace e disomogenea applicazione in diversi Stati membri della priorità del riutilizzo e del riciclaggio rispetto al recupero e allo smaltimento in discarica;

b) questa impostazione non tiene in adeguata considerazione gli ottimi risultati raggiunti da alcuni Stati membri in base alla disciplina vigente. Tra questi, l'Italia ha registrato i tassi più alti

dell'intera Unione europea nelle attività di recupero e riciclo dei rifiuti di imballaggio, con un tasso pari al 73,3 per cento nel 2021, superiore non solo all'obiettivo europeo del 65 per cento fissato per il 2025, ma anche a quello del 70 per cento previsto per il 2030;

c) la proposta in esame infatti non solo stabilisce obiettivi (di raccolta, riutilizzo, riciclo, contenuto di materiale riciclato negli imballaggi) molto ambiziosi ma impone anche le tecnologie con le quali raggiungere questi obiettivi, senza concedere modelli alternativi agli Stati membri che, come l'Italia, hanno raggiunto elevati tassi di riciclo. Essa metterebbe fuori mercato imballaggi sicuri e riciclabili ed escluderebbe soluzioni, materiali e tecnologie sulle quali si è già investito molto, con costi economici insostenibili per il rifacimento di intere filiere di gestione dei rifiuti e per l'adeguamento delle linee di produzione;

d) nella analisi di opzioni strategiche di intervento operata nella valutazione di impatto non viene dimostrato se ed in quale misura gli obiettivi fissati dalla Commissione si sarebbero potuti perseguire rafforzando ed affinando invece le norme contenute nella direttiva vigente, in modo più rispettoso delle specificità ed innovazioni economiche e industriali, dei modelli di organizzazione della raccolta e delle tecnologie adottate in ciascun Paese. L'approccio della Commissione sembra ignorare inoltre che il livello di tutela ambientale, come pure gli sviluppi delle diverse filiere di gestione dei rifiuti, sono influenzati in modo molto significativo dalle diverse caratteristiche socio economiche nazionali;

e) anche la scelta di ricorrere allo strumento legislativo del regolamento anziché alla direttiva non risulta adeguatamente motivata e non è coerente con il principio di sussidiarietà oltre che con quello di proporzionalità. Risulta infatti tautologica la considerazione, contenuta nella valutazione di impatto, secondo cui soltanto attraverso il regolamento sarebbe assicurato il superamento delle lacune attuali e l'adempimento in modo omogeneo, anche da parte di quegli Stati membri che rischiano di non raggiungere neanche l'obiettivo fissato per il 2025, degli obblighi posti dalla normativa europea;

f) più in generale, la proposta in esame non è fondata su una adeguata valutazione dell'impatto economico e sociale e dei reali vantaggi ambientali che essa determinerebbe. Le motivazioni della Commissione sono gravemente carenti con riferimento a numerosi aspetti che sarebbero stati essenziali per valutarne la necessità ed il valore aggiunto. In particolare, le nuove regole prescindono da una accurata valutazione:

della specifica funzione d'uso degli imballaggi (protezione dei prodotti, sicurezza alimentare e prevenzione della produzione dei rifiuti alimentari, igiene, tutela della salute);

della reale disponibilità sul mercato delle risorse necessarie per raggiungere gli obiettivi della proposta. In particolare, in relazione alle percentuali di materiale riciclato che dovranno essere obbligatoriamente presenti nell'imballaggio, non sembra che sia stata verificata la reale disponibilità delle quantità di tali materiali necessarie allo

scopo, considerati gli attuali rendimenti dei processi di raccolta, selezione e riciclo;

di alcune tendenze nel comportamento dei consumatori — come la diffusione di pratiche di *e-commerce* o di prodotti in monoporzione — determinati da fattori demografici e sociali;

delle proprietà (rinnovabilità, riciclabilità, biodegradabilità) dei materiali in cui gli imballaggi sono realizzati;

della vigenza, con riferimento ai prodotti chimici pericolosi, di normative specifiche che dettano le caratteristiche che gli imballaggi devono possedere o delle informazioni di sicurezza che devono veicolare;

g) in sostanza la proposta sembra intesa ad affermare un modello di produzione e di consumo in base al quale il contenitore è più importante del contenuto da proteggere, da conservare, da far utilizzare o consumare in maniera appropriata, in aperta violazione di principi e valori enunciati nei Trattati;

h) la proposta non prevede inoltre misure volte a costruire adeguate infrastrutture di selezione, raccolta e riciclo di rifiuti di imballaggi in Europa, in grado di consentire effettivamente agli Stati membri di raggiungere i loro obiettivi di tasso di riciclo;

rilevato che la proposta risulta in contrasto anche con il principio di proporzionalità, introducendo significativi oneri per il sistema produttivo che non appaiono pienamente giustificati dagli obiettivi e dai presunti benefici che ne deriverebbero. Non sono peraltro stabiliti periodi transitori sufficienti per l'adeguamento delle imprese alle nuove regole. Ciò vale in particolare per le seguenti disposizioni:

l'articolo 6 che subordina la riciclabilità degli imballaggi a requisiti troppo rigorosi relativi alla qualità dei materiali che ne derivano e ad un loro utilizzo equivalente alle materie prime primarie, mentre si sarebbe potuto optare per la prescrizione della loro adeguatezza ad essere utilizzati come materie prime secondarie;

il medesimo articolo, nella parte in cui impone alle imprese di adeguarsi, ai fini della conformità degli imballaggi, a requisiti di progettazione e riciclabilità che ancora devono essere definiti entro date ravvicinate come il 2030 e il 2035;

l'articolo 22, che stabilisce il divieto, a partire dal 2030, di immettere sul mercato imballaggi monouso. Tale divieto non è sorretto da una specifica valutazione d'impatto e non tiene delle caratteristiche dei materiali impiegati, della effettiva riciclabilità di tali imballaggi e della importanza cruciale che essi possono assumere ai fini della salute e della sicurezza alimentare, soprattutto in caso di pandemie;

l'articolo 26, che stabilisce obiettivi specifici in materia di riutilizzo e ricarica per diversi settori e formati di imballaggio utilizzabili per diverse categorie merceologiche (alimenti da asporto, bevande, vino), senza tenere conto dei costi economici ed ambientali delle operazioni di pulizia e sanificazione. La disposizione imporrebbe inoltre alle imprese ingenti oneri ed il rifacimento degli impianti,

penalizzando esperienze virtuose come quelle dell'industria italiana che ha già investito molto in eco-progettazione;

l'articolo 40, che prevede il sistema di responsabilità estesa del produttore in ognuno degli Stati membri sul cui territorio un operatore immette imballaggi o prodotti imballati, aggrava significativamente gli oneri a carico delle imprese senza aumentare il livello di tutela dell'ambiente;

l'articolo 44, che obbliga gli Stati ad istituire entro il 2029 sistemi di deposito cauzionale e restituzione per le bottiglie per bevande di plastica monouso e per i contenitori per bevande in metallo e alluminio monouso, fatta eccezione per alcuni prodotti. L'imposizione di tale modello produrrebbe, come già richiamato, un impatto profondamente negativo su modelli di riciclo ben funzionanti come quello italiano non proporzionale agli obiettivi perseguiti dalla proposta;

evidenziato che la proposta di regolamento attribuisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati per disciplinare questioni di grande rilevanza, di cui andrebbe valutata, alla luce dell'articolo 290 TFUE, la natura di « elemento non essenziale ». Ciò vale, in particolare con riferimento alle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafo 5, all'articolo 6, paragrafi 4 e 6, all'articolo 7, paragrafi 9, 10 e 11, all'articolo 8, paragrafo 5, all'articolo 22, paragrafo 4, all'articolo 26, paragrafo 16, e all'articolo 57, paragrafo 3. Il rinvio della disciplina di elementi importanti agli atti delegati avrebbe inoltre l'effetto di determinare un periodo di incertezza normativa per gli operatori economici;

sottolineata in ogni caso l'opportunità di operare, nel corso del prosieguo dell'esame della proposta a livello di Unione europea, un'analisi approfondita dei numerosi profili di criticità richiamati in precedenza, aggiornando ove appropriato le valutazioni di impatto svolte dalla Commissione europea;

esprime un

PARERE MOTIVATO

ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato sull'Unione europea ed al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



190182033420