



Elementi per la verifica di conformità dei progetti di atti legislativi dell'UE al principio di sussidiarietà - Proposta di regolamento sugli imballaggi e i rifiuti derivati

Dossier n° 12 -
20 marzo 2023

Tipo e numero atto	Proposta di regolamento, COM(2022) 677 definitivo
Data di adozione	30 novembre 2022
Base giuridica	Articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)
Settori di intervento	Riciclaggio dei rifiuti; armonizzazione delle norme; marcatura CE di conformità; norma ambientale; prodotto riciclato; imballaggio; economia circolare; produzione sostenibile
Esame presso le istituzioni dell'UE	
Assegnazione	28 febbraio 2023 Commissioni riunite VIII (Ambiente) e X (Attività produttive)
Termine per il controllo di sussidiarietà	25 aprile 2023
Segnalazione da parte del Governo	Sì
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>Non ancora pervenuta</i>

Oggetto e finalità

La proposta di regolamento in esame è volta ad aggiornare il quadro normativo dell'UE in materia di imballaggi e di rifiuti di imballaggio, con l'obiettivo, previsto dal Green Deal e dal Piano d'azione per l'economia circolare, di **ridurre le emissioni di CO₂**, la produzione di **rifiuti** e **l'utilizzo di materie prime**.

Tali obiettivi sono stati ribaditi nel dicembre 2020 dal **Consiglio** – che ha approvato conclusioni "Per una ripresa circolare e verde", in cui accoglieva con favore l'intenzione della Commissione di garantire che entro il 2030 tutti gli imballaggi fossero riutilizzabili o riciclabili in modo economicamente sostenibile, riducendone l'uso eccessivo e quindi i rifiuti conseguenti – e dal **Parlamento europeo** nella risoluzione sul nuovo Piano d'azione per l'economia circolare approvata il 10 febbraio 2021. In tale atto la Commissione è stata invitata a presentare una proposta legislativa che includesse misure e obiettivi di riduzione dei rifiuti, requisiti per la riduzione degli imballaggi superflui, misure volte a migliorare la riciclabilità, a ridurre al minimo la complessità degli imballaggi, aumentare i contenuti riciclati, eliminare gradualmente le sostanze pericolose e nocive e promuovere il riutilizzo.

In particolare, la proposta di regolamento intende conseguire i seguenti obiettivi specifici:

- **ridurre i rifiuti di imballaggio** pro capite per Stato membro **del 15%** rispetto al 2018 entro il **2040** e, in tal modo, giungere a una **riduzione complessiva dei rifiuti** nell'UE **del 37%** circa

rispetto all'ammontare che si raggiungerebbe in assenza di modifiche normative.

A tal fine si prevedono **restrizioni agli imballaggi inutili** e si **promuove** l'utilizzo di **imballaggi riutilizzabili e ricaricabili**. Per eliminare gli imballaggi inutili saranno **vietate alcune forme di imballaggio** (ad esempio quelli **monouso** per cibi e bevande consumati all'interno di ristoranti e caffè, quelli monouso per frutta e verdura, i flaconi in miniatura per shampoo e altri prodotti negli hotel). Per favorire il riutilizzo o la ricarica degli imballaggi, le imprese dovranno offrire ai consumatori una **determinata percentuale** dei loro prodotti (ad esempio cibi e bevande da asporto o le merci vendute tramite commercio elettronico e consegnate a domicilio) in **imballaggi riutilizzabili o ricaricabili**;

- promuovere il **riciclaggio**, rendendo **tutti gli imballaggi** presenti sul mercato dell'UE **riciclabili** in modo sostenibile **entro il 2030**. A tal fine la proposta provvede, tra l'altro, a definire criteri di progettazione per gli imballaggi, ad introdurre **sistemi vincolanti di vuoti a rendere su cauzione** per le bottiglie di plastica e le lattine di alluminio e a specificare le **condizioni** a fronte delle quali gli imballaggi potranno essere considerati **compostabili**;
- ridurre il **fabbisogno di risorse naturali primarie** e creare un mercato ben funzionante di materie prime secondarie, introducendo l'**obbligo** di utilizzare alcune **percentuali di plastica riciclata negli imballaggi**.

La proposta prevede anche una **standardizzazione** dei **formati** degli imballaggi, oltre all'**armonizzazione** dei relativi requisiti di **etichettatura**, stabilendo, tra l'altro, che ogni imballaggio debba essere munito di **un'etichetta** che indichi di quali materiali si compone e in quale categoria di rifiuti dovrebbe essere conferito. Sui contenitori per la raccolta dei rifiuti dovranno essere apposte le stesse etichette e in tutta l'UE si utilizzeranno gli stessi simboli.

Secondo la Commissione europea, le misure proposte dovrebbero ridurre entro il 2030 le **emissioni di gas a effetto serra** derivanti dagli imballaggi a **43 milioni di tonnellate** rispetto a 66 milioni di tonnellate di emissioni che verrebbero liberate a legislazione invariata. Il **consumo di acqua** si ridurrebbe di **1,1 milioni di m³**. I **costi** dei danni ambientali per l'economia e la società si ridurrebbero di **6,4 miliardi di euro**. Dalle nuove misure la Commissione si attende, altresì, creazione di **nuova occupazione** (in particolare, oltre **600mila posti di lavoro** nelle attività legate al riutilizzo degli imballaggi), oltre a **risparmi** per imprese e consumatori stimabili in circa **100 euro l'anno pro capite**.

Contesto

La Commissione europea stima che gli imballaggi costituiscano il **36% dei rifiuti solidi urbani** e che **ogni europeo** produca **ogni anno** circa **180 kg di rifiuti di imballaggio**. La produzione di imballaggi, secondo quanto dichiara la Commissione, impiega grandi quantità di materie prime: il **40% della plastica** e il **50% della carta** utilizzate nell'UE sono infatti destinati agli imballaggi. Essa stima inoltre che, in assenza di nuove misure, **entro il 2030** l'UE registrerebbe un ulteriore **aumento del 19% dei rifiuti di imballaggio**, che arriverebbe al 46% per i rifiuti di imballaggio di plastica.

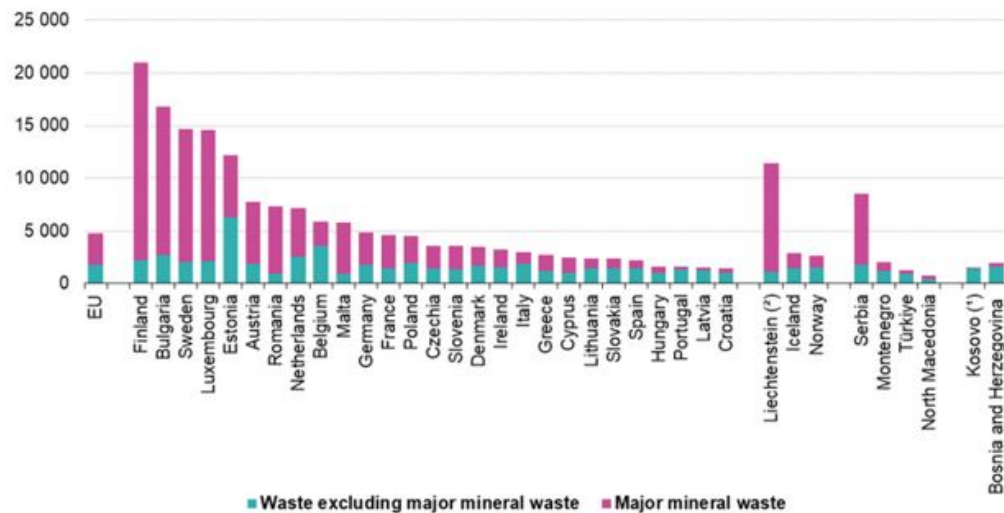
Secondo la [valutazione d'impatto](#) che accompagna la proposta, la produzione totale di **rifiuti di imballaggio** è passata nell'UE da **66 milioni di tonnellate** nel **2009** a **78,5 milioni di tonnellate** nel **2019** (con un incremento del 19% circa, superiore a quello del reddito nazionale lordo).

La **pandemia di COVID-19** sembrerebbe peraltro aver contribuito a tale aumento, avendo determinato un incremento delle vendite via internet e dell'asporto da supermercati e ristoranti.

Tra gli Stati membri si registrano comunque delle significative differenze, spaziandosi dai 74 kg della Croazia ai 228 kg dell'Irlanda (stimati per il 2018).

Produzione di rifiuti nell'UE nel 2020 (kg/pro capite)

Waste generation, 2020
(kg per capita)

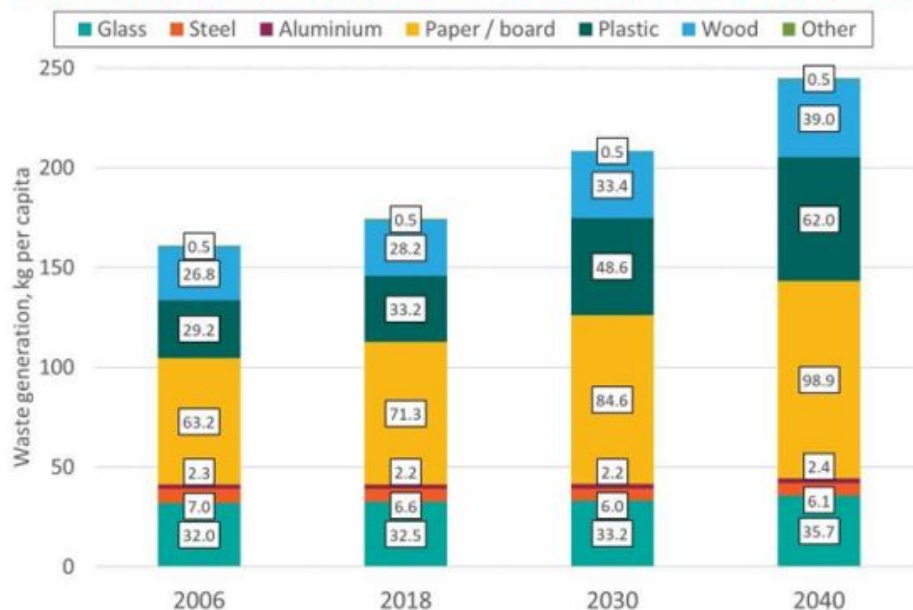


Fonte: [Eurostat](#)

Il grafico sottostante – tratto dalla stessa [valutazione d'impatto](#), alla stregua dei dati riportati di seguito – rappresenta tale incremento nella produzione di rifiuti di imballaggio *pro capite* tra il 2006 e il 2018 e le tendenze attese rispetto al 2030 e al 2040.

Carta e **plastica** risultano essere, ora e nelle previsioni future, i materiali maggiormente impiegati e convertiti in rifiuti. Secondo la stessa fonte, l'imballaggio in **plastica** è quello a **più alta intensità di emissioni di carbonio**, con un totale di **1,8 tonnellate di CO2e** emesse per il ciclo di vita di **una tonnellata di imballaggi in plastica**. **Carta/cartone** e **vetro** producono rispettivamente **emissioni per 809 e 565 kg di CO2e per tonnellata**. Gli imballaggi in **legno 19 kg di emissioni nette di CO2e** per tonnellata, mentre le **emissioni** relative agli imballaggi in **acciaio e alluminio** sono negative.

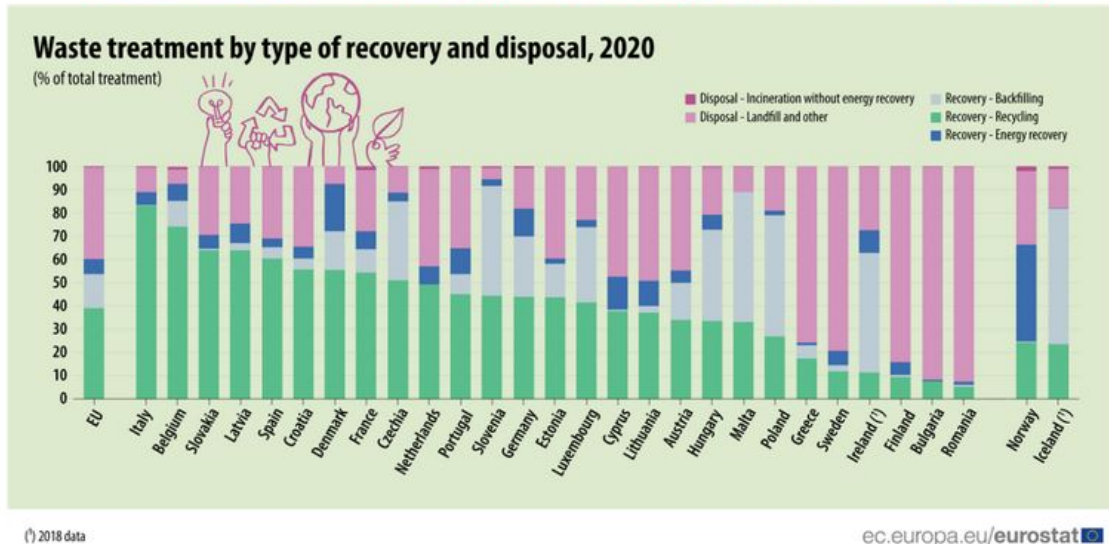
Produzione di rifiuti di imballaggio pro capite suddivisi per materiali: vetro, acciaio, alluminio, carta/cartone, plastica, legno, altro (Paesi UE-27)



Fonte: [Commissione europea](#)

Il grafico che segue, elaborato da [Eurostat](#) e relativo al trattamento dei rifiuti nel 2020, illustra il **primato italiano** nelle attività di **recupero e riciclo dei rifiuti** con i tassi più alti dell'intera Unione europea.

Trattamento dei rifiuti nell'UE per tipo di recupero o smaltimento (2020)



Source dataset: [env_wastrt](#)

Fonte: [Eurostat](#)

Secondo gli stessi dati [Eurostat](#), nel 2020 nell'UE oltre la metà (60,2%) dei rifiuti è stata trattata in operazioni di recupero: **riciclaggio (39,2% del totale dei rifiuti trattati)**, **colmatazione o backfilling** (ovvero il riempimento in un'operazione di recupero in cui i rifiuti idonei sono utilizzati a fini di bonifica in aree escavate o per interventi paesaggistici, **14,6%**) o recupero di energia (6,4%). Il restante 39,8 % è stato collocato in discarica (31,3%), incenerito senza recupero di energia (0,5%) o smaltito in altro modo (8,1%).

Tra gli Stati membri si osservano differenze significative in merito al ricorso ai diversi metodi di trattamento. Ad esempio, oltre all'Italia hanno registrato **tassi di riciclaggio molto elevati** anche **Belgio, Slovacchia e Lettonia**, mentre in **altri paesi**, come Romania, Bulgaria, Finlandia, Svezia (*) e Grecia, la categoria di trattamento prevalente è la **discarica**.

I dati testimoniano dunque che la **priorità del riutilizzo e del riciclaggio** rispetto al recupero e allo smaltimento in discarica **non è stata ancora pienamente applicata** e, comunque, non è stata applicata in modo omogeneo tra i vari paesi dell'UE.

A parte il buon risultato conseguito dall'Italia e da qualche altro Stato dell'Unione, infatti, secondo la Commissione europea **i tassi di riciclaggio ristagnano**. In particolare, alcuni Stati membri rischiano di **non raggiungere l'obiettivo generale di riciclaggio degli imballaggi per il 2025** (Grecia, Croazia, Cipro, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia).

Altri **11 Stati membri** rischiano di non soddisfare due o più obiettivi di riciclaggio specifici per materiale (Bulgaria, Grecia, Spagna, Croazia, Cipro, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia) e 20 Stati membri rischiano di non raggiungere almeno uno degli obiettivi di riciclaggio specifici per materiale (Bulgaria, Repubblica Ceca, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Finlandia).

Le ragioni della diversità dei tassi nazionali di riciclaggio (e dei livelli di produzione di rifiuti) sono dovute alle **differenze nella gestione dei rifiuti e nelle infrastrutture** stabilite negli Stati membri, derivanti principalmente dall'attuazione nazionale delle direttive sui rifiuti.

Queste differenze sono raccolte nelle segnalazioni preventive specifiche per paese effettuate dalla Commissione, da cui è emerso, tra l'altro, che per i rifiuti di imballaggio sino ad ora il flusso più impegnativo, in termini di riciclaggio, è la **plastica**. A questo proposito, la valutazione ha rilevato che **19 Stati membri** potrebbero essere potenzialmente a rischio di **non raggiungere**

l'obiettivo, fissato al **2025**, di **riciclo del 50%** degli **imballaggi in plastica**. I motivi principali per il mancato raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio vengono ricondotti ai **bassi tassi di raccolta differenziata** dei rifiuti di imballaggio.

Come rilevato dal [Rapporto sul riciclo](#) della **Fondazione sviluppo sostenibile**, sulla base dei dati Eurostat, i tassi di raccolta, recupero e riciclo in Italia registrano al contrario un andamento positivo: nel 2020, la **raccolta differenziata dei rifiuti urbani è arrivata al 63%** e lo smaltimento in discarica è sceso al 20%, mentre per i rifiuti industriali **il riciclo ha superato il 70%** e lo smaltimento in discarica è sceso al 6%.

Nel **2020 l'Italia ha riciclato il 72% di tutti i rifiuti**, urbani e speciali-industriali, conseguendo in tal modo un primato europeo (considerato che la media UE si assesta sul 53%), con un tasso di utilizzo di materiali riciclati sul totale dei materiali consumati al 21,6% (contro una media UE del 12,8%).

Per quanto riguarda specificamente la gestione dei **rifiuti di imballaggio** l'Italia è da considerare un'eccellenza europea, avendone avviate a riciclo **oltre 10,5 milioni di tonnellate**, con un tasso pari **al 73,3% nel 2021**, **superiore** non solo **all'obiettivo** europeo **del 65%** fissato per il **2025**, ma anche a quello **del 70%** previsto per il **2030**.

Il medesimo rapporto sottolinea che l'industria **italiana del riciclo** è diventata un comparto strategico del sistema produttivo nazionale che conta **4.800 imprese**, **236.365 occupati** e genera un **valore aggiunto di 10,5 miliardi** (aumentato del 31% dal 2010 al 2020). Il settore produce inoltre ingenti quantità di materiali riciclati: 12 milioni e 287 mila tonnellate di metalli, in gran parte acciaio; 5 milioni e 213 mila tonnellate di carta e cartone; 2 milioni e 287 mila tonnellate di pannelli di legno truciolare; 2 milioni e 229 mila tonnellate di vetro riciclato; un milione e 734 mila tonnellate di compost e 972 mila tonnellate di plastica riciclata. Nel complesso, tra il 2014 e il 2020 la produzione di materiale riciclato è aumentata del 13,3%.

Valutazione di impatto

Dalla valutazione d'impatto espletata dalla Commissione europea in vista della formulazione della proposta di regolamento sono emersi **tre problemi** principali:

- una tendenza alla **crescita della produzione di rifiuti di imballaggio**, che la direttiva 94/62/CE non è stata in grado di invertire e che, anzi, le nuove abitudini di consumo (ad esempio il consumo durante gli spostamenti, l'aumento delle vendite *online* e delle consegne a domicilio) hanno contribuito ad accentuare;
- la sussistenza di diversi **ostacoli al riciclaggio e al riutilizzo degli imballaggi**, come, ad esempio, l'aumento della diffusione di imballaggi dalle caratteristiche progettuali che ne impediscono il riciclaggio, la contaminazione incrociata dei flussi di riciclaggio compostabili, nonché l'utilizzo negli imballaggi di sostanze che possono essere pericolose e di un'etichettatura poco chiara ai fini della cernita;
- la diffusione di un **riciclaggio di bassa qualità** degli **imballaggi di plastica** e lo **scarso uso di materie prime secondarie**, il che limita la capacità dell'UE di ridurre l'uso di materiali vergini nei nuovi imballaggi.

Alla luce di tali criticità, la Commissione europea intende con la proposta in esame perseguire l'obiettivo generale di **ridurre l'impatto ambientale negativo degli imballaggi** e dei rifiuti di imballaggio, migliorando al contempo il **funzionamento del mercato interno**, oltre agli obiettivi specifici di ridurre la produzione di rifiuti di imballaggio, promuovere un'economia circolare per gli imballaggi in modo economicamente efficace e incentivare l'uso di contenuto riciclato negli imballaggi.

La valutazione d'impatto ha raccolto tutte le misure attuabili per il raggiungimento di tali obiettivi, raggruppandole in **tre opzioni strategiche** che sono state messe a confronto con uno scenario di *status quo*.

Le opzioni dalla 1 alla 3 guadagnano **intensità in termini di efficacia ambientale, ma anche di oneri di attuazione e di invasività**, come di seguito illustrato:

- l'opzione 1 prevede misure per rafforzare il quadro normativo e stabilisce prescrizioni essenziali più chiare che tendenzialmente rappresentano prerequisiti per le misure ricondotte ad altre opzioni;
- l'opzione 2 stabilisce **obiettivi obbligatori per la riduzione dei rifiuti, il riutilizzo per alcuni settori e l'utilizzo di un contenuto riciclato minimo** negli imballaggi di plastica, oltre a prescrizioni volte a garantire la piena riciclabilità entro il 2030 e norme armonizzate sui prodotti;
- l'opzione 3 impone obiettivi **più ambiziosi rispetto all'opzione 2** e prescrizioni aggiuntive sui prodotti.

Le misure previste da ciascuna opzione sono presentate nella tabella seguente, tratta dalla richiamata valutazione d'impatto. Al fine di dimostrare le interconnessioni esistenti tra loro, le misure alternative sono contrassegnate dallo stesso numero, ad esempio M2b e M2c. Le misure relative alle principali scelte politiche per i decisori dei 27 Stati membri sono in grassetto.

Opzione 1: migliore normazione e requisiti essenziali più chiari	Opzione 2: obiettivi obbligatori e disposizioni più severe	Opzione 3: obiettivi e disposizioni di ampia portata
<p>M5: riduzione al minimo dello spazio vuoto negli imballaggi in settori selezionati, compreso il commercio elettronico.</p> <p>M1: aggiornamento dei requisiti essenziali per ridurre al minimo gli imballaggi eccessivi.</p> <p>M10a: revisione della norma CEN per la definizione degli imballaggi riutilizzabili.</p> <p>M19: distinguere chiaramente la definizione di attività di riutilizzo da quella di attività di "preparazione per il riutilizzo".</p>	<p>M8b: obiettivi obbligatori di riutilizzo per gruppi di imballaggi selezionati per il 2030/2040 in settori selezionati +M19+M10a+M10b: definizioni e prescrizioni obbligatorie per i formati di imballaggio riutilizzabili stabiliti nella legislazione UE e norme per alcuni formati +M10c: definizione e norme obbligatorie per i sistemi di riutilizzo.</p> <p>M7: eliminazione graduale degli imballaggi evitabili/non necessari.</p> <p>M2b: obiettivo obbligatorio di riduzione del 19 % dei rifiuti di imballaggio pro capite nel 2030 rispetto allo scenario di riferimento +M1+M5.</p>	<p>M8c: obiettivi obbligatori di alto livello per aumentare il riutilizzo degli imballaggi entro il 2030/2040 in settori selezionati +M10a+M10b+M10c+M19.</p> <p>M2c: obiettivo obbligatorio di riduzione del 23 % dei rifiuti di imballaggio pro capite nel 2030 rispetto allo scenario di riferimento +M1+M5+M7+M3: messa al bando entro il 2030 degli imballaggi più pesanti per alcuni articoli selezionati, sulla base delle alternative più leggere esistenti.</p>
<p>M21a: tutti gli imballaggi dovranno essere riutilizzabili o riciclabili entro il 2030 - chiarimento delle prescrizioni essenziali e definizione di riciclabilità +M21b: tutti gli imballaggi riutilizzabili dovranno essere riciclabili a partire dal 2030.</p> <p>M22a: definizione qualitativa di imballaggio riciclabile.</p> <p>M28: chiarimento dei concetti di biodegradabilità e compostabilità e aggiornamenti delle rispettive prescrizioni essenziali e della norma EN 13432.</p> <p>M29a: consentire l'uso di plastiche compostabili e convenzionali per alcuni tipi di imballaggi.</p>	<p>M22b: definizione di imballaggio riciclabile basata su criteri di progettazione per il riciclaggio integrata dalla procedura di valutazione della riciclabilità e da un elenco negativo di caratteristiche di imballaggio non riciclabili +M21a+M21b+M22a+M23: armonizzazione dei criteri di modulazione dei contributi nell'ambito dei regimi di responsabilità estesa del produttore.</p> <p>M29d: obbligo di compostabilità per alcuni dei tipi di imballaggi di plastica selezionati e possibilità di plastica compostabile o convenzionale per i restanti +M28.</p>	<p>M22c: definizione quantitativa di imballaggio riciclabile +M21a+M21b+M22a+M23.</p> <p>M29b: compostabilità obbligatoria per tutti i tipi di imballaggi di plastica selezionati +M28.</p>

Fonte: [Commissione europea](#)

Sulla base della valutazione degli impatti delle varie misure, la Commissione si è dichiarata favorevole all'**opzione 2**. È stata tuttavia intrapresa una **valutazione caso per caso**, al fine di individuare elementi di misure al di fuori dell'opzione 2, la cui integrazione nell'opzione strategica prescelta potrebbe migliorarne ulteriormente le prestazioni ambientali e la fattibilità, pur preservandone la proporzionalità.

Base giuridica

La proposta in esame è fondata sull'**articolo 114** del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale conferisce all'UE la competenza per conseguire il **ravvicinamento delle disposizioni** legislative, regolamentari e amministrative **degli Stati membri** che hanno per

oggetto **l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno**. Al paragrafo 3, in particolare, stabilisce che, nel formulare proposte vertenti in materia di **sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori**, la Commissione europea debba basarsi su un **"livello di protezione elevato"**, che tenga conto degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici.

Secondo la Commissione europea tale disposizione – sulla quale, peraltro, è fondata anche l'attuale direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio – costituisce una base giuridica adeguata per la proposta di regolamento in esame alla luce della **finalità generale dell'iniziativa di ridurre gli impatti ambientali negativi degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, migliorando nel contempo il funzionamento del mercato interno**.

A questo riguardo, nella relazione illustrativa e nella [valutazione d'impatto](#) si ricorda che l'iniziativa prende in considerazione **l'intero ciclo di vita degli imballaggi** e, pertanto, attraverso la creazione di **condizioni armonizzate per l'immissione dei medesimi sul mercato**, si propone di creare **un vero e proprio mercato interno per gli imballaggi**, senza ostacoli alla libera circolazione e con pari condizioni di produzione, commercializzazione e trattamento dei rifiuti in tutta l'Unione, nel contempo garantendo un **elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana**.

Secondo la Commissione europea, inoltre, fondandosi su tale base giuridica, la proposta consentirà di affrontare una serie di questioni chiave che **ostacolano l'applicazione armonizzata delle norme sugli imballaggi**, attraverso l'introduzione, tra l'altro, di: prescrizioni in materia di sostenibilità; criteri armonizzati per la modulazione dei contributi dovuti nell'ambito dei regimi di responsabilità estesa del produttore; requisiti di etichettatura armonizzati; prescrizioni relative al fine vita degli imballaggi, in ossequio al citato approccio basato sul ciclo di vita.

In sostanza, l'armonizzazione proposta consentirebbe di raggiungere obiettivi ambientali più ambiziosi e allo stesso tempo di rimuovere gli **ostacoli oggi incontrati dagli operatori economici che offrono imballaggi** in diversi Stati dell'UE, creando condizioni di parità per le imprese operanti nell'Unione.

Le misure proposte assicurerebbero infine la **certezza normativa** necessaria a incoraggiare investimenti su larga scala in soluzioni per imballaggi sostenibili nonché consentire, attraverso l'adozione di **approcci comuni**, la realizzazione di economie di scala, allo stesso tempo offrendo all'industria e agli Stati membri la **necessaria flessibilità**, laddove questa sia necessaria per l'innovazione o a causa di circostanze locali.

Sussidiarietà

Nella relazione illustrativa e nella valutazione d'impatto la Commissione europea ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà, riscontrando la sussistenza tanto della **necessità dell'azione dell'Unione quanto del suo valore aggiunto**.

Quanto alla **necessità**, la Commissione ritiene che essa sussista in virtù dell'**impossibilità, da parte degli Stati membri, di affrontare in misura sufficiente tutti i problemi legati a un mercato**, quale è quello degli imballaggi che, alla luce dell'elevata quantità di scambi intercorrenti tra i vari paesi, non può che considerarsi comune; interventi autonomi intrapresi a livello nazionale potrebbero rivelarsi, non solo insufficienti, bensì addirittura **controproducenti**, perché in grado di determinare **un'ulteriore frammentazione** del mercato interno.

Allo stesso modo, la Commissione riscontra che le preoccupazioni ambientali implicate dal mercato degli imballaggi sono comuni a tutti gli Stati membri, essendo determinate essenzialmente dalle medesime cause.

Quanto al **valore aggiunto** della proposta, esso risiede, secondo la Commissione, nel fatto che la definizione di prescrizioni comuni al livello dell'UE garantirà il **corretto funzionamento** del mercato interno e quindi **parità di condizioni** per gli operatori economici, facendo sì che la

transizione verso un'economia circolare per gli imballaggi avvenga in modo coerente in tutti gli Stati membri, oltre che efficiente dal punto di vista dei costi.

Al riguardo la Commissione segnala che l'attuazione di alcune disposizioni della direttiva 94/62/CE non completamente armonizzate – come per esempio quelle in materia di **etichettatura degli imballaggi** – o che contemplano prescrizioni essenziali – come avviene in relazione alla minimizzazione degli imballaggi o alla loro riciclabilità – stanno determinando **costi aggiuntivi** per gli operatori economici, i quali chiedono con forza che si proceda a un'ulteriore armonizzazione non solo per poter lavorare in modo più efficiente in termini di costi, ma anche per poter superare l'incertezza normativa sui requisiti ambientali per gli imballaggi e, quindi, effettuare adeguati investimenti infrastrutturali.

Proorzionalità

La Commissione europea ritiene che la proposta di regolamento rispetti anche il principio di proporzionalità, giacché **non va al di là** di quanto **necessario** per modernizzare e rafforzare il quadro legislativo in vigore garantendo al contempo la protezione della salute umana e dell'ambiente.

Precisa che, proprio al fine di realizzare interventi proporzionati agli obiettivi che perseguono, per alcune delle opzioni strategiche proposte è stato seguito un **approccio per fasi** che, attraverso il **graduato** rafforzamento delle prescrizioni, asseconda un aumento progressivo dell'ambizione dell'iniziativa.

Con riguardo alla **scelta dell'atto giuridico**, nella relazione di accompagnamento si sottolinea che la **direttiva** attualmente vigente in materia non è riuscita a conseguire gli obiettivi dichiarati in materia di tutela ambientale o di rafforzamento del mercato interno: il recepimento di tale atto da parte degli Stati membri è stato ispirato da **approcci diversificati**, i quali hanno condotto all'adozione di **quadri nazionali disomogenei** che comprometterebbero l'efficacia delle politiche dell'UE per la creazione di un'economia circolare.

Pertanto, secondo la Commissione europea, la scelta del **regolamento** sarebbe appropriata, in quanto funzionale a soddisfare la necessità – avvertita dalla gran parte dei **portatori di interessi** da essa consultati – di colmare le lacune riscontrate nella direttiva vigente e rafforzare il processo di **armonizzazione**, assicurando che tutti gli Stati membri adempiano agli obblighi posti dalla normativa europea con le stesse modalità. L'introduzione di prescrizioni comuni per tutti gli operatori del mercato dovrebbe assicurare la **certezza del diritto** e ridurre la distorsione della concorrenza.

In particolare, la valutazione d'impatto attribuisce al tipo di atto attualmente vigente, per l'appunto una direttiva, e al diverso approccio seguito dagli Stati membri nel suo recepimento, la responsabilità del **sottoutilizzo** di soluzioni di **prevenzione-riutilizzo-riciclaggio** e della **prevalenza di inceneritori e discariche** nella gestione di un volume di rifiuti ritenuto eccessivo e destinato, secondo le stime, ad aumentare nei prossimi anni. Il **regolamento** dovrebbe quindi **favorire l'incremento del riciclaggio**, anche presso quegli Stati membri che attualmente rischiano di non raggiungere neanche l'obiettivo fissato per il 2025 (*si vedano i dati sopra riportati*).

Ricorso agli atti delegati

Per stabilire norme comuni, la proposta attribuisce alla Commissione il potere di precisare ulteriormente numerosi aspetti di dettaglio della nuova normativa attraverso l'adozione di **atti delegati**.

Si osserva che tali atti delegati interverrebbero a disciplinare elementi molto rilevanti della materia, quali ad esempio la percentuale di contenuto riciclato minimo degli imballaggi in

plastica, le prescrizioni per la riciclabilità su larga scala, criteri minimi obbligatori per gli appalti pubblici, creando così un periodo di incertezza normativa.

Tenuto conto dell'articolo 290 TFUE, che consente l'adozione di atti delegati che integrano o modificano determinati "elementi non essenziali dell'atto legislativo", appare opportuno acquisire l'avviso del Governo in merito alla natura di "elemento non essenziale" delle prescrizioni 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 e, dunque, rispetto alla loro modificabilità mediante un atto delegato della Commissione.

Anche l'attribuzione alla Commissione di un potere esercitabile a tempo potenzialmente indeterminato – considerato che il termine di 10 anni previsto per l'esercizio della delega è tacitamente prorogabile per periodi di identica durata – nonostante la previsione di un potere di opposizione alla proroga tacita nonché di revoca in capo alle altre due Istituzioni dell'Unione, andrebbe valutata alla luce del citato articolo 290 TFUE, il quale stabilisce che gli atti legislativi deleganti debbano delimitare esplicitamente non solo gli obiettivi, il contenuto e la portata della delega di potere, ma anche la sua durata.

Contenuto

La proposta di regolamento si compone di 12 capi e 64 articoli.

Disposizioni generali (Capo I, artt. 1-4)

L'articolo 1 definisce l'**oggetto del regolamento**. Introduce requisiti in materia di **sostenibilità** ed **etichettatura** degli imballaggi per il loro intero ciclo di vita al fine di consentirne l'immissione sul mercato, nonché prescrizioni relative alla **responsabilità estesa del produttore**, alla **raccolta**, al **trattamento e al riciclaggio dei rifiuti di imballaggio**.

L'articolo 2 stabilisce che il **regolamento si applica a tutti gli imballaggi**, indipendentemente dal materiale utilizzato, e **a tutti i rifiuti di imballaggio**, indipendentemente dal contesto di provenienza.

L'articolo 3 fornisce le **definizioni** necessarie ai fini della normativa introdotta, alcune delle quali sono riprese da atti normativi dell'Unione vigenti. Altre definizioni, invece, sono nuove, come quelle riconducibili alle misure principali introdotte dalla proposta, tra cui figurano in particolare gli **imballaggi riciclabili**, l'uso di **contenuto riciclato negli imballaggi di plastica**, gli **imballaggi riutilizzabili** e la **prevenzione dei rifiuti di imballaggio**.

L'articolo 4 sancisce il principio della **libera circolazione nel mercato unico** per gli **imballaggi conformi** alle prescrizioni in materia di sostenibilità e di etichettatura previste dal regolamento, stabilendo che un **imballaggio può essere immesso nel mercato dell'UE solo se conforme** alle disposizioni dal medesimo regolamento recate (salve le eccezioni previste per gli imballaggi utilizzati in fiere campionarie ed esposizioni).

Prescrizioni in materia di sostenibilità (Capo II, artt. 5-10)

Sostanze contenute negli imballaggi

L'articolo 5 stabilisce le prescrizioni per le **sostanze presenti negli imballaggi**, disponendo anzitutto che gli imballaggi siano fabbricati in modo da **ridurre al minimo** la presenza e concentrazione di **sostanze pericolose** (non solo per quanto riguarda i costituenti del materiale

di imballaggio o di uno qualsiasi dei suoi componenti, ma anche le emissioni e qualsiasi risulta della gestione dei rifiuti).

In particolare prevede restrizioni sul livello di concentrazione di **piombo, cadmio, mercurio e cromo esavalente**, che non può superare i **100mg/kg**, e conferisce alla Commissione il potere di adottare **atti delegati** che riducano ulteriormente il livello di tale restrizione o stabiliscano esenzioni.

La conformità a tale prescrizione deve essere dimostrata in apposita documentazione tecnica.

Imballaggi riciclabili

L'articolo 6 impone che tutti gli imballaggi siano **riciclabili**, vale a dire:

- **progettati per il riciclo**;
- oggetto di **raccolta differenziata** efficace ed efficiente;
- **smistati in flussi di rifiuti** definiti **senza compromettere** la riciclabilità di **altri flussi di rifiuti**;
- riciclabili in modo tale che le **materie prime secondarie** risultanti siano di **qualità sufficiente** a sostituire le materie prime primarie (paragrafo 2 lettera d);
- **riciclabile su larga scala**.

Al riguardo si prevede un approccio a due fasi:

- dal 1° gennaio **2030** gli imballaggi dovranno essere conformi ai criteri di **progettazione per il riciclaggio**;
- dal 1° gennaio **2035** gli imballaggi riciclabili dovranno essere raccolti, cerniti e riciclati in modo sufficiente ed efficace, ovvero riciclati **su larga scala**.

I **criteri di progettazione per il riciclaggio** e la metodologia per valutare se gli imballaggi sono riciclati su scala larga saranno stabiliti in **atti delegati** adottati dalla Commissione europea. Secondo la Commissione stessa, l'applicazione differita di tali disposizioni sarebbe necessaria per concedere al settore il tempo sufficiente ad adeguarsi alle nuove norme.

L'articolo prevede inoltre che i **contributi finanziari** a carico dei produttori per adempiere agli obblighi in materia di **responsabilità estesa del produttore** vengano modulati **in base alla classe di prestazione di riciclaggio** definita dai criteri stabiliti, anch'essi, con gli atti delegati della Commissione.

È stato rilevato (Confindustria) che tale disciplina di dettaglio, successiva all'entrata in vigore del regolamento, comporterebbe per i produttori una mancanza di trasparenza sulle voci di costo legate agli oneri derivanti dalla responsabilità estesa.

Sono introdotte norme specifiche per gli **imballaggi innovativi**, per i quali l'osservanza delle prescrizioni di **riciclabilità** dovrà essere documentata solo **dopo cinque anni dalla prima immissione sul mercato**.

Fino al 2034 saranno **esenti dalle prescrizioni di riciclabilità**, al fine di tenere conto delle considerazioni relative alla salute e alla sicurezza umana e animale, i **confezionamenti primari**, nonché i **confezionamenti in plastica sensibili al contatto dei dispositivi medici** e quelli dei **dispositivi medici per la diagnostica in vitro**.

Contenuto riciclato minimo negli imballaggi di plastica

L'articolo 7 prescrive che, **dal 1° gennaio 2030**, gli **imballaggi di plastica** dovranno contenere una **quantità minima di contenuto riciclato** recuperato da rifiuti di plastica post-consumo, per unità di imballaggio di plastica, secondo le seguenti percentuali:

- **30%** per **imballaggi sensibili al contatto**, composti principalmente di polietilentereftalato (PET);
- **10%** per **imballaggi sensibili al contatto** realizzati con materie plastiche **diverse dal PET** (ad eccezione delle bottiglie di plastica monouso per bevande);
- **30%** per **bottiglie di plastica monouso** per bevande;
- **35%** per imballaggi di **altra tipologia**.

Dal **1° gennaio 2040**, tali percentuali saranno così incrementate:

- **50%** per gli **imballaggi di plastica sensibili al contatto** (ad eccezione delle bottiglie di plastica monouso per bevande);
- **65%** per le **bottiglie di plastica monouso** per bevande;
- **65%** per gli altri imballaggi di plastica.

Sono previste **esenzioni per imballaggi specifici** (tra cui imballaggi di dispositivi medici in plastica o medico-diagnostici in vitro o imballaggi esterni di medicinali con caratteristiche specifiche per preservare la qualità del farmaco).

La definizione della **metodologia di calcolo**, la **verifica della percentuale** di contenuto riciclato, il **formato** della relativa **documentazione tecnica** o eventuali deroghe saranno stabiliti con successivi **atti delegati** della Commissione, cui è inoltre conferito il potere di adottare **atti delegati per modificare la percentuale minima di contenuto riciclato** per ragioni legate alla tutela della salute umana o animale, alla tutela ambientale o alla sicurezza alimentare.

Imballaggi compostabili

L'articolo 8 definisce a quali condizioni gli imballaggi possono essere considerati compostabili e prescrive che, entro 24 mesi dall'entrata in vigore del regolamento, **cialde per caffè, bustine di tè, etichette adesive applicate a frutta e verdura e borse di plastica in materiale ultraleggero** siano **compostabili**. **Gli altri imballaggi**, ad eccezione delle borse di plastica in materiale leggero, per le quali è stata concessa agli Stati membri una certa flessibilità (si veda l'art. 8, par. 2), dovranno essere **idonei al riciclaggio** dei materiali. L'elenco degli imballaggi compostabili potrà essere modificato dalla Commissione europea con **atti delegati**.

Riduzione al minimo degli imballaggi

L'articolo 9 prescrive che il **peso e il volume** degli imballaggi siano **ridotti al minimo** e vieta l'immissione in commercio di imballaggi concepiti per aumentare il volume percepito del prodotto (ad esempio con doppie pareti, falsi fondi, strati non necessari). Stabilisce che anche lo **spazio vuoto** venga ridotto al minimo e che si considera equivalente a spazio vuoto quello riempito da materiali quali schiuma, spugne, lana di legno, polistirene, trucioli.

Imballaggi riutilizzabili

L'articolo 10 stabilisce i **requisiti** per il **riutilizzo** degli imballaggi, stabilendo che a tal fine essi debbano, tra l'altro:

- essere stati **concepiti, progettati** e immessi sul mercato con l'obiettivo di essere riutilizzati o ricaricati;
- poter essere **svuotati, scaricati** o nuovamente **riempiti o ricaricati senza subire danni o alterazioni**, nel rispetto delle necessarie **condizioni di igiene e sicurezza** e consentendo **l'apposizione di etichette**;
- essere **riciclabili**, se smaltiti come rifiuti.

Gli imballaggi riutilizzabili devono inoltre far parte di un **sistema di riutilizzo** conforme alle condizioni minime di cui [all'allegato VI](#) del regolamento.

Requisiti di etichettatura, marcatura e informazione (Capo III, artt. 11-12)

L'articolo 11 stabilisce che, a partire da 42 mesi dall'entrata in vigore del regolamento, gli imballaggi dovranno essere contrassegnati da un'**etichetta** recante informazioni relative al **materiale** di cui sono composti. La norma si applica anche agli imballaggi per il commercio elettronico, mentre sono esclusi quelli per il trasporto.

Gli imballaggi soggetti ai sistemi di deposito cauzionale e restituzione (di cui si dirà di seguito) devono recare un'ulteriore **etichetta armonizzata**, le cui caratteristiche saranno stabilite dalla Commissione europea con atto di esecuzione.

A decorrere da 48 mesi dall'entrata in vigore del regolamento, gli imballaggi dovranno recare anche un'**etichetta** sulla loro **riutilizzabilità** e un **codice QR** o un altro tipo di **supporto dati digitale** che consenta di accedere alle informazioni pertinenti, così da facilitarne il riutilizzo.

Gli imballaggi fabbricati con una **componente di contenuto riciclato** o di contenuto di plastica biologica dovranno recare un'**etichetta** che specifichi tali caratteristiche. Le etichette dovranno essere apposte, stampate o incise in modo **visibile, chiaramente leggibile e indelebile**.

Se la normativa UE prevede che le informazioni relative a un determinato prodotto siano fornite su un supporto dati, questo dovrà essere utilizzato anche per fornire informazioni sull'imballaggio.

La Commissione europea adotterà con **atti di esecuzione norme**:

- relative alle **etichette armonizzate** ai formati di etichettatura degli imballaggi e dei contenitori di raccolta dei relativi rifiuti (entro 18 mesi dall'entrata in vigore del regolamento);
- per stabilire la metodologia di **identificazione dei materiali** degli imballaggi, mediante tecnologie di marcatura digitale (entro 24 mesi).

Ai sensi dell'articolo 12, entro il **1° gennaio 2028** le medesime **etichette** dovranno essere apposte anche sui **contenitori per rifiuti di imballaggio**, al fine di favorirne la raccolta e lo smaltimento.

Obblighi per gli operatori economici (Capo IV, artt. 13-28)

Il capo IV della proposta stabilisce gli obblighi per gli operatori economici (fabbricanti, fornitori, mandatari, importatori, distributori e fornitori di servizi di logistica) e gli obiettivi di riutilizzo e ricarica degli imballaggi.

L'articolo 13 prevede che, all'atto dell'immissione dell'imballaggio sul mercato, i **fabbricanti** debbano garantirne la **conformità** – dalla progettazione all'etichettatura – alle disposizioni del regolamento, effettuando (o facendo eseguire per loro conto) la pertinente **valutazione di conformità** e redigendo la **documentazione tecnica** di cui [all'allegato VII](#), da conservare per 10 anni dall'immissione in commercio degli imballaggi cui si riferisce. Ai sensi dell'articolo 15 il fabbricante può nominare, mediante mandato scritto, un mandatario, chiamandolo ad eseguire i compiti specificati nel mandato ricevuto.

L'articolo 14 prevede che i **fornitori** di imballaggi o materiali di imballaggio trasmettano al fabbricante tutte le informazioni e la documentazione necessarie affinché questi possa dimostrare la **conformità** dell'imballaggio.

Anche gli **importatori** di imballaggi da paesi extra-UE sono tenuti ad immettere sul mercato dell'Unione **solo imballaggi conformi alle prescrizioni di sostenibilità e di etichettatura** previste dal regolamento e sono soggetti agli stessi obblighi in materia di etichettatura e documentazione imposti ai fabbricanti (articolo 16).

Quanto ai **distributori**, prima di mettere un imballaggio a disposizione sul mercato essi devono **verificare** che: il produttore soggetto agli obblighi di responsabilità estesa del produttore per l'imballaggio sia iscritto nel registro dei produttori; l'imballaggio sia etichettato conformemente al regolamento; il fabbricante e l'importatore abbiano rispettato le prescrizioni del regolamento ad essi riferite (articolo 17).

I **fornitori di servizi di logistica** devono garantire che le condizioni di stoccaggio, manipolazione e imballaggio o spedizione non pregiudichino la conformità degli imballaggi trattati alle prescrizioni di sostenibilità e di etichettatura previste dal regolamento (articolo 18).

Imballaggi eccessivi o superflui

L'articolo 21, per evitare imballaggi eccessivi o superflui, stabilisce che gli operatori economici che forniscono prodotti ai distributori finali o agli utilizzatori finali in imballaggi multipli, nonché in imballaggi per il trasporto o per il commercio elettronico, sono tenuti a garantire che il **rapporto tra lo spazio vuoto nell'imballaggio e il prodotto** o i prodotti confezionati sia al **massimo del 40%**.

Lo spazio occupato da materiali di riempimento (carta, cuscini d'aria, involucri a bolle d'aria, spugne o schiume di riempimento, polistirene, trucioli di polistirolo) è considerato spazio vuoto.

Divieto di utilizzo di alcuni tipi di imballaggio

L'articolo 22 stabilisce che gli operatori economici non possono immettere sul mercato imballaggi nei **formati** e ai **fini** elencati [all'allegato V](#) del regolamento, il quale menziona, tra gli altri: imballaggi **monouso** impiegati negli alberghi per i **prodotti per l'igiene personale**; buste monouso impiegati nella ristorazione e nel settore alberghiero per prodotti quali salse, zucchero (se non destinati all'asporto); vassoi, piatti e bicchieri in plastica monouso, nella ristorazione; contenitori, reti o sacchetti per quantità di frutta e verdura inferiore a 1,5kg.

La Commissione ha il potere di modificare tale elenco attraverso l'adozione di **atti delegati**.

Obblighi relativi ai sistemi di riutilizzo e ricarica

Gli articoli 23 e 24 prevedono che gli operatori economici che immettono sul mercato imballaggi riutilizzabili garantiscano l'esistenza di un sistema di riutilizzo dei medesimi che soddisfi le prescrizioni della proposta, chiamandoli perciò ad istituire un **sistema di riutilizzo** o a **partecipare a un sistema esistente**. I requisiti per il sistema di riutilizzo e per il ricondizionamento degli imballaggi riutilizzabili sono stabiliti nell'[allegato VI](#) del regolamento.

L'articolo 25 impone agli operatori economici che offrono **imballaggi ricaricabili** di fornire determinate informazioni agli utilizzatori finali e di garantire la conformità delle stazioni di ricarica alle prescrizioni di cui all'[allegato VI](#), parte C, del regolamento.

Obiettivi di riutilizzo e ricarica

L'articolo 26 stabilisce una serie di **obiettivi specifici** in materia di **riutilizzo e ricarica** per diversi settori e formati di imballaggio utilizzabili per **diverse categorie merceologiche**, prevedendo altresì delle esenzioni dall'obbligo di soddisfarli.

La Commissione può adottare **atti delegati** che stabiliscono obiettivi di riutilizzo più specifici e ulteriori esenzioni.

In particolare, la disposizione in esame stabilisce, tra l'altro, che dal 1° gennaio 2030 gli operatori economici che immettono sul mercato **elettrodomestici di grandi dimensioni** dovranno

garantire che il 90% di tali beni venga trasportato in imballaggi riutilizzabili, nell'ambito di un sistema di riutilizzo.

I distributori finali di **bevande fredde o calde per l'asporto** devono invece provvedere affinché:

- dal 1° gennaio **2030**, il **20%** delle bevande sia offerto in imballaggi riutilizzabili o ricaricabili;
- dal 1° gennaio **2040**, sia offerto nelle medesime tipologie di imballaggi almeno **l'80%** delle bevande.

Nel settore alberghiero, della ristorazione e del catering, i distributori finali di **alimenti da asporto**, generalmente consumati nel recipiente, devono garantire che:

- dal 1° gennaio **2030**, il **10%** di tali prodotti sia offerto in imballaggi riutilizzabili o ricaricabili;
- dal 1° gennaio **2040**, il **40%** di tali prodotti sia offerto nello stesso tipo di imballaggi.

I fabbricanti e i distributori finali di **bevande alcoliche come tra l'altro la birra**, bevande alcoliche gassate, bevande fermentate diverse dal vino, prodotti a base di bevande spiritose, nonché di **bevande non alcoliche** (ad esempio acqua, bibite analcoliche, tè freddo e bevande analoghe pronte al consumo, succo o mosto di frutta o verdura) dovranno provvedere affinché:

- dal 1° gennaio **2030** tali bevande vengano commercializzate per il **10%** in imballaggi riutilizzabili o ricaricabili;
- dal 1° gennaio **2040** almeno il **25%** di tali bevande venga commercializzato in imballaggi riutilizzabili o ricaricabili.

I fabbricanti e i distributori finali di **vino** (ma non di spumante) dovranno garantire che:

- dal 1° gennaio **2030** venga commercializzato per il **5%** in imballaggi riutilizzabili o ricaricabili;
- dal 1° gennaio **2040** venga commercializzato per il **15%** in imballaggi riutilizzabili o ricaricabili.

Gli operatori economici che utilizzano imballaggi per il trasporto e la consegna di **articoli non alimentari** messi a disposizione sul mercato per la prima volta tramite il **commercio elettronico** devono provvedere affinché:

- dal 1° gennaio **2030**, il **10%** di detti imballaggi sia costituito da imballaggi riutilizzabili;
- dal 1° gennaio **2040**, il **50%** di detti imballaggi sia costituito da imballaggi riutilizzabili.

Sono previste **esenzioni per gli operatori economici** che nel corso di un anno non abbiano immesso sul mercato più di **1.000 kg di imballaggi**, per le **microimprese** (come definite dalla raccomandazione della Commissione europea [2003/361](#)), nonché per gli operatori economici che, nel corso di un anno civile, hanno una superficie di vendita non superiore a 100 m².

Alla Commissione è conferito il potere di adottare **atti delegati** al fine di stabilire obiettivi o esenzioni ulteriori.

Gli articoli 27 e 28 stabiliscono le norme per il calcolo del raggiungimento, da parte degli operatori, dei diversi obiettivi di riutilizzo e ricarica e per la comunicazione all'autorità competente di tali obiettivi. Entro il 31 dicembre 2028, la Commissione adotterà un atto di esecuzione per stabilire le norme di calcolo dettagliate e la metodologia relativa a tali obiettivi.

Limiti all'utilizzo di borse di plastica (Capo V, art. 29)

L'articolo 29 stabilisce che **entro il 31 dicembre 2025 il consumo annuale di borse di plastica in materiale leggero non potrà superare le 40 unità a persona**. Gli Stati membri possono

escludere da tale obiettivo le borse di plastica in materiale ultraleggero, necessarie **a fini igienici** o fornite come imballaggio **per la vendita di alimenti sfusi** per evitare lo spreco di cibo.

Conformità degli imballaggi (Capo VI, artt. 30-34)

Il Capo VI, relativo alla conformità degli imballaggi, contiene per lo più disposizioni standard della [decisione 768/2008/CE](#) sulle modalità di valutazione della conformità degli imballaggi e riguarda:

- l'uso di **metodi affidabili, accurati e riproducibili** per le prove, le misurazioni e i calcoli (articolo 30);
- **norme armonizzate** che forniscono una presunzione di conformità (articolo 31);
- la possibilità per la **Commissione** di adottare **specifiche tecniche comuni** con atti di esecuzione, laddove non siano disponibili norme armonizzate (articolo 32);
- le procedure di valutazione della conformità (articolo 33 e [allegato VII](#)); nonché
- la dichiarazione UE di conformità (articolo 34 e [allegati VII ed VIII](#)).

Gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (Capo VII, artt. 35-51)

Obblighi degli Stati membri e obiettivi di riduzione dei rifiuti

L'articolo 35 impone agli Stati membri di nominare una o più **autorità competente** per l'attuazione e l'applicazione degli obblighi derivanti dal regolamento, definendone l'organizzazione e il funzionamento e disciplinando tra l'altro:

- la **registrazione dei produttori**;
- il **monitoraggio degli obblighi di comunicazione**;
- la **sorveglianza dell'attuazione degli obblighi di responsabilità estesa del produttore**;
- la **messa a disposizione delle informazioni in conformità**.

Entro tre mesi dall'entrata in vigore del regolamento gli Stati membri comunicano alla Commissione i nominativi e i recapiti delle autorità competenti designate.

L'articolo 36 riguarda la **segnalazione preventiva** che la Commissione deve elaborare in collaborazione con l'Agenzia europea dell'ambiente, in merito ai progressi compiuti dagli Stati membri verso il conseguimento degli obiettivi fissati dagli articoli 38 e 46.

L'articolo 37 prescrive agli Stati membri di introdurre un **capitolo sulla gestione degli imballaggi e dei rifiuti da essi derivanti** nei loro **piani di gestione dei rifiuti**, come previsto dall'art. 28 della direttiva [2008/98/CE](#).

L'articolo 38 prescrive a ciascuno Stato membro di **ridurre** progressivamente i **rifiuti generati dagli imballaggi** (rispetto ai livelli del 2018) con la seguente tempistica:

- **5%** entro il **2030**;
- **10%** entro il **2035**;
- **15%** entro il **2040**.

Si tratta di **prescrizioni minime** che gli Stati membri possono superare adottando disposizioni adeguate, purché coerenti con la proposta della Commissione. Tali obiettivi saranno riesaminati dalla Commissione europea entro otto anni dalla data di entrata in vigore del regolamento.

Gli Stati membri dovranno adottare misure, economiche o di altra natura, per incentivare l'applicazione della **gerarchia dei rifiuti**, al fine di **prevenire la generazione di rifiuti di imballaggio** e **ridurre al minimo l'impatto ambientale** degli imballaggi.

Il **principio della gerarchia dei rifiuti**, introdotto dalla [direttiva sui rifiuti](#) (si veda l'articolo 4, paragrafo 2) stabilisce che le politiche di prevenzione e gestione dei rifiuti devono prioritariamente essere rivolte:

- alla prevenzione

- alla preparazione per il riutilizzo;
- al riciclaggio;
- ad altro recupero (per esempio recupero di energia);
- allo smaltimento.

Registro dei produttori

L'articolo 39 impone agli Stati di istituire un **registro** per monitorare la **conformità dei produttori di imballaggi** alle nuove norme. I **produttori**, le organizzazioni per l'adempimento della responsabilità del produttore (se designate) o il rappresentante designato per la responsabilità estesa del produttore **saranno iscritti nel registro dello Stato membro** in cui il produttore mette **a disposizione** gli imballaggi **per la prima volta**. I produttori sono tenuti a iscriversi nel registro presentando un'apposita domanda.

Ogni anno, entro il 1° marzo, i **produttori dovranno comunicare all'autorità** responsabile del registro informazioni comprendenti:

- il nome e i marchi commerciali con cui operano, indirizzo, recapiti e un punto di contatto;
- il codice di identificazione nazionale del produttore, compreso il numero di iscrizione nel registro delle imprese o un numero di registrazione ufficiale equivalente, e il codice fiscale europeo o nazionale;
- i quantitativi in peso dei tipi di imballaggio che il produttore immette in commercio;
- una dichiarazione sul modo in cui adempiono agli obblighi relativi alla responsabilità estesa del produttore.

Se i **produttori non sono registrati** in uno Stato membro, essi **non potranno mettere a disposizione imballaggi** all'interno di quello Stato.

Responsabilità estesa del produttore

L'articolo 40 stabilisce che i **produttori** che per la prima volta mettono a disposizione imballaggi sul mercato nel territorio di uno Stato membro assumeranno la **responsabilità estesa del produttore** (*extended producer responsibility*, **EPR**) per i loro imballaggi.

Prevede inoltre che ciascun produttore nomini, con mandato scritto, un rappresentante designato per la **responsabilità estesa del produttore** in ogni Stato membro diverso quello in cui è stabilito e ove mette a disposizione per la prima volta gli imballaggi.

Il principio di **responsabilità estesa del produttore**, affermato dalla **direttiva** sui **rifiuti** (agli articoli 8 e 8 *bis*), attribuisce ai produttori la **responsabilità finanziaria ed operativa** del prodotto anche nella **gestione della fase finale del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto**, incluse le **operazioni di raccolta differenziata, di cernita e di recupero o di smaltimento**. Tale principio può comprendere anche la responsabilità organizzativa e la responsabilità di contribuire alla **prevenzione dei rifiuti** e alla **riutilizzabilità e riciclabilità dei prodotti**.

Con riguardo ai **fornitori di piattaforme online** che consentono ai consumatori di concludere contratti a distanza con i produttori, la disposizione in esame prevede che questi **debbano ottenere dai produttori** di imballaggi:

- informazioni sulla registrazione dei produttori stessi nello Stato membro in cui ha sede il consumatore, incluso il numero di registrazione;
- un'autocertificazione con cui il produttore si impegna a offrire solo imballaggi per i quali, nello Stato membro in cui si trova consumatore, sono soddisfatte le norme sulla responsabilità estesa del produttore.

L'articolo 41 consente ai produttori di **delegare a un'organizzazione** l'adempimento degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore. Gli Stati possono adottare misure per convertire tale facoltà in un obbligo. Qualora, in uno Stato membro, esistano più

organizzazioni autorizzate, l'autorità nazionale competente deve assicurarsi che, complessivamente, la loro attività copra l'intero territorio nazionale e che adempiano i loro obblighi in modo coordinato.

L'articolo 42 prevede che i **produttori** o le **organizzazioni** per l'adempimento della responsabilità del produttore designate richiedano un'**autorizzazione all'autorità competente**.

Sistemi di restituzione e raccolta

L'articolo 43 impone agli Stati di garantire l'**istituzione di sistemi** per la **restituzione** e/o la **raccolta differenziata** di **tutti i rifiuti di imballaggio** dal consumatore, da un altro utilizzatore finale o dal flusso dei rifiuti. **Deroghe** possono essere stabilite a condizione che la raccolta di rifiuti di imballaggio o di frazioni di imballaggio non ne pregiudichi l'idoneità al riutilizzo, al riciclaggio o alle altre operazioni di recupero.

Tali sistemi devono:

- consentire la partecipazione degli operatori economici dei settori interessati, delle autorità pubbliche e di soggetti terzi che gestiscono i rifiuti;
- coprire l'intero territorio nazionale e i rifiuti derivanti da ogni tipologia di imballaggio e attività;
- accettare i prodotti importati a condizioni non discriminatorie ed evitare ostacoli al commercio o distorsioni della concorrenza, in conformità del trattato.

Gli Stati membri devono promuovere con misure adeguate il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio che soddisfano le norme di qualità in materia di uso di materiali riciclati nei settori interessati.

Alcuni tipi di rifiuti di imballaggio possono essere raccolti in modo **indifferenziato** a patto che ciò non ne comprometta l'idoneità ad essere riciclati e purché i risultati delle operazioni di riciclaggio siano di qualità paragonabile a quella ottenuta mediante la raccolta differenziata.

Sistemi di deposito cauzionale e restituzione

L'articolo 44 prevede che gli Stati membri istituiscano **entro il 1° gennaio 2029** sistemi di **deposito cauzionale e restituzione** (conforme alle prescrizioni minime di cui all'[allegato X](#)) per:

- le **bottiglie** per bevande di **plastica monouso** (fino a tre litri di capacità);
- i **contenitori per bevande in metallo e alluminio monouso** (fino a tre litri di capacità).

Sono **esclusi da tale obbligo** gli imballaggi per vino e prodotti vitivinicoli, bevande spiritose, latte e prodotti lattiero-caseari.

Uno Stato può essere **esentato** da tale obbligo:

- se il **tasso di raccolta differenziata** di tali imballaggi è **superiore al 90%** in peso degli imballaggi della stessa tipologia immessi sul mercato negli anni 2026 e 2027;
- se (al più tardi entro il 1° gennaio 2027) notifica alla Commissione europea **domanda di deroga** e presenta un **piano di attuazione** indicante una strategia con azioni concrete, comprensivo di un calendario che garantisca il raggiungimento del tasso di raccolta differenziata del 90%.

Tale deroga viene meno laddove il **tasso di raccolta differenziata scenda al di sotto del 90%**. In tal caso lo Stato membro interessato deve istituire un sistema di deposito cauzionale e restituzione entro il 1° gennaio del secondo anno civile successivo a quello in cui la Commissione gli ha comunicato che la deroga non è più applicabile.

Gli Stati membri **possono** inoltre **istituire sistemi analoghi per le bottiglie in vetro monouso per bevande, i cartoni per bevande e gli imballaggi riutilizzabili**.

Resta in ogni caso salva la possibilità, per i medesimi Stati, di adottare disposizioni che vanno oltre le prescrizioni minime stabilite dall'articolo in esame.

Riutilizzo e ricarica

L'articolo 45 impone agli Stati membri di adottare **misure** per incoraggiare l'**aumento** di sistemi di **riutilizzo** e di **ricarica** degli imballaggi, le quali possono comprendere:

- l'uso di sistemi di deposito cauzionale e restituzione;
- il ricorso a incentivi economici, compresa la previsione di obblighi per i distributori finali, quali il pagamento per l'uso di imballaggi monouso o l'informazione ai consumatori sul costo dei medesimi presso il punto di vendita;
- l'obbligo per i distributori finali di offrire imballaggi riutilizzabili o idonei alla ricarica per una determinata percentuale di prodotti.

Obiettivi di riciclaggio e promozione del riciclaggio

L'articolo 46 stabilisce gli **obiettivi di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio** che gli Stati membri sono tenuti a conseguire (che sono i medesimi previsti dalla vigente direttiva 94/62/CE):

- **entro il 31 dicembre 2025** almeno il **65%** in peso di tutti i rifiuti di imballaggio generati;
- **entro il 31 dicembre 2025**, le seguenti percentuali minime in peso dei seguenti materiali specifici contenuti nei rifiuti di imballaggio generati:
 - 50% per la plastica;
 - 25% per il legno;
 - 70% per i metalli ferrosi;
 - 50% per l'alluminio;
 - 70% per il vetro;
 - 75% per la carta e il cartone;
- **entro il 31 dicembre 2030** almeno il **70%** in peso di tutti i rifiuti di imballaggio generati;
- **entro il 31 dicembre 2030** le seguenti percentuali minime in peso dei seguenti materiali specifici contenuti nei rifiuti di imballaggio generati:
 - 55% per la plastica;
 - 30% per il legno;
 - 80% per i metalli ferrosi;
 - 60% per l'alluminio;
 - 75% per il vetro;
 - 85% per la carta e il cartone.

Entro otto anni dall'entrata in vigore del regolamento tali obiettivi sono rivisti dalla Commissione europea che può renderli più ambiziosi. In caso di rinvio del termine per il conseguimento degli obiettivi del 2025, gli Stati membri sono tenuti a presentare un **piano di attuazione** in linea con l'**allegato XI**, che la Commissione può chiedere di rivedere.

Gli Stati membri **incoraggiano** l'**utilizzo** di **materiali** ottenuti dal **riciclo** per la fabbricazione di nuovi imballaggi o altri prodotti, intervenendo sulle condizioni di mercato o rivedendo se necessario le norme che ne impediscono lo sfruttamento.

Gli articoli 47 e 48 stabiliscono le norme per il calcolo del conseguimento degli obiettivi di riciclaggio.

Gli Stati membri devono, tra l'altro, **calcolare il peso dei rifiuti** di imballaggio **prodotti e riciclati** nel corso dell'anno e istituire un sistema di controllo della **qualità e tracciabilità** dei rifiuti di imballaggio, anche tramite **registri elettronici**.

I rifiuti di imballaggio inviati in un altro Stato membro per essere lì riciclati possono essere **computati come riciclati solo dallo Stato in cui ha avuto luogo la loro raccolta**. I rifiuti di imballaggio esportati fuori dall'Unione sono computati come riciclati dallo Stato membro di

raccolta solo se la loro spedizione è conforme alle norme del [regolamento](#) sulle **spedizioni di rifiuti**.

Uno Stato può conseguire un livello diverso (rettificato) rispetto agli obiettivi indicati dal regolamento tenendo conto della quota media, nei tre anni precedenti, di imballaggi per la vendita riutilizzabili immessi per la prima volta sul mercato e riutilizzati nell'ambito di un sistema di riutilizzo degli imballaggi.

Informazioni e comunicazioni

L'articolo 49 dispone che i produttori o le organizzazioni per l'adempimento della responsabilità del produttore mettano a disposizione **informazioni sulla prevenzione e la gestione dei rifiuti di imballaggio** per gli imballaggi che forniscono all'interno del territorio di uno Stato membro.

L'articolo 50 prevede che gli **Stati membri comunichino** ogni anno **alla Commissione europea** dati relativi tra l'altro:

- al conseguimento degli **obiettivi di riciclaggio**;
- al **consumo di borse di plastica** in materiale ultraleggero, leggero e pesante;
- al **tasso di raccolta degli imballaggi** coperti dall'obbligo di istituzione di sistemi di deposito cauzionale e restituzione; e
- agli **imballaggi immessi sul mercato** e ai tassi di riciclaggio per i formati/tipi di imballaggio, come indicato nella tabella 3, [dell'allegato II](#), parte 3.

L'articolo 51 prevede che gli Stati membri istituiscano **banche dati sugli imballaggi e sui relativi rifiuti** in modo raccogliere informazioni, tra l'altro: sull'entità, le caratteristiche e l'evoluzione dei **flussi** degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio a livello dei singoli Stati membri; sulla **tossicità o pericolosità** di materiali e componenti utilizzati per la fabbricazione di imballaggi.

Procedure di salvaguardia (Capo VIII, artt. 52-56)

Il capo VIII riguarda le procedure di salvaguardia e si basa su disposizioni standard inserite in altri atti giuridici relativi al mercato interno.

In particolare, l'articolo 52 disciplina la procedura a livello nazionale applicabile agli imballaggi che, secondo l'autorità di vigilanza competente, presentano **rischi per l'ambiente o la salute umana**, non rispettando le prescrizioni stabilite nel regolamento. L'autorità in questione, in assenza di un adeguato intervento da parte dell'operatore economico interessato per eliminare il rischio riscontrato, può adottare misure provvisorie per vietare la messa a disposizione dell'imballaggio sul loro mercato nazionale, per ritirarlo da tale mercato o per richiamarlo, informandone tempestivamente la Commissione e gli altri Stati membri.

L'articolo 53 disciplina la procedura applicabile ove siano sollevate **obiezioni contro una misura adottata da uno Stato membro**, ai sensi dell'articolo 52, o qualora la Commissione ritenga una misura nazionale contraria alla legislazione dell'Unione.

Gli articoli 54-56 concernono specifici aspetti delle procedure sopra richiamate.

Appalti pubblici verdi (Capo IX, art. 57)

L'articolo 57 disciplina gli appalti pubblici verdi e in particolare la possibilità per la Commissione di adottare **atti delegati** che stabiliscano le prescrizioni applicabili agli appalti pubblici (ad esempio specifiche tecniche, criteri di selezione, criteri di aggiudicazione, ecc.) sulla base delle prescrizioni di sostenibilità di cui al presente regolamento.

Il **Capo X** della proposta disciplina l'esercizio, da parte della Commissione europea, del potere di adottare **atti delegati** (articolo 58) ed **atti di esecuzione** (articolo 59).

Il **Capo XI** contiene le **modifiche** apportate dalla proposta al regolamento (UE) 2019/1020 e alla direttiva (UE) 2019/904.

Il **Capo XII** contiene le **disposizioni finali** della proposta.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta sarà esaminata dal Parlamento europeo e dal Consiglio secondo la **procedura legislativa ordinaria**. Al **Parlamento europeo** è stata assegnata alla **Commissione** per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (**ENVI**), che ha nominato relatore l'onorevole RIES Frédérique (Belgio, *Renew Europe*), mentre la Commissione giuridica (JURI), nonché quelle per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (AGRI), per il mercato interno e la protezione dei consumatori (IMCO) e per l'industria, la ricerca e l'energia (ITRE) dovranno rendere un parere.

Esame presso altri Parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito [IPEX](#), l'esame dell'atto è stato concluso dal Parlamento lituano, mentre è stato avviato dal Senato ceco, dal Bundestag tedesco, nonché dai Parlamenti irlandese, slovacco, danese, finlandese, svedese e spagnolo.