



## Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di regolamento sulla prevenzione delle dispersioni di pellet di plastica per ridurre l'inquinamento da microplastiche

Dossier n° 45 -  
19 dicembre 2023

Tipo e numero atto	<i>Proposta di regolamento COM(2023)645</i>
Data di adozione	<i>16 ottobre 2023</i>
Base giuridica	<i>Articolo 192, paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea</i>
Settori di intervento	<i>Controllo dell'inquinamento; materia plastica; prevenzione dell'inquinamento; impatto ambientale; movimentazione e trasporto merci; rifiuti di plastica; catene di approvvigionamento; normativa sulle sostanze chimiche</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Assegnata alla Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (ENVI)</i>
Assegnazione	<i>23 novembre 2023, Commissioni VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici e X Attività produttive, commercio e turismo</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>9 febbraio 2024</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>No</i>

### Finalità e contenuti

Il 16 ottobre 2023 la Commissione europea ha presentato una **proposta** di regolamento volta a prevenire l'**inquinamento da microplastica** causato dal **rilascio accidentale di pellet di plastica** che ne costituisce uno dei maggiori fattori di dispersione nell'ambiente.

In base alla nuova disciplina, tutti gli operatori dell'UE che manipolano *pellet* dovrebbero adottare le misure precauzionali necessarie ad evitarne la diffusione nell'ambiente. Le norme proposte prevedono inoltre:

- migliori pratiche di trattamento e manipolazione per gli operatori, a seconda delle dimensioni dell'impianto o del volume di quantità trasportate;
- certificazione obbligatoria per gli operatori più grandi e autodichiarazioni di conformità per le imprese più piccole;
- una metodologia armonizzata per calcolare il rilascio di microplastiche nell'ambiente.

## Contesto giuridico, motivazione dell'intervento

### Contesto giuridico

La proposta della Commissione si inserisce nelle iniziative per l'attuazione del **Green Deal** europeo e mira a rafforzare la **Strategia europea sulla plastica nell'economia circolare** (2018), il **Piano d'azione per l'economia circolare** (2020) e il **Piano d'azione per l'inquinamento zero** (2021).

Per quanto riguarda le "macroplastiche", l'UE ha già adottato norme per contrastare l'inquinamento derivante da prodotti di plastica di grandi dimensioni che si disperdono nell'ambiente, tra cui la **direttiva** sulle plastiche monouso (SUPD), la **direttiva quadro sui rifiuti** (WFD), la **direttiva** sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (attualmente oggetto di **revisione**) e la **direttiva** quadro sulla **strategia per l'ambiente marino**. Tali misure contribuiscono a ridurre la produzione di rifiuti di plastica, a migliorarne la raccolta e il riciclaggio e a incentivare l'uso di contenuti riciclati nei nuovi prodotti, riducendo così la quantità di rifiuti di plastica nell'ambiente.

Con riferimento alle "microplastiche rilasciate in modo non intenzionale", oltre ai *pellet* di plastica la Commissione ha analizzato diverse altre fonti principali di rilascio involontario, come ad esempio le vernici, gli pneumatici, i tessuti sintetici, i geotessili e, in misura minore, le capsule di detersivo. Misure che contrastano il rilascio di microplastiche dagli **pneumatici** sono già state inserite nella **proposta** di regolamento in materia di omologazione dei veicoli, c.d. **EURO 7** (su cui il **18 dicembre** scorso il Consiglio e il Parlamento, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, hanno raggiunto un accordo provvisorio). Per queste fonti possono essere predisposte valutazioni d'impatto separate, ove opportune e necessarie, per sostenere eventuali proposte volte ad affrontare il problema dei rispettivi rilasci di microplastiche.

La proposta in esame integra inoltre le **disposizioni restrittive** sull'**aggiunta intenzionale di microplastiche** nei prodotti chimici, introdotte dalla **recente revisione del regolamento REACH** (registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche), che impongono due obblighi agli operatori economici: a) fornire **informazioni sull'uso e lo smaltimento dei pellet**, ad esempio mediante l'**etichettatura**, e b) riferire **annualmente sulle stime delle quantità rilasciate**. Pur migliorando le conoscenze sull'uso e sulla dispersione di *pellet*, tali obblighi non sono ulteriormente specificati e non viene introdotta una metodologia per stimare l'entità della dispersione. In particolare, la proposta integra tale quadro introducendo obblighi per gli operatori e prevedendo l'adozione di una metodologia standardizzata per il calcolo delle quantità rilasciate nell'ambiente.

La proposta è inoltre coerente con la raccomandazione non vincolante della **Convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nordorientale (OSPAR)** sui *pellet* di plastica, che promuove standard di prevenzione e sistemi di certificazione per l'intera catena di approvvigionamento della plastica. L'Organizzazione marittima internazionale (**IMO**) sta analizzando il trasporto di *pellet* di plastica via mare mediante container e valutando l'adozione di misure che sottoporrebbero gli operatori responsabili della manipolazione dei *pellet* a prescrizioni più stringenti.

Nella prospettiva della Commissione la proposta mira infine a:

- favorire l'introduzione di disposizioni sulle microplastiche nel contesto dei negoziati in corso per un **trattato globale sull'inquinamento da plastica**;
- contribuire all'attuazione **dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile**, guidata dai 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), in particolare: l'obiettivo 12 su modelli sostenibili di produzione e di consumo, l'obiettivo 14 sulla conservazione e l'utilizzo in modo durevole degli oceani, dei mari e delle risorse marine per uno sviluppo sostenibile e l'obiettivo 15 sull'ecosistema terrestre, insieme agli obiettivi 3 sulla salute e il benessere, 9 sulle infrastrutture, l'innovazione e l'industrializzazione e 13 sui cambiamenti climatici.

## Motivazione e obiettivi dell'intervento

La Commissione europea, ricordato che i *pellet* di plastica costituiscono la **materia prima industriale** utilizzata per la produzione di tutta la plastica, stima che ogni anno vengano prodotti e manipolati volumi elevati di *pellet*, sia a livello globale sia nell'UE (circa **57 milioni di tonnellate** nell'UE nel 2021).

Le attuali pratiche di gestione dei pellet comportano **dispersioni** in tutte le fasi della catena di approvvigionamento, in particolare nella produzione (anche di riciclo), nella lavorazione, nel trasporto e nel trattamento dei rifiuti. Una volta nell'ambiente, i *pellet* sono quasi impossibili da recuperare, anche per la loro mobilità. Come tutte le microplastiche, i *pellet* di plastica che fuoriescono dagli impianti industriali o durante il trasporto si disperdono facilmente nell'**aria**, nelle **acque superficiali** e nelle **correnti marine** e nel suolo, anche nei terreni agricoli.

Secondo la Commissione nel 2019 nell'UE sono state disperse nell'ambiente tra le **52.140 e le 184.290 tonnellate** di *pellet*, equivalenti a una quantità compresa tra **2.100 e 7.300 camion** all'anno. Si tratta della **terza fonte** di tutti i rilasci **non intenzionali di microplastica** che si aggiunge ad altre fonti quali vernici, pneumatici, tessuti, geotessili e, in misura minore, capsule di detersivo. Produce impatti negativi su **ambiente, clima, salute umana ed economia**.

Alcuni di questi impatti sono legati specificamente ai pellet, altri alle microplastiche in generale. I *pellet* vengono ingeriti da numerose specie marine e costiere (ad esempio, tartarughe marine, uccelli marini e molluschi e crostacei). Una volta ingeriti, possono causare danni fisici o la morte. Se non completano il passaggio attraverso l'apparato digerente, possono portare a malnutrizione o inedia. Come tutte le microplastiche, possono fungere da vettore per l'assorbimento di sostanze tossiche o microrganismi patogeni. Le plastiche e le microplastiche contribuiscono ai cambiamenti climatici in quanto rappresentano una fonte aggiuntiva di **emissioni di gas a effetto serra** (GHG) e di pressione sugli ecosistemi e sulla biodiversità. Gas a effetto serra vengono infatti emessi durante tutto il ciclo di vita della plastica, dalla produzione ai processi di degradazione, e la plastica nelle acque marine può anche interferire con la capacità degli oceani di assorbire e sequestrare l'anidride carbonica. Gli esseri umani sono esposti alle **microplastiche** attraverso l'**aria** e il **consumo di alimenti**. Le microplastiche, compresi i pellet di plastica, hanno potenziali impatti economici negativi su attività locali come la pesca commerciale e l'agricoltura (ad esempio, riduzione del pescato a causa degli impatti sugli *habitat* marini e impatti sugli ecosistemi e sulla fauna selvatica) sul turismo e sulle attività ricreative (ad esempio, potendo comportare la chiusura di spiagge e aree vulnerabili come parchi nazionali, fiumi e laghi).

La prevenzione dei rilasci di microplastica da tali fonti può rendere necessarie sostituzioni significative o modifiche di una certa entità alle caratteristiche dei prodotti. Le dispersioni di *pellet* di plastica, attribuibili invece a una **manipolazione inadeguata** di questo materiale, potrebbero essere ridotte con misure immediate atte a prevenire questo tipo di **inquinamento evitabile**.

La proposta della Commissione mira a ridurre la dispersione di pellet nell'ambiente di una percentuale compresa tra il **54% e il 74%**, che equivarrebbe ad una **riduzione del 6%** della **quantità totale di microplastiche** rilasciate in modo non intenzionale nell'ambiente.

## Base giuridica

La Commissione europea individua quale base giuridica della propria iniziativa legislativa, l'articolo 192, paragrafo 1, del **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**. In tale modo la Commissione ritiene preponderante nella sua iniziativa la dimensione della **protezione dell'ambiente** sulle disposizioni volte ad evitare la frammentazione del mercato nella gestione dei *pellet*.

## Sussidiarietà

Nella [scheda](#) sulla sussidiarietà e nella relazione illustrativa che accompagna la proposta, la Commissione definisce **essenziale** per garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente un complesso armonizzato di prescrizioni per la manipolazione dei *pellet* all'interno dell'Unione. Sottolinea inoltre che come tutte le microplastiche, i *pellet* sono **facilmente trasportabili** da un

luogo geografico all'altro e possono essere presenti in tutti gli ambienti. Sebbene in una prima fase la dispersione di *pellet* tenda a concentrarsi in un'area geografica specifica (aree industriali petrolchimiche o dei polimeri, piattaforme logistiche come i porti, ecc.), i *pellet* sono estremamente mobili e possono essere successivamente dispersi dalle acque superficiali, dalle correnti oceaniche e per via aerea. Di qui la **dimensione transfrontaliera** del problema, che, ad avviso della Commissione europea, rende **necessario un intervento a livello di UE**.

La Commissione sottolinea inoltre che iniziative autonome degli Stati membri sarebbero meno efficaci dal punto di vista dei costi e consentirebbero di conseguire un **livello di protezione dell'ambiente inferiore**. Sussisterebbe inoltre il rischio della coesistenza di legislazioni nazionali diverse e in contrasto tra loro.

Quanto al **valore aggiunto** dell'iniziativa dell'UE, nella scheda richiamata la Commissione sottolinea il vantaggio di **intervenire a livello dell'UE sulle dispersioni** di *pellet*, poiché ciò può garantire efficacemente un **elevato livello di protezione ambientale** in tutto il territorio dell'UE attraverso la riduzione della diffusione di *pellet* nell'ambiente. Per gli Stati membri requisiti armonizzati per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento da *pellet* comporterebbero costi minori e maggiore efficacia degli interventi.

## Proporzionalità

Ad avviso della Commissione europea, la proposta **non va oltre quanto necessario** per consentire agli operatori economici che gestiscono impiantini quali sono manipolati pellet di plastica in quantità superiori a cinque tonnellate all'anno, nonché ai trasportatori dell'UE e di paesi terzi, di gestire tali pellet in modo sicuro e responsabile. Si basano sulle migliori pratiche di manipolazione esistenti, in particolare il programma [Operation Clean Sweep®](#) (OCS) dell'industria e la raccomandazione non vincolante adottata dalle parti della **[Convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nordorientale](#)** (OSPAR). La proporzionalità delle prescrizioni è garantita dall'introduzione di prescrizioni **meno onerose per le PMI**, ove necessario, a seguito di un'approfondita consultazione dei portatori di interessi. Le autorità nazionali responsabili dovrebbero verificare la conformità dell'industria coadiuvate da certificatori, in un sistema che dovrebbe garantire un elevato grado di certezza del diritto.

## Principali contenuti della proposta

### Oggetto e ambito di applicazione

La proposta introduce (art. 1) **obblighi** per la **manipolazione dei pellet di plastica** in tutte le fasi della catena di approvvigionamento, al fine di prevenirne la dispersione. Le nuove disposizioni si applicherebbero **entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore** del regolamento:

- agli **operatori economici** che hanno manipolato *pellet* di plastica nell'Unione in quantità superiori a **cinque tonnellate** nell'anno civile precedente;
- ai **vettori** dell'UE e dei paesi terzi che trasportano *pellet* di plastica nell'Unione (art. 1).

### Obblighi per operatori e vettori

In generale è stabilito l'obbligo per gli operatori economici, i vettori dell'UE e dei paesi terzi (art. 3) di prevenire la dispersione a partire **dall'entrata in vigore del regolamento**. Per consentire alle autorità nazionali competenti di effettuare in modo efficiente i controlli di conformità, gli operatori economici e i vettori dell'UE dovrebbero informarle sulle attività che comportano manipolazione di *pellet* di plastica.

Tra gli obblighi conseguenti alla manipolazione di pellet di plastica figurano (art. 4)

- l'elaborazione di un **piano di valutazione dei rischi** per ciascun impianto, tenendo conto della sua natura e dimensioni, nonché della portata delle operazioni;

- l'installazione di **attrezzature** ed esecuzione di **procedure** così come previsto dal citato piano di valutazione dei rischi;
- la **notifica del medesimo piano di valutazione** all'autorità competente dello Stato membro in cui si trova l'impianto.

Le norme proposte prevedono inoltre (art. 4) che gli operatori, nel dare attuazione al piano di valutazione dei rischi provvedano, in ordine di priorità, a:

- **prevenire** ed evitare eventuali fuoriuscite di pellet dal contenimento primario;
- **contenere** i pellet eventualmente fuoriusciti per assicurarsi che non si disperdano nell'ambiente;
- **bonificare** dopo un evento di fuoriuscita o dispersione.

Gli operatori economici e i vettori dell'UE devono inoltre:

- garantire che il proprio **personale** sia **formato** in alle responsabilità specifici di ciascun addetto e che conosca e sia capace di utilizzare le attrezzature pertinenti e di eseguire le procedure stabilite;
- tenere un **registro delle azioni** intraprese per ottemperare agli obblighi previsti dalle nuove disposizioni;
- tenere un **registro delle quantità di dispersioni** stimate annualmente e del volume totale di pellet di plastica manipolato.

Se un'azione intrapresa per la prevenzione, il contenimento e la bonifica di fuoriuscite e dispersioni non sortisce il risultato atteso, gli operatori economici e i vettori dell'UE e dei paesi terzi devono adottare **misure correttive**.

Ogni anno gli operatori economici che non siano micro o piccole imprese e che gestiscono impianti in cui sono stati manipolati pellet di plastica in **quantità superiori a 1.000 tonnellate** nell'anno civile precedente, effettuano per ogni impianto una **valutazione interna** sullo stato di conformità alle prescrizioni del **piano di valutazione dei rischi**. La valutazione interna può riguardare, tra l'altro:

- le **quantità stimate** e le **cause delle dispersioni**;
- le **attrezzature** e/o le procedure di prevenzione, contenimento e bonifica implementate per evitare future dispersioni e la loro efficacia;
- i **colloqui con il personale**, le ispezioni delle attrezzature e delle procedure in uso e la revisione della documentazione pertinente.

### **Certificazioni e controlli**

Si disciplinano (art. 5) gli obblighi relativi alle **certificazioni** che devono essere ottenute a livello di sito – nel formato previsto dall'Allegato II - per agevolare i **controlli di conformità** delle autorità nazionali competenti. Gli operatori economici registrati nel sistema comunitario di ecogestione e audit ai sensi del [regolamento](#) c.d. EMAS saranno considerati conformi e quindi esentati (art. 6) dall'obbligo di ottenere un certificato e di notificare il rinnovo del piano di valutazione dei rischi e dell'autodichiarazione di conformità.

Sono definiti (art. 7) i **requisiti** che i **certificatori** sono tenuti a soddisfare per essere accreditati dagli Stati membri. Nel valutare la conformità, i certificatori devono effettuare **controlli a campione**. Dopo aver rilasciato un certificato, i certificatori sono tenuti a notificarlo all'autorità competente, che deve tenere un registro corrispondente. Tale registro deve essere messo a disposizione del pubblico su un sito web a fini di trasparenza.

### **Verifiche di conformità**

Le **autorità nazionali competenti** dovrebbero essere responsabili (art. 8) della **verifica della conformità** degli operatori economici, dei vettori dell'UE e dei paesi terzi, alle prescrizioni del regolamento. Sarebbero pertanto tenute a eseguire **ispezioni ambientali e controlli**, tenendo

conto delle informazioni inviate dai certificatori e dagli operatori economici (autodichiarazioni, piani di valutazione dei rischi) nonché a esaminare i reclami presentati da persone fisiche o giuridiche o da organizzazioni.

La proposta introduce anche **obblighi di comunicazione** per gli **Stati membri** (art. 8), vale a dire la presentazione alla Commissione, ogni tre anni, di una **relazione** sull'attuazione del regolamento.

In caso di **eventi e incidenti gravi** le autorità nazionali competenti sarebbero autorizzate (art.9) ad imporre agli operatori economici e ai vettori dell'UE e dei paesi terzi le **misure ulteriori** ritenute necessarie per limitarne le conseguenze sulla salute o sull'ambiente e per prevenire ulteriori incidenti o dispersioni. L'articolo 10 stabilisce che, in caso di **non conformità** che comporti un **pericolo immediato** per la salute umana o **effetti negativi significativi sull'ambiente**, le autorità competenti dovrebbero poter sospendere il funzionamento dell'impianto fino al ripristino della conformità.

### **Poteri delle autorità competenti**

Gli Stati membri designano una o più autorità competenti per l'applicazione e l'esecuzione del nuovo regolamento, conferendo loro i poteri di ispezione ed esecuzione necessari (art. 11), tra cui:

- il potere di **accedere ai documenti**, ai **dati** o alle **informazioni** pertinenti relativi a una violazione delle prescrizioni del presente regolamento, in qualsiasi forma o formato e indipendentemente dal supporto su cui sono memorizzati o dal luogo in cui sono conservati, e il potere di fare o ottenere copie degli stessi;
- il potere di **imporre** a qualsiasi persona fisica o giuridica di **fornire informazioni, dati o documenti pertinenti**, in qualsiasi forma o formato e indipendentemente dal supporto su cui sono memorizzati o dal luogo in cui sono conservati, al fine di stabilire se si sia verificata o sia in corso una violazione delle prescrizioni del presente regolamento e i dettagli di tale violazione;
- il potere di **avviare un'ispezione** di propria iniziativa per far cessare o vietare le violazioni delle prescrizioni del regolamento;
- il **potere di accesso agli impianti**.

### **Metodologia standardizzata**

È previsto (art. 13) che la Commissione chieda agli organismi europei di normazione di stabilire uno standard per stimare le quantità di pellet disperse nell'ambiente.

### **Assistenza alle imprese**

Sono previste (art.12) forme di sostegno rivolte alle **piccole e medie imprese** della catena di approvvigionamento dei pellet per conformarsi alle nuove disposizioni. In particolare, la Commissione sarebbe tenuta a creare materiale di **sensibilizzazione** e **formazione** sulla corretta attuazione delle prescrizioni del regolamento. Gli Stati membri dovrebbero garantire a queste imprese l'accesso alle **informazioni** e all'**assistenza** in materia di conformità al regolamento. Fatte salve le norme applicabili in materia di aiuti di Stato, l'assistenza degli Stati membri può assumere la forma di: **sostegno finanziario**; **accesso a finanziamenti**; **formazione specializzata** per i dirigenti e il personale; e **assistenza tecnica e organizzativa**.

### **Sanzioni**

Il regolamento proposto prevede (art. 15) che gli Stati membri stabiliscano le **sanzioni, effettive, proporzionate e dissuasive**, applicabili per violazioni. In particolare, le **sanzioni pecuniarie** dovrebbero essere **proporzionate al fatturato** della persona giuridica o al reddito della persona

fisica che ha commesso la violazione. Il livello delle sanzioni pecuniarie è calcolato in modo da garantire che privino effettivamente la persona responsabile delle violazioni dei benefici economici derivanti dalle stesse. Il livello delle sanzioni pecuniarie è gradualmente **aumentato in caso di violazioni reiterate**. Nel caso di una violazione commessa da una persona giuridica, l'**importo massimo** di tali ammende è pari ad **almeno il 4% del fatturato annuo dell'operatore economico** nello Stato membro interessato nell'esercizio finanziario precedente la decisione relativa all'ammenda. Le sanzioni dovrebbero inoltre tenere conto:

- della **natura**, della **gravità** e dell'**entità** della violazione;
- del carattere **doloso** o **colposo** della violazione;
- della **popolazione** o dell'ambiente interessati dalla violazione;
- della **situazione finanziaria dell'operatore economico**, del vettore dell'UE e del paese terzo ritenuto responsabile.

### **Misure di compensazione**

Le nuove disposizioni prevedono che, qualora si sia verificato un danno alla salute, causato in tutto o in parte da una violazione del regolamento proposto, il pubblico interessato possa chiedere e ottenere il risarcimento del danno dalle persone fisiche o giuridiche responsabili della violazione e, se del caso, dalle autorità competenti (art. 16).

### **Conferimento di deleghe alla Commissione europea**

È conferito alla Commissione europea (art. 17) il potere di adottare **atti delegati** per modificare le norme di dettaglio (di cui agli allegati da I a IV), al fine di tenere conto del **progresso tecnico e scientifico**.

### **Esame presso le Istituzioni dell'UE**

Presso il Parlamento europeo la proposta è stata assegnata alla **Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (ENVI)**, che ha nominato relatore il deputato **Joao Albuquerque** (*Alleanza progressista di Socialisti Democratici*, Portogallo).

### **Esame presso altri Parlamenti nazionali**

Sulla base dei dati forniti dal sito [IPEX](#), l'esame dell'atto risulta in corso presso la Camera dei Rappresentanti del Belgio, il Senato ceco, il Consiglio Nazionale della Repubblica Slovacca e i parlamenti finlandese e svedese.

