

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: <i>a)</i> Accordo tra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri, con Protocollo aggiuntivo e Scambio di lettere, fatto a Roma il 23 dicembre 2020, <i>b)</i> Protocollo che modifica la Convenzione tra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, con Protocollo aggiuntivo, conclusa a Roma il 9 marzo 1976, così come modificata dal Protocollo del 28 aprile 1978 e dal Protocollo del 23 febbraio 2015, fatto a Roma il 23 dicembre 2020, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno. C. 859, approvato in un testo unificato dal Senato, e abbinata C. 567 Quartapelle Procopio (Parere alle Commissioni riunite III e VI) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	152
<i>ALLEGATO 1 (Parere approvato dalla Commissione)</i>	163
Ratifica ed esecuzione del Protocollo emendativo dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Armenia sull'autotrasporto internazionale di passeggeri e di merci, firmato il 7 agosto 1999, fatto a Jerevan il 31 luglio 2018. C. 913, d'iniziativa dei senatori Craxi ed altri, approvata dal Senato (Parere alla III Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	155
<i>ALLEGATO 2 (Parere approvato dalla Commissione)</i>	164
Sui lavori della Commissione	156
ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:	
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 (Ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà) (<i>Esame e rinvio</i>)	157
Sui lavori della Commissione	161

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 22 marzo 2023. — Presidenza del presidente Alessandro GIGLIO VIGNA.

La seduta comincia alle 14.

Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: *a)* Accordo tra la Repubblica italiana e la Confederazione

svizzera relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri, con Protocollo aggiuntivo e Scambio di lettere, fatto a Roma il 23 dicembre 2020, *b)* Protocollo che modifica la Convenzione tra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, con Protocollo aggiuntivo, conclusa a Roma il 9 marzo 1976, così come modificata dal Protocollo del 28 aprile 1978 e dal Protocollo del 23 febbraio 2015,

fatto a Roma il 23 dicembre 2020, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

C. 859, approvato in un testo unificato dal Senato, e abbinata C. 567 Quartapelle Procopio.

(Parere alle Commissioni riunite III e VI).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Stefano CANDIANI (LEGA), *relatore*, illustra i contenuti del provvedimento, sottolineando preliminarmente come esso sia un testo unificato – risultante da due iniziative legislative presentate al Senato, una governativa e l'altra parlamentare – approvato dall'altro ramo del Parlamento il 1° febbraio scorso, adottato dalla Commissione riunite III e VI, nella seduta del 28 febbraio scorso come testo base per la prosecuzione dell'*iter*.

Per quanto concerne la prima delle due intese, fa presente che essa è composta da dieci articoli e risponde alla necessità di definire un quadro giuridico in grado di eliminare le doppie imposizioni sui salari, sugli stipendi e sulle altre remunerazioni analoghe ricevute dai lavoratori frontalieri.

In merito agli aspetti generali, rileva che le disposizioni dell'intesa bilaterale prevedono innanzitutto il principio di reciprocità (articolo 3). A differenza del precedente accordo del 1974 che regola unicamente il trattamento dei lavoratori frontalieri italiani che lavorano in Svizzera, l'Accordo del 2020 disciplina anche il trattamento dei frontalieri svizzeri che lavorano in Italia.

Quanto al metodo d'imposizione, osserva che i salari sono imponibili nel Paese di svolgimento dell'attività lavorativa, entro il limite dell'80 per cento di quanto dovuto dallo stesso Paese in base alla normativa sulle imposte sui redditi delle persone fisiche. Lo Stato di residenza applica poi le proprie imposte sui redditi ed elimina la doppia imposizione relativamente alle imposte prelevate nell'altro Stato (articolo 5).

Ricorda che l'Accordo fornisce, poi, una definizione di aree di frontiera riferendosi, per quanto riguarda l'Italia, alle regioni Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta e la

Provincia autonoma di Bolzano, mentre per la Svizzera si intendono i cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese (articolo 2).

Precisa che, ai sensi dell'intesa, s'intende « lavoratore frontaliere » una persona fisica – fiscalmente residente nei comuni i cui territori ricadono, per intero o parzialmente, in una fascia di venti chilometri dal confine con l'altro Stato contraente – che svolga un'attività di lavoro dipendente nell'area di frontiera dell'altro Stato contraente per un datore di lavoro residente, una stabile organizzazione o una base fissa dell'altro Stato e che in generale, ritorna quotidianamente nel proprio Stato di residenza (articolo 1).

Viene disposto un regime transitorio per i lavoratori frontalieri residenti in Italia che lavorano in Svizzera o che vi hanno lavorato con decorrenza dal 31 dicembre 2018. Ai lavoratori summenzionati, infatti, viene applicato il regime di tassazione esclusiva in Svizzera fino alla data di entrata in vigore del nuovo accordo (articolo 9).

Osserva che, in particolare, in base al paragrafo 1 dell'articolo 9, le remunerazioni ricevute dai lavoratori frontalieri residenti in Italia che, alla data di entrata in vigore dell'Accordo, svolgono oppure che – tra il 31 dicembre 2018 e la data di entrata in vigore – abbiano svolto un'attività di lavoro dipendente nell'area di frontiera in Svizzera per un datore di lavoro ivi residente, una stabile organizzazione o una base fissa svizzere restano imponibili soltanto in Svizzera.

Il paragrafo 2 prevede che i cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese verseranno a beneficio dei comuni italiani di confine una parte del gettito fiscale derivante dalle remunerazioni dei lavoratori frontalieri, fino all'anno fiscale che termina il 31 dicembre 2033 e tale compensazione, secondo il paragrafo 3, è stabilita nella misura del 40 per cento dell'ammontare lordo delle imposte pagate. Viene istituito un apposito fondo che garantirà ai comuni di frontiera eguali risorse oltre al fondo che permetterà il rilancio delle zone di confine.

Segnala che ulteriori disposizioni riguardano il principio di non discriminazione

del lavoratore frontaliere nel trattamento fiscale in base alla nazionalità e alla residenza, come anche alla durata del soggiorno o alla frequenza del ritorno al proprio domicilio (articolo 4), la amichevole risoluzione delle questioni riguardanti l'interpretazione o applicazione dell'Accordo (articolo 6) e la cooperazione amministrativa tra i due Paesi (articolo 7), l'entrata in vigore dell'Accordo (articolo 9) e la clausola di riesame (articolo 10)

Precisa che dell'Accordo è parte integrante anche un Protocollo aggiuntivo con funzione interpretativa e integrativa, composto di 12 paragrafi che prevede – fra l'altro – la consultazione bilaterale in caso di modifica sostanziale della legislazione fiscale da parte di uno dei due Paesi (paragrafo 1), la precisazione circa la tipologia di imposte applicabili ai frontalieri (paragrafo 4), nonché la disciplina relativa ad alcuni aspetti di funzionamento della Commissione mista di cui all'articolo 6 sulla composizione delle controversie riguardanti l'interpretazione o applicazione dell'Accordo.

Rileva altresì che la sostituzione dell'Accordo sui lavoratori frontalieri del 3 ottobre 1974 con il nuovo Accordo del dicembre 2020 comporta la necessità di adeguare, attraverso lo strumento del Protocollo modificativo, anche la disposizione dell'articolo 15, paragrafo 4, della Convenzione tra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera per evitare le doppie imposizioni del 1976. Composto di due articoli, il Protocollo modificativo cambia il paragrafo 4 dell'articolo 15 della Convenzione bilaterale per evitare le doppie imposizioni del 1976, adeguando il riferimento al nuovo Accordo relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri e confermando che anche il nuovo Accordo costituisce parte integrante della Convenzione del 9 marzo 1976.

Per quanto attiene al contenuto del progetto di legge di ratifica, pone in rilievo l'articolo 11 che dispone l'istituzione, l'alimentazione ed il riparto del Fondo per lo sviluppo economico, il potenziamento delle infrastrutture e il sostegno dei salari nelle zone di confine italo-elvetiche, allocato nello

stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il Fondo, la cui dotazione annua è indicata nel comma 1 a partire dal 2025, è destinato al finanziamento di progetti di sviluppo economico e sociale dei territori dei comuni di frontiera e al potenziamento delle infrastrutture nelle zone di confine tra Italia e Svizzera, con particolare riguardo al sostegno delle remunerazioni nette dei lavoratori residenti nei suddetti comuni, occupati in aziende negli stessi territori, mediante assegni integrativi a titolo di premio di frontiera, al fine di sostenere la competitività salariale rispetto ai livelli salariali oltre confine e scongiurare i conseguenti rischi di desertificazione produttiva.

Ricorda che il comma 2 stabilisce che con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'interno, sentiti le regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, la Provincia autonoma di Bolzano ed i comuni frontalieri interessati, siano definiti i criteri per la distribuzione delle risorse del Fondo.

L'articolo 12 del provvedimento dispone inoltre, all'articolo 12, che entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali istituisca con proprio decreto, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un tavolo interministeriale con lo scopo di discutere proposte in materia di sicurezza sociale, mercato del lavoro e dialogo sociale, nonché cooperazione transnazionale per la definizione di uno Statuto dei lavoratori frontalieri.

Sul piano delle relazioni con l'UE, rammenta che Berna non aderisce allo Spazio economico europeo e che, al fine di ridurre al minimo le conseguenze negative della mancata ratifica dell'Accordo SEE, nel 1994 furono avviati i negoziati su una serie di accordi settoriali tra l'Unione europea e la Svizzera nei settori della libera circolazione delle persone, dei trasporti terrestri e aerei, della cooperazione scientifica e tecnologica, degli appalti pubblici, degli scambi agricoli, e del reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità.

Tali accordi (cosiddetto pacchetto bilaterale I) sono entrati in vigore il 1° giugno 2002. A seguito di un secondo round di negoziati bilaterali nel 2004 sono stati conclusi accordi (il cosiddetto pacchetto bilaterale II) tra la UE e la Confederazione.

Precisa che le relazioni tra UE e Svizzera hanno subito delle tensioni a seguito dell'esito (50,3 per cento dei voti favorevoli) del *referendum* tenutosi in Svizzera nel febbraio del 2014 favorevole alla rinegoziazione degli accordi sulla libera circolazione delle persone, all'introduzione di quote per l'immigrazione. Sono circa 1 milione i cittadini dell'UE che risiedono in Svizzera ed i lavoratori transfrontalieri che si recano nella Confederazione ogni giorno sono circa 340.000 (circa 80.000 mila dall'Italia, in gran parte residenti nelle province di Verbano-Cusio-Ossola, Varese, Como e Sondrio).

Ricorda che le relazioni tra l'Unione europea e la Svizzera si sono poi normalizzate in seguito all'approvazione da parte del Parlamento svizzero, nel dicembre del 2016, di una legge attuativa del *referendum* che si limita a prevedere di conseguire l'obiettivo della limitazione dell'immigrazione attraverso una maggiore promozione dell'assunzione di manodopera locale nei settori dove si registra un tasso di disoccupazione maggiore della media. Il 26 maggio 2021 Berna ha assunto la decisione di non firmare il nuovo accordo quadro istituzionale tra UE e Svizzera per l'applicazione uniforme delle regole del mercato interno, i cui negoziati si erano conclusi il 23 novembre 2018, indicando la decisione unilaterale di porre fine ai negoziati in corso.

Rileva che le due parti stanno adesso compiendo alcuni passi verso la ripresa del dialogo politico come testimonia la recente missione del vicepresidente della Commissione europea Maros Sefcovic a Berna.

Sottolinea la necessità di procedere rapidamente alla ratifica degli accordi in esame, concludendo un percorso troppo a lungo sospeso, che ha generato pesanti incertezze nei lavoratori frontalieri. L'accordo pertanto, pur non sciogliendo le criticità connesse alla situazione delle aree di

confine, delinea un quadro normativo che potrà essere ulteriormente migliorato.

Presenta una proposta di parere favorevole, di cui dà lettura (*vedi allegato 1*).

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

Ratifica ed esecuzione del Protocollo emendativo dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Armenia sull'autotrasporto internazionale di passeggeri e di merci, firmato il 7 agosto 1999, fatto a Jerevan il 31 luglio 2018.

C. 913, d'iniziativa dei senatori Craxi ed altri, approvata dal Senato.

(Parere alla III Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

Isabella DE MONTE (A-IV-RE), *relatrice*, riferisce che la Commissione politiche dell'Unione europea è oggi chiamata ad esaminare, per le parti di propria competenza, la proposta di legge, già approvata dal Senato lo scorso 21 febbraio, recante ratifica ed esecuzione del Protocollo emendativo dell'Accordo italo-armeno sull'autotrasporto internazionale di passeggeri e di merci, firmato a Jerevan il 31 luglio 2018, ai fini dell'espressione del prescritto parere alla Commissione III (Affari esteri).

Ricorda che l'Armenia è uno dei Paesi coinvolti nella politica dell'UE a favore del Partenariato orientale, avviato nel 2009 in occasione del Vertice di Praga, con l'obiettivo di rafforzare la dimensione orientale della Politica europea di vicinato dell'UE.

Le relazioni bilaterali tra l'UE e l'Armenia si basano sull'Accordo di partenariato globale e rafforzato, entrato pienamente in vigore il 1° marzo 2021, che ha tra i suoi obiettivi principali quello di:

a) rafforzare il partenariato globale politico ed economico e la cooperazione tra le parti;

b) promuovere il rafforzamento della democrazia e della stabilità politica, economica e istituzionale in Armenia;

c) promuovere, preservare e rafforzare la pace e la stabilità a livello regionale e internazionale;

d) sostenere gli sforzi dell'Armenia volti a sviluppare il proprio potenziale economico tramite la cooperazione internazionale;

e) intensificare la cooperazione commerciale; creare le condizioni per una cooperazione sempre più stretta in altri settori di reciproco interesse.

Fa presente che l'UE è il principale donatore per la cooperazione allo sviluppo in Armenia e uno dei principali *partner* commerciali del Paese. Nel 2022 l'Unione ha mobilitato 3,6 milioni di euro in assistenza umanitaria per far fronte alle conseguenze del conflitto tra Armenia e Azerbaigian. Sulla base della precedente missione EUMCAP (capacità di vigilanza dell'UE in Armenia), il 20 febbraio 2023 l'UE ha schierato una missione civile in Armenia (EUMA) composta da 100 persone, nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), per svolgere attività di osservazione e comunicazione nell'ambito di un mandato iniziale di due anni. L'obiettivo è contribuire alla stabilità nelle zone di frontiera, creare un clima di fiducia e consentire la normalizzazione delle relazioni tra l'Armenia e l'Azerbaigian, con il sostegno dell'UE.

Ricorda che il Protocollo in via di ratifica è finalizzato ad introdurre modifiche al testo dell'Accordo bilaterale richieste dalla Parte italiana durante nell'ottobre 2015, al fine di assicurare maggiore flessibilità per gli operatori del trasporto stradale delle merci (in particolare italiani) che dispongono di parchi veicolari costituiti anche da veicoli trainanti.

Ciò al fine di dotare il veicolo trainato stesso di un'autonoma autorizzazione per la circolazione nel territorio dell'altra Parte contraente al fine di consentire agli operatori del trasporto che detengono veicoli rimorchiati nei loro parchi veicolari di scegliere in modo maggiormente conveniente, sul piano dei costi e dell'operatività, l'ope-

ratore straniero per la trazione lungo il percorso finale in Armenia.

Venendo ad illustrarne più nel dettaglio il contenuto, segnala che l'articolo 1 integra le disposizioni di cui all'articolo 11 dell'Accordo, riguardante il trasporto di merci effettuato da un complesso veicolare di due veicoli (autocarro che traina un rimorchio o trattore stradale che traina un semirimorchio).

L'articolo 2 sostituisce il secondo comma dell'articolo 25 dell'Accordo, indicando come autorità competenti incaricate dell'attuazione dell'Accordo il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per la Parte italiana (originariamente era indicato il Ministero dei Trasporti e della Navigazione – Dipartimento dei Trasporti Terrestri) ed il Ministero dei Trasporti, delle Comunicazioni e delle Tecnologie Informatiche per la Parte armena (originariamente era indicato il Ministero dei Trasporti).

Segnala che l'articolo 3 dispone che l'Accordo e il Protocollo saranno attuati nel pieno rispetto delle leggi e dei regolamenti dei rispettivi contraenti, nonché con gli obblighi internazionali e, per l'Italia, di quelli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. L'articolo 4 stabilisce l'entrata in vigore del Protocollo dopo la ricezione dell'ultima notifica attestante l'espletamento delle procedure previste dalle rispettive legislazioni.

Conclusivamente dà lettura di una proposta di parere favorevole, motivato dalla piena coerenza tra il provvedimento di ratifica e l'ordinamento dell'Unione europea (*vedi allegato 2*).

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

Sui lavori della Commissione.

Alessandro GIGLIO VIGNA, *presidente*, ricorda a tutti i commissari che domani, 23 marzo, in seduta congiunta con la Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato, si procederà alle ore 14, nell'aula della Commissione Affari esteri, ad un incontro con una delegazione della Commis-

sione mista per l'Unione europea delle *Cortes Generales* in visita a Roma in preparazione del semestre di Presidenza spagnola del Consiglio dell'Unione europea, che inizierà a luglio prossimo. Stante la rilevanza dell'incontro – prodromico al nuovo semestre di Presidenza – rinnova a tutti i colleghi l'invito a partecipare.

La seduta termina alle 14.45.

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Mercoledì 22 marzo 2023. — Presidenza del presidente Alessandro GIGLIO VIGNA, indi del vicepresidente Gianfranco RONTONDI.

La seduta comincia alle 14.50.

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.

(Ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà).

(Esame e rinvio).

Alessandro GIGLIO VIGNA, *presidente*, avverte che la Commissione inizia oggi l'esame, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della 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). Segnala che il termine perentorio di otto settimane per l'espressione del parere motivato scadrà il 25 aprile prossimo.

Ricorda che il documento approvato dalla Commissione sarà trasmesso al Presidente del Senato, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Parlamento europeo, alla Commissione europea e al Consiglio dell'Unione europea, ai sensi del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al

Trattato sull'Unione europea ed al TFUE e dell'articolo 8 della legge 234 del 2012.

Pone in rilievo come la Commissione, in questo primo scorcio di legislatura, stia cercando di ridurre al massimo gli adempimenti – previsti dal regolamento – connessi all'approvazione di pareri sulla « fase discendente » del diritto europeo, per entrare nel vivo dei grandi *dossier* europei, nella fase di preparazione della legislazione dell'Unione. Menziona a tale proposito l'esame del regolamento euro 7, con la direttiva sulle case *green*, con il parere sulla *governance* economica dell'UE e lo facciamo adesso giorni con la direttiva sugli imballaggi.

Evidenzia l'ambizione di costruire, grazie anche allo spirito costruttivo delle opposizioni, un ruolo nell'interlocuzione con Bruxelles, approvando una serie di pareri motivati sul rispetto del principio di sussidiarietà: ricorda a tale proposito che l'ultimo parere approvato da questa Commissione risaliva al febbraio 2013.

Fa presente che la proposta di regolamento sugli imballaggi, di estrema rilevanza economico-produttiva, risulta attualmente all'esame non soltanto del Parlamento europeo ma anche di alcuni Parlamenti degli Stati membri dell'Unione, tra cui il *Bundestag* ed il *Bundesrat* tedeschi, il Senato della Repubblica ceca, il Parlamento spagnolo, il Consiglio Nazionale slovacco ed i Parlamenti danese, finlandese, svedese, irlandese e lituano.

Dà la parola al relatore, on. Candiani, per l'illustrazione dei contenuti del provvedimento, dopo avere auspicato lo svolgimento di un breve ciclo di audizione per approfondire meglio i profili di questo importante progetto di atto legislativo dell'UE.

Stefano CANDIANI (LEGA), *relatore*, riferisce che la proposta di regolamento al nostro esame prospetta una profonda e complessa riscrittura del quadro normativo dell'UE in materia di imballaggi e di rifiuti di imballaggio al fine di perseguire gli obiettivi fissati dal *Green Deal* e dal Piano d'azione per l'economia circolare.

In particolare, con questa iniziativa la Commissione europea intende perseguire tre finalità principali. La prima è quella di

ridurre i rifiuti di imballaggio *pro capite* per Stato membro del 15 per cento rispetto al 2018 entro il 2040 e, in tal modo, giungere a una riduzione complessiva dei rifiuti nell'UE del 37 per cento circa rispetto all'ammontare che si raggiungerebbe in assenza di modifiche normative.

Allo scopo la Commissione prospetta, per un verso, l'eliminazione degli imballaggi ritenuti inutili, 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 altro verso, si promuove il ricorso ad imballaggi riutilizzabili e ricaricabili, imponendo alle imprese di 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 di tale natura.

La seconda grande finalità della proposta è quella di rendere tutti gli imballaggi presenti sul mercato dell'UE riciclabili in modo sostenibile entro il 2030. A questo scopo si 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.

Ricorda che la terza ed ultima finalità è quella di 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.

Rileva che 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.

Rinvia alla documentazione prodotta dall'Ufficio per i Rapporti con l'Unione europea per ulteriori approfondimenti sulle specifiche previsioni della proposta.

Riepiloga i dati forniti dalla Commissione europea in merito alla situazione attuale ed agli effetti che le misure contenute nel nuovo regolamento produrrebbero che appaiono molto importanti per valutare approfonditamente i contenuti della proposta e il suo impatto, sono.

Osserva come, in primo luogo, la Commissione sottolinei che gli imballaggi costituiscono il 36 per cento dei rifiuti solidi urbani e che ogni europeo produce ogni anno circa 180 kg di rifiuti di imballaggio. La produzione totale di tali rifiuti nell'Unione è passata infatti da 66 milioni di tonnellate nel 2009 a 78,5 milioni di tonnellate nel 2019.

La produzione di imballaggi peraltro impiegherebbe grandi quantità di materie prime: il 40 per cento della plastica e il 50 per cento della carta utilizzate nell'UE sono infatti destinati agli imballaggi. In assenza di nuove misure, entro il 2030 l'Unione registrerebbe un ulteriore aumento del 19 per cento dei rifiuti di imballaggio, che arriverebbe al 46 per cento per i rifiuti di imballaggio di plastica.

Fa presente che, oltre ad aver riscontrato questa tendenza alla crescita della produzione di rifiuti di imballaggio, la Commissione europea denuncia 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, o l'utilizzo negli imballaggi di sostanze che possono essere pericolose e di un'etichettatura poco chiara ai fini della cernita) nonché 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'Unione di ridurre l'uso di materiali vergini nei nuovi imballaggi.

A fronte di questa situazione, ricorda che secondo la Commissione europea, le misure contenute nella proposta di regola-

mento al nostro esame dovrebbero ridurre entro il 2030 le emissioni di gas a effetto serra derivanti dagli imballaggi a 43 milioni di tonnellate rispetto alle 66 milioni di tonnellate di emissioni che verrebbero liberate a legislazione invariata. Il consumo di acqua si ridurrebbe di 1,1 milioni di metri cubi. I costi dei danni ambientali per l'economia e la società si ridurrebbero di 6,4 miliardi di euro. Dalle nuove misure si attende, altresì, creazione di nuova occupazione (in particolare, oltre 600 mila 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*.

Precisa che tuttavia la Commissione, nel richiamare questi dati, sembra non tenere in adeguata considerazione il fatto che gli Stati membri registrano significative differenze in relazione a tutti gli indicatori sopra richiamati. E che alcuni di essi hanno raggiunto ottimi risultati già in base alla disciplina vigente. In particolare, per quanto riguarda l'Italia, i dati disponibili evidenziano un primato nelle attività di recupero e riciclo dei rifiuti, avendo registrato i tassi più alti dell'intera Unione europea.

Nel 2020 la raccolta differenziata dei rifiuti urbani è arrivata al 63 per cento e lo smaltimento in discarica è sceso al 20 per cento, mentre per i rifiuti industriali il riciclo ha superato il 70 per cento e lo smaltimento in discarica è sceso al 6 per cento. Grazie a questo cambiamento nella gestione dei rifiuti, 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 per cento dal 2010 al 2020).

Sottolinea come, anche per quanto riguarda 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 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.

Oltre all'Italia hanno registrato tassi di riciclaggio molto elevati Belgio, Slovacchia

e Lettonia, mentre in altri paesi, come Romania, Bulgaria, Finlandia, Svezia e Grecia, la categoria di trattamento prevalente è la discarica. Tra gli Stati membri si osservano in effetti differenze significative in merito al ricorso ai diversi metodi di trattamento, a fronte delle quali la Commissione europea ha riscontrato 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, alcuni dei quali rischiano di non raggiungere l'obiettivo generale di riciclaggio degli imballaggi per il 2025.

Precisa che, in altre parole, la proposta definisce un approccio e una disciplina profondamente innovativi rispetto al quadro vigente ritenendo, in termini quasi drammatici, non superabili le lacune nelle performance di alcuni Stati membri rispetto agli obiettivi attuali di riciclaggio e sottovalutando gli ottimi risultati conseguiti dall'Italia ed alcuni altri Paesi.

È a partire da questa constatazione che occorre a suo avviso procedere alla valutazione dei profili relativi al rispetto dei principi in materia di riparto di competenze tra Unione e Stati membri.

Per quanto concerne la base giuridica, fa presente che la proposta in esame si fonda correttamente sull'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale conferisce all'Unione 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.

Questa disposizione – sulla quale, peraltro, è fondata anche l'attuale direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio – viene ritenuta – a suo avviso correttamente – una base giuridica adeguata 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.

Rileva che, 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.

Per quanto attiene alla conformità al principio di sussidiarietà, osserva come la valutazione appaia complessa poiché la Commissione europea ritiene che essa sussista anzitutto in virtù dell'impossibilità, da parte degli Stati membri, di affrontare in misura sufficiente tutti i problemi legati al mercato degli imballaggi. Interventi autonomi a livello nazionale potrebbero peraltro rivelarsi controproducenti, perché in grado di determinare un'ulteriore frammentazione del mercato interno.

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

Il valore aggiunto apportato da prescrizioni comuni viene rinvenuto nella capacità delle medesime di garantire 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.

Osserva come questi argomenti, forse corretti sul piano strettamente giuridico-formale, risultino meno convincenti ove siano sottoposti ad una più accurata verifica, anche alla luce dei dati riportati in precedenza.

Come già accennato, infatti, l'approccio della Commissione fonda quasi tautologicamente la necessità dell'intervento sulla semplice e rassegnata presa d'atto di ritardi e difficoltà di alcuni Stati membri, finendo per penalizzare gli Stati membri più virtuosi, come l'Italia, la quale registra il tasso di riciclo dei rifiuti più elevato dell'intera Unione europea e che, proprio per i rifiuti

di imballaggio, ha già superato gli obiettivi europei fissati per il 2025 e il 2030.

In particolare, nota che la prevalenza accordata dalla nuova normativa ai sistemi di deposito cauzionale, restituzione e riutilizzo, smantellerebbe di fatto gli ottimi risultati già raggiunti dal nostro Paese con le attività di riciclo.

Precisa che a ciò si aggiunge poi la scelta di ricorrere allo strumento legislativo del regolamento anziché alla direttiva che, secondo la Commissione europea, sarebbe l'unica appropriata per colmare le lacune riscontrate nella normativa vigente e rafforzare il processo di armonizzazione, assicurando che tutti gli Stati membri adempiano agli obblighi posti dalla normativa europea con le stesse modalità, nonché la certezza del diritto e la riduzione della distorsione della concorrenza.

Per quanto attiene alla tipologia di fonte normativa, la valutazione d'impatto attribuisce esplicitamente al fatto che l'atto attualmente vigente sia una direttiva, e al diverso approccio seguito degli 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 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.

Se risulta ragionevole l'introduzione di nuovi e più ambiziosi obiettivi di prevenzione della produzione dei rifiuti, non appare convincente la scelta della Commissione di scartare opzioni regolative che avrebbero lasciato agli Stati membri maggiore flessibilità in ordine alla scelta delle modalità e delle tecnologie da utilizzare per perseguire tali obiettivi.

Come rilevato anche dagli operatori del settore, gli obiettivi fissati dalla Commissione si sarebbero potuti perseguire con norme di armonizzazione minima, contenute in una nuova direttiva, più rispettose delle specificità economiche e industriali e

dei modelli di organizzazione della raccolta in ciascun Paese.

Precisa che un'armonizzazione minima avrebbe probabilmente assicurato anch'essa il corretto funzionamento del mercato interno e quindi parità di condizioni per gli operatori economici in tutti gli Stati. Risultati che secondo la Commissione europea costituirebbero appunto il valore aggiunto del nuovo regolamento.

Osserva, peraltro, che per stabilire norme comuni, la proposta di regolamento attribuisce alla Commissione il potere di precisare ulteriormente numerosi aspetti di dettaglio della nuova normativa attraverso l'adozione di atti delegati. Ebbene tali atti interverrebbero a disciplinare questioni anche rilevanti, 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 nonché una carenza di trasparenza nei riguardi degli operatori economici.

Tra l'altro, l'attribuzione alla Commissione europea della competenza ad adottare atti delegati in queste materie andrebbe valutata alla luce dell'articolo 290 TFUE, che consente l'adozione di atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati «elementi non essenziali dell'atto legislativo».

In questa prospettiva, richiama dunque la 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.

Nota come anche l'attribuzione alla Commissione europea 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.

Alla luce di queste considerazioni crede che sussistano seri dubbi sulla conformità della proposta con il principio di sussidiarietà, con particolare riferimento al suo valore aggiunto.

Ritiene che la proposta risulti molto problematica anche sotto il profilo del rispetto del principio di proporzionalità, imponendo significativi oneri per il sistema produttivo che non appaiono pienamente giustificati dagli obiettivi e dai presunti benefici che ne deriverebbero.

Richiama a titolo di esempio 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 poi 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.

Tenendo conto che il termine per la verifica di sussidiarietà scade il 25 aprile 2023, propone, per meglio apprezzare i complessi elementi che ho richiamato, di svolgere un breve ciclo di audizioni di rappresentanti del Governo e degli operatori del settore, eventualmente insieme alle commissioni ambiente ed attività produttive che avvieranno l'esame della proposta la prossima settimana.

Sui lavori della Commissione.

Isabella DE MONTE (A-IV-RE), esprime vivo apprezzamento per la qualità e l'accuratezza del *dossier* di documentazione predisposto dagli Uffici in vista dell'incontro di domani con una delegazione della Commissione mista per l'Unione europea del Parlamento spagnolo, che tratta in maniera esaustiva tutte le grandi questioni al

centro del prossimo semestre spagnolo di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, che verrà a coincidere con lo scorcio finale della IX legislatura del Parlamento europeo.

Gianfranco ROTONDI, *presidente*, poiché nessuno chiede d'intervenire rinvia il seguito dell'esame ad un'altra seduta.

La seduta termina alle 15.10.

ALLEGATO 1

Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: a) Accordo tra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri, con Protocollo aggiuntivo e Scambio di lettere, fatto a Roma il 23 dicembre 2020, b) Protocollo che modifica la Convenzione tra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, con Protocollo aggiuntivo, conclusa a Roma il 9 marzo 1976, così come modificata dal Protocollo del 28 aprile 1978 e dal Protocollo del 23 febbraio 2015, fatto a Roma il 23 dicembre 2020, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno. C. 859, approvato in un testo unificato dal Senato, e abbinata C. 567 Quartapelle Procopio.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XIV Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il progetto di legge C. 859, approvato in un testo unificato dal Senato, e abbinata C. 567 Quartapelle Procopio, recante « Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri, con Protocollo aggiuntivo e Scambio di lettere, fatto a Roma il 23 dicembre 2020, e del Protocollo che modifica la Convenzione tra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, con Protocollo aggiuntivo, conclusa a Roma il 9 marzo 1976, così come modificata dal Protocollo del 28 aprile 1978 e dal Protocollo del 23 febbraio 2015, fatto a Roma il 23 dicembre 2020, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno »;

considerato l'attuale quadro delle relazioni tra la Confederazione svizzera e l'Unione europea, contrassegnato da una ripresa del dialogo politico e dal tentativo di un superamento delle tensioni originate dalla mancata conclusione dell'accordo qua-

dro istituzionale mirante a garantire a lungo termine l'accesso della Svizzera al mercato unico europeo;

attesa la rilevanza della problematica sottesa agli accordi in titolo che investe potenzialmente circa 80.000 lavoratori transfrontalieri italiani che si recano in Svizzera e che si traduce in forti criticità per il sistema economico-sociale delle aree di confine;

valutata positivamente, in tale prospettiva, l'istituzione di un fondo per il finanziamento di progetti di sviluppo economico e sociale dei territori dei comuni di frontiera ed il potenziamento delle infrastrutture nelle zone tra Italia e Svizzera, con particolare riguardo al sostegno delle remunerazioni nette dei lavoratori residenti nei suddetti comuni, occupati in aziende negli stessi territori, mediante assegni integrativi a titolo di premio di frontiera, al fine di sostenere la competitività salariale rispetto ai livelli salariali oltre confine e scongiurare i conseguenti rischi di desertificazione produttiva,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

ALLEGATO 2

Ratifica ed esecuzione del Protocollo emendativo dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Armenia sull'autotrasporto internazionale di passeggeri e di merci, firmato il 7 agosto 1999, fatto a Jerevan il 31 luglio 2018. C. 913, d'iniziativa dei senatori Craxi ed altri, approvata dal Senato.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XIV Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il testo della proposta di legge, già approvata dal Senato lo scorso 21 febbraio, recante « Ratifica ed esecuzione del Protocollo emendativo dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Armenia sull'autotrasporto internazionale di passeggeri e di merci, firmato il 7 agosto 1999, fatto a Jerevan il 31 luglio 2018 »;

considerato che il Protocollo in via di ratifica è inteso ad emendare l'Accordo del 1999 prevedendo che sia tecnicamente possibile usare, nel caso di complessi veicoli stradali, una autorizzazione al trasporto internazionale delle merci su strada fra Italia e Armenia anche per uno solo dei due veicoli che compongono il complesso veicolare, a condizione che entrambi siano registrati nel territorio di una delle Parti contraenti;

considerato altresì che l'intesa si allinea ad altri accordi stipulati dall'Italia con Paesi extracomunitari, tutti finalizzati al

progressivo ed equilibrato sviluppo del trasporto aereo e su strada in un quadro di cooperazione nell'ambito della promozione della concorrenza, della difesa dell'ambiente, della tutela dei consumatori e della sicurezza;

rilevato che il Protocollo emendativo è funzionale a rafforzare i legami tra l'Unione europea e l'Armenia, fondati sull'accordo di partenariato globale e rafforzato (CEPA), in vigore dal marzo 2021;

evidenziato che l'Unione è un importante *partner* commerciale per tale Paese, essendo stata peraltro un mediatore attivo nel conflitto tra Armenia e Azerbaigian ed avendo avviato nel febbraio 2023 una missione civile in Armenia (EUMA);

valutato che le disposizioni dell'Accordo non presentano profili d'incompatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.