

Proposta COM(2022) 677 del 30 novembre 2022 per un **Regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio**, che modifica il Regolamento (UE) 2019/1020 e la Direttiva (UE) 2019/904 e abroga la Direttiva 94/62/CE.

Comunicazione COM(2022) 682 del 30 novembre 2022 per un **quadro politico dell'UE sulle plastiche biobased, biodegradabili e compostabili**.

IMBALLAGGI E RIFIUTI DI IMBALLAGGIO

cepAnalisi N. 3 /2023

VERSIONE ESTESA

A.	CONTENUTI ESSENZIALI DEL PROGETTO UE	3
1	Obiettivi e contesto: la transizione verso un'economia circolare	3
1.1	Obiettivi del nuovo decreto sugli imballaggi	3
1.2	Contesto: approccio normativo e carenze dell'attuale Direttiva sugli imballaggi	3
2	Ambito di applicazione	3
3	Approccio normativo	4
4	Requisiti per gli imballaggi	4
4.1	Riduzione del volume degli imballaggi	4
4.2	Riutilizzo degli imballaggi.....	4
4.3	Riciclaggio degli imballaggi	5
4.4	Percentuale di plastica riciclata	5
5	Etichettatura degli imballaggi	6
6	Responsabilità estesa del produttore (EPR)	6
7	Bioplastiche	7
B.	CONTESTO GIURIDICO E POLITICO	7
1	Stato del procedimento legislativo	7
2	Possibili influenze politiche	7
3	Formalità	7
C.	POSIZIONI DEGLI STATI MEMBRI: ITALIA	8
D.	VALUTAZIONE	8
1	Valutazione di impatto economico	8

1.1	Riduzione della quantità di imballaggi.....	8
1.2	Riuso	9
1.3	Riciclo	10
1.4	Riciclati di plastica.....	11
1.5	Etichettatura degli imballaggi.....	12
1.6	Responsabilità estesa del produttore (EPR)	12
1.7	Bioplastiche	13
2	Valutazione giuridica.....	13
2.1	Competenza.....	13
2.2	Sussidiarietà.....	13
2.3	Altre compatibilità con il diritto dell'UE	13
E.	CONCLUSIONI	14

A. Contenuti essenziali del progetto UE

1 Obiettivi e contesto: la transizione verso un'economia circolare

1.1 Obiettivi del nuovo decreto sugli imballaggi

- ▶ Nel suo Piano d'azione per l'economia circolare, la Commissione ha annunciato numerose misure per trasformare gradualmente la "società lineare dell'usa e getta" in un'economia circolare e quindi dissociare l'uso delle risorse dalla crescita economica [COM(2020) 98, cfr. [cepAnalisi 5/2020](#)]. A tal fine, la Commissione intende sostituire la Direttiva UE sugli imballaggi [94/62/CE] con un nuovo Regolamento sugli imballaggi.
- ▶ Un'economia circolare mira a conservare le risorse, evitare o ridurre il più possibile i rifiuti e reimmettere i materiali nel ciclo economico durante l'intero ciclo di vita dei prodotti, compresi gli imballaggi - progettazione, produzione, domanda e utilizzo, nonché gestione dei rifiuti [Piano d'azione per l'economia circolare COM(2015) 614, pagg. 2-4, cfr. [cepPolicyBrief 6/2016](#)].
- ▶ La Proposta di Regolamento sugli imballaggi [COM(2022) 677]
 - è volta a ridurre la quantità di rifiuti generati dagli imballaggi
 - vietando gli imballaggi "non necessari",
 - richiedendo il riutilizzo e il riciclaggio degli imballaggi; e
 - aumentando la percentuale di plastica riciclata ("riciclati di plastica") nei nuovi prodotti in plastica [cfr. [cepStudyCircular Plastics Economy for Non-food Packaging](#) (2020), pp. 58 e ss;]
 - mira a garantire il funzionamento del mercato interno dell'UE attraverso regolamenti uniformi a livello europeo per gli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.
- ▶ La Comunicazione sulle bioplastiche [COM(2022) 682] intende stabilire linee guida non vincolanti per l'uso di plastiche biobased, biodegradabili e compostabili.

1.2 Contesto: approccio normativo e carenze dell'attuale Direttiva sugli imballaggi

- ▶ L'attuale Direttiva sugli imballaggi ha già lo scopo di "contribuire alla transizione verso un'economia circolare". Secondo la gerarchia dei rifiuti dell'UE [Direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE, Art. 4], la prevenzione dei rifiuti di imballaggio ha la "prima priorità" nelle misure di politica dei rifiuti, seguita dal riutilizzo degli imballaggi, dal riciclaggio e da altre forme di recupero dei rifiuti di imballaggio come l'incenerimento [Direttiva sugli imballaggi, Art. 1 comma 2].
- ▶ Gli imballaggi immessi sul mercato interno dell'UE devono soddisfare i "requisiti essenziali", ad esempio per quanto riguarda la fabbricazione, la composizione e la riciclabilità [Direttiva sugli imballaggi, Art. 9 comma 2 in combinato disposto con l'Allegato II].
- ▶ La Direttiva imballaggi stabilisce obiettivi vincolanti di riciclaggio ("quote") per gli Stati membri.
- ▶ Tutti i rifiuti di imballaggio devono essere riciclati [Direttiva sugli imballaggi, Art. 6 comma 1].
 - almeno il 65% in peso entro la fine del 2025;
 - almeno il 70% in peso entro la fine del 2030.
- Il nuovo Regolamento imballaggi mantiene questi obiettivi [Regolamento imballaggi Art. 46 comma 1].
- ▶ La Commissione critica l'attuale Direttiva sugli imballaggi perché non riesce a raggiungere i suoi obiettivi. I diversi approcci nazionali non consentono di raggiungere la protezione ambientale desiderata o il buon funzionamento del mercato interno dell'UE. I "requisiti essenziali" per gli imballaggi sono "mal concepiti" e quindi difficili da attuare per gli Stati membri. [COM(2022) 677, p. 5].

2 Ambito di applicazione

- ▶ Gli "imballaggi" svolgono varie funzioni, come la conservazione, la protezione, la manipolazione, la consegna o la presentazione dei prodotti [Art. 3 comma 1]. Nel fare ciò, possono ad es.
 - proteggere un prodotto per tutta la sua vita [Art. 3 comma 1 lett. a];
 - essere riempiti con un prodotto nel punto vendita [Art. 3 comma 1 lett. d];
 - nel caso delle bustine di tè e delle cialde di caffè, essere utilizzate insieme al prodotto e gettate [Art. 3 comma 1 lett. f e g];
 - come imballaggio di vendita, essere utilizzate per vendere un prodotto al cliente finale [Art.3 c. 2];
 - come imballaggio collettivo, comprendere più confezioni [Art. 3 comma 2];
 - come imballaggio per il trasporto, proteggere i prodotti durante il trasporto [Art. 3 comma 4].

Il Decreto sugli imballaggi si applica [Art. 2 comma 2]

- per tutti gli imballaggi, indipendentemente dal loro materiale - ad esempio vetro, cartone, metallo, plastica -, nonché
- per tutti i rifiuti di imballaggio, indipendentemente dalla loro origine (ad esempio, industria, commercio, famiglie).

3 Approccio normativo

- ▶ Il Decreto sugli imballaggi intende contribuire alla trasformazione in un'economia circolare, garantendo che i rifiuti di imballaggio continuino a essere (1) primariamente evitati e solo successivamente (2) preparati per il riutilizzo o (3) riciclati o (4) recuperati in altro modo o infine (5) smaltiti, secondo l'ordine di priorità della gerarchia dei rifiuti dell'UE [Direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE, Art. 4] [Art. 1 comma 2].
- ▶ Nel mercato interno UE gli imballaggi possono [Art. 4 commi 1-3]
 - essere immessi sul mercato solo se soddisfano i requisiti di sostenibilità ambientale (“requisiti di sostenibilità”) [Art. 5-10] e di etichettatura [Art. 11];
 - non essere vietati dagli Stati membri se soddisfano tali requisiti.
- ▶ Gli Stati membri possono introdurre ulteriori requisiti nazionali per la sostenibilità e l'etichettatura degli imballaggi, a condizione che non siano in contrasto con il decreto sugli imballaggi [Art. 4 comma 4].

4 Requisiti per gli imballaggi

4.1 Riduzione del volume degli imballaggi

- ▶ Il peso e il volume degli imballaggi devono essere ridotti al minimo necessario per svolgere le loro funzioni [Art. 9 comma 1]. Lo spazio vuoto che deve essere ridotto è calcolato per gli imballaggi di vendita in relazione al volume totale del prodotto confezionato e alle sue caratteristiche [Art. 9 comma 3].
- ▶ Sono vietati gli imballaggi con caratteristiche che hanno il solo scopo di far apparire il prodotto confezionato più grande, come le doppie pareti o i falsi fondi [Art. 9 comma 1].
- ▶ Sono vietati gli imballaggi che non sono necessari per soddisfare determinati “criteri di prestazione” [Art. 9 comma 2]. I criteri di prestazione sono requisiti relativi alla protezione del prodotto imballato, al processo di fabbricazione e al riempimento dell'imballaggio, alla logistica, ai requisiti di informazione, agli standard igienici e di sicurezza, ai requisiti legali, nonché alla riciclabilità, al contenuto riciclato e alla riutilizzabilità [Allegato IV, Parte I].
- ▶ I produttori di imballaggi e le aziende utilizzatrici di imballaggi devono giustificare il peso e il volume minimo richiesto in una “documentazione tecnica” [Art. 9, comma 4, in combinato disposto con l'Allegato VII]. In questa documentazione devono giustificare l'impossibilità di un'ulteriore riduzione [Art. 9 comma 2 in relazione all'Allegato IV parte II lett. a].
- ▶ Lo spazio vuoto negli imballaggi collettivi e per il trasporto deve essere ridotto al minimo indispensabile; riempimenti come lana di legno o polistirolo sono considerati spazio vuoto [Art. 9 comma 3, Art. 21 comma 2].
- ▶ Gli operatori economici che forniscono prodotti in imballaggi collettivi, imballaggi per il trasporto o imballaggi tramite vendita per corrispondenza online (“e-commerce”) a un distributore finale o a un consumatore finale devono garantire che la percentuale di imballaggi vuoti non superi il 40% [Art. 21 comma 1].
- ▶ Sono completamente vietati tipi di imballaggio come gli imballaggi di plastica a perdere per frutta e verdura di peso inferiore a 1,5 kg e gli imballaggi miniaturizzati a perdere per hotel come i flaconi di shampoo [Art. 22 in combinato disposto con l'allegato V]. La Commissione può vietare altri tipi di imballaggio con un atto delegato [Art. 22 comma 4 in combinato disposto con l'Art. 290 TFUE].

4.2 Riutilizzo degli imballaggi

Il Decreto sugli imballaggi prevede diverse quote vincolanti per l'utilizzo di imballaggi riutilizzabili (“imballaggi a rendere”) per numerosi tipi di prodotti [Art. 26].

- ▶ Gli operatori economici che immettono sul mercato per la prima volta grandi elettrodomestici come frigoriferi o lavastoviglie devono spedire il 90% di essi in imballaggi per il trasporto riutilizzabili che fanno parte di un sistema riutilizzabile a partire dal 2030 [Art. 26 comma 1].
- ▶ Gli operatori economici che immettono per la prima volta sul mercato prodotti non alimentari tramite vendite per corrispondenza online devono spedire il 10% di questi prodotti a partire dal 2030 e il 50% a

partire dal 2040 in imballaggi per il trasporto riutilizzabili che fanno parte di un sistema a rendere [Art. 26 comma 8].

- ▶ I produttori di alcuni alimenti e bevande e i loro venditori ai clienti finali devono rispettare quote vincolanti per l'utilizzo di imballaggi riutilizzabili [Art. 26 commi 2-6]. Ad esempio, i venditori di cibo da asporto consumato direttamente dalla confezione devono utilizzare imballaggi riutilizzabili che fanno parte di un sistema riutilizzabile per il 10% dal 2030 e per il 40% dal 2040 [Art. 26 comma 3].
- ▶ Sono esenti dai requisiti per gli imballaggi riutilizzabili gli operatori economici che
 - non immettono sul mercato più di 1.000 kg di imballaggi all'anno [Art. 26 comma 14 lett. a) o
 - sono una "microimpresa" [Art. 26 comma 14 lett. b in combinato disposto con la Raccomandazione della Commissione 2003/361] o
 - hanno una superficie di vendita - compresa quella di stoccaggio - non superiore a 100 m² [Art. 26 comma 15].
- ▶ La Commissione può, mediante atto delegato [Art. 26 comma 16, in combinato disposto con l'Art.290 TFUE]
 - stabilire quote vincolanti per gli imballaggi riutilizzabili per altri prodotti;
 - stabilire esenzioni per ulteriori operatori economici e tipi di imballaggi.

4.3 Riciclaggio degli imballaggi

- ▶ Tutti gli imballaggi devono essere "riciclabili" [Art. 6, comma 1]. A tal fine, gli imballaggi devono essere [Art. 6 comma 2]
 - "progettati per essere riciclabili" a partire dal 2030 in modo da poter essere riciclati utilizzando processi di raccolta, selezione e riciclaggio "all'avanguardia";
 - raccolti in modo efficace ed efficiente separatamente e selezionati per flussi di rifiuti;
 - riciclati in modo tale che le "materie prime secondarie" recuperate dai rifiuti siano di qualità sufficiente a sostituire le "materie prime primarie" ottenute direttamente dalla natura;
 - a partire dal 2035, riciclabili "su larga scala" in modo da poter essere raccolti, selezionati e riciclati mediante infrastrutture e processi all'avanguardia in grado di [Art. 3 comma 32].
 - coprire almeno il 75% della popolazione dell'UE e
 - coprire anche i rifiuti di imballaggio esportati dall'UE.
- ▶ La Commissione, mediante atti delegati, determina
 - Criteri per la progettazione riciclabile e la "riciclabilità su larga scala [Art. 6 comma 3];
 - classi di prestazione A-E per alcune categorie di imballaggi la riciclabilità di un'unità di imballaggio [Art. 6 comma 4 in combinato disposto con l'Allegato II; Art. 3 comma 36]. Queste classi [Art. 6 comma 5] vanno
 - dalla classe A con una riciclabilità pari ad almeno il 95% del peso dell'unità di imballaggio
 - alla classe E se la riciclabilità è inferiore al 70% del peso di un'unità di imballaggio, sebbene dal 2030 gli imballaggi di classe E saranno considerati non riciclabili.
- ▶ A partire dal 2030, gli "imballaggi innovativi" che non soddisfano i requisiti di riciclabilità possono essere immessi sul mercato per un massimo di cinque anni [Art. 6, comma 9]. Sono compresi gli imballaggi realizzati con nuovi materiali o con nuovi processi di progettazione o produzione che migliorano "significativamente" il loro funzionamento e forniscono un "comprovabile beneficio ambientale" [Art. 3, comma 37].
- ▶ Le sostanze preoccupanti presenti negli imballaggi devono essere ridotte al minimo. Le norme contenute nel Regolamento sugli imballaggi o sulla base di esso dovrebbero avere questo obiettivo [Art. 5 commi 1 e 4, Considerando 19],
 - prevenire danni alla riutilizzabilità e riciclabilità degli imballaggi,
 - ma non per migliorare la sicurezza chimica o alimentare, poiché questo aspetto è coperto da altre normative dell'UE.

4.4 Percentuale di plastica riciclata

- ▶ In futuro, il contenuto di plastica di un imballaggio dovrà contenere una percentuale minima di plastica riciclata ottenuta da "rifiuti di plastica post-consumo" [Art. 7, comma 1]. Per rifiuti di plastica post-consumo si intendono i rifiuti di prodotti in plastica che, a differenza di quelli provenienti dai processi di produzione, sono stati immessi sul mercato [Art. 3, comma 39]. Sono compresi anche gli "imballaggi sensibili al contatto", ad esempio per alimenti e mangimi, nonché gli imballaggi per il trasporto di "merci pericolose" [Art. 3, comma 40].
- ▶ Il contenuto minimo obbligatorio di plastica riciclata è il seguente
 - dal 2030 [Art. 7 comma 1]

- 30% per gli imballaggi sensibili al contatto realizzati prevalentemente in polietilene tereftalato (PET), con obiettivi più elevati per le bottiglie di plastica monouso per bevande;
- 10% per gli imballaggi sensibili al contatto realizzati in plastica non PET;
- 30% per le bottiglie di plastica monouso per bevande;
- 35% per tutti gli altri imballaggi in plastica;
- dal 2040 [Art. 7 comma 2]
 - 30% per gli imballaggi sensibili al contatto;
 - 65% per tutti gli altri imballaggi in plastica, comprese le bottiglie di plastica monouso per bevande.
- ▶ Non è richiesto un contenuto minimo di plastica riciclata per gli imballaggi in plastica, ad esempio per i dispositivi medici e i diagnostici in vitro [Art. 7 comma 3].
- ▶ La Commissione può adottare atti delegati per [Art. 290 TFUE],
 - ridurre l’ambito di applicazione, le scadenze e il livello del contenuto minimo di plastica riciclata per alcuni tipi di imballaggi se una valutazione da effettuare entro il 2028 dimostra che non sono disponibili metodi di riciclaggio adeguati [Art. 7, comma 9];
 - ridurre il livello del contenuto minimo di riciclato di plastica per alcuni tipi di imballaggi se i riciclati di plastica non sono disponibili o lo sono solo a “prezzi eccessivi”, il che potrebbe avere effetti negativi sulla salute umana e animale, sulla sicurezza alimentare o sull’ambiente [Art. 7, comma 10].
- ▶ Otto anni dopo l’entrata in vigore del Regolamento sugli imballaggi, la Commissione deve verificare se il contenuto di riciclato dei materiali di imballaggio diversi dalla plastica debba essere aumentato [Art.7 c.11].

5 Etichettatura degli imballaggi

- ▶ 42 mesi dopo l’entrata in vigore del Regolamento sugli imballaggi, gli imballaggi devono essere muniti di un contrassegno (etichetta) contenente informazioni sulla loro composizione materiale [Art. 11 comma 1]. Questo vale
 - anche per gli imballaggi inviati per posta online,
 - ma non per altri imballaggi per il trasporto.
- ▶ Gli imballaggi devono essere smaltiti 48 mesi dopo l’entrata in vigore del Regolamento [Art. 11 comma 2]
 - essere etichettati con informazioni sulla loro riutilizzabilità, e
 - un codice QR o un altro supporto digitale che contenga ulteriori informazioni sulla sua riutilizzabilità, come i sistemi di riutilizzo e i punti di raccolta, e che permetta di tracciare l’imballaggio e di calcolare la frequenza del suo riutilizzo.
 - Inoltre, gli imballaggi riutilizzabili devono essere chiaramente etichettati in modo da poter essere distinti dagli imballaggi monouso.
- ▶ 18 mesi dopo l’entrata in vigore del Regolamento sugli imballaggi, la Commissione deve stabilire, mediante un atto di esecuzione, etichette uniformi a livello UE sulla composizione dei materiali, sulla riciclabilità e sulla percentuale di plastica riciclata e di plastica a base biologica [Art. 11 comma 5].

6 Responsabilità estesa del produttore (EPR)

- ▶ Per promuovere l’economia circolare attraverso il riutilizzo dei prodotti e il riciclaggio dei rifiuti, gli Stati membri istituiscono regimi di “responsabilità estesa del produttore” (EPR) [Direttiva quadro sui rifiuti, Art. 8 e Art. 8a].
 - I regimi EPR possono in particolare imporre l’obbligo di ritirare i prodotti e la loro successiva gestione dei rifiuti, nonché di sostenere i costi che ne derivano.
 - Gli Stati membri devono istituire regimi EPR per tutti gli imballaggi entro la fine del 2024 [Direttiva sugli imballaggi, Art. 7 comma 2].
- ▶ In futuro i produttori di imballaggi dovranno sostenere un’EPR per tutti gli imballaggi che immettono sul mercato per la prima volta in uno Stato membro [Art. 40 comma 1].
- ▶ A partire dal 2030, i contributi EPR dei produttori di imballaggi saranno calcolati secondo un metodo uniforme a livello UE, graduato (“modulato”) in base a
 - le classi di prestazione A-E per la riciclabilità degli imballaggi [Art. 6 comma 4];
 - la percentuale di plastica riciclata nell’imballaggio [Art. 7 comma 6].
- ▶ Un produttore di imballaggi deve nominare un rappresentante per l’EPR in ogni Stato membro in cui non ha uno stabilimento e in cui immette per la prima volta sul mercato un imballaggio [Art. 40 comma 2].

7 Bioplastiche

- ▶ La Commissione critica il fatto che le “bioplastiche” siano sempre più pubblicizzate e utilizzate e che i consumatori abbiano idee poco chiare sulle loro proprietà ecologiche. Pertanto, intende creare maggiore trasparenza e combattere il “greenwashing” con linee guida non vincolanti [Comunicazione COM(2022) 682].
- ▶ La Commissione distingue tre tipi di “bioplastiche” [Comunicazione COM(2022) 682, pag. 3]:
 - plastiche “biobased” che, a differenza delle plastiche convenzionali ottenute da materie prime fossili come il petrolio, sono almeno in parte ottenute da biomasse rinnovabili e possono essere sia biodegradabili che non biodegradabili;
 - plastiche “biodegradabili”, che possono essere scomposte da microrganismi in sostanze naturali, come acqua e CO₂, e che possono essere prodotte sia da materie prime biobased che fossili;
 - plastiche “compostabili”, che in linea di principio sono biodegradabili, ma spesso solo in impianti di compostaggio industriale in condizioni speciali che non si verificano in natura.
- ▶ Per prevenire i danni ambientali causati dall’uso di risorse naturali per le plastiche a base biologica - ad esempio attraverso il disboscamento delle foreste - si dovrebbe dare priorità ai prodotti durevoli ottenuti da rifiuti organici [Comunicazione sulle bioplastiche COM(2022) 682, pag. 6 ss.]
- ▶ Le plastiche biodegradabili e compostabili devono essere utilizzate se hanno un beneficio ecologico.:
 - Le plastiche biodegradabili devono essere utilizzate esclusivamente
 - quando la riduzione o il riutilizzo, nonché la raccolta, la selezione e il riciclaggio dei prodotti in plastica non biodegradabili non sono praticabili, e
 - se si può dimostrare che si decompongono in natura (“ambiente aperto”) entro un certo periodo di tempo; un possibile campo di applicazione sono i teli pacciamanti in agricoltura [Comunicazione sulle bioplastiche COM(2022) 682, pag. 8ss.].
 - Le plastiche compostabili dovrebbero essere utilizzate solo se non deteriorano la qualità del compost, tenendo conto del comportamento dei consumatori. Queste possono essere utilizzate per le bustine di tè, le cialde di caffè o le etichette di frutta e verdura e raccolte separatamente attraverso i rifiuti organici [Comunicazione sulle bioplastiche COM(2022) 682, pag. 12 ss.]
 - Gli adesivi per frutta e verdura e i sacchetti di plastica molto leggeri devono essere compostabili a livello industriale 24 mesi dopo l’entrata in vigore del regolamento sugli imballaggi [Art. 8 comma 1].

B. Contesto giuridico e politico

1 Stato del procedimento legislativo

30.11.22 Adozione da parte della Commissione

In corso Adozione da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio, pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, entrata in vigore

2 Possibili influenze politiche

Direzioni generali:	DG Ambiente
Commissioni del Parlamento Europeo:	Ambiente, salute pubblica e sicurezza alimentare (ENVI, capofila), relatore: Frédérique Ries (Renew, BE)
Modalità di decisione nel Consiglio:	Maggioranza qualificata (accettazione del 55% degli Stati membri che rappresentano il 65% della popolazione dell’UE)

3 Formalità

Norme di riferimento:	Art. 114 TFUE (Mercato interno)
Natura della competenza legislativa:	Art. 294 TFUE (procedura legislativa ordinaria)

C. Posizioni degli Stati membri: Italia¹

La Commissione propone [Art. 44 comma 1] che gli Stati membri introducano un sistema di deposito e restituzione (Deposit and Return System, DRS) entro il 2029 per le bottiglie di plastica per bevande non riutilizzabili e per i contenitori per bevande in metallo e alluminio non riutilizzabili (capacità massima di 3 litri ciascuno), mentre le bottiglie e i contenitori per il vino, i prodotti vitivinicoli aromatizzati e le bevande alcoliche, nonché per il latte e i prodotti lattiero-caseari sono esenti dall'obbligo di DRS.

In Italia, sia il Governo² che il CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi)³, l'organizzazione legalmente incaricata dallo Stato di assumere la "responsabilità estesa del produttore" dei produttori e degli utilizzatori di imballaggi, nonché la grande maggioranza delle imprese italiane⁴, sono contrari a questo obbligo. A loro avviso, l'obbligo di introdurre un DRS limita eccessivamente il margine di azione dei singoli Stati membri, in quanto non consentirebbe loro di tenere sufficientemente conto delle singole circostanze nazionali. Inoltre, un obbligo di DRS rappresenterebbe una evidente squalore di partenza rispetto agli Stati membri che hanno già introdotto un sistema di deposito e restituzione⁵. In particolare, sottolineano che gli obiettivi di riciclaggio previsti potrebbero essere raggiunti anche con strategie alternative. Secondo loro, l'Italia è uno dei grandi Stati membri con il più alto tasso di riciclo pro capite degli imballaggi (73,3%)⁶ grazie a un sistema consortile riconosciuto come molto efficace ed economicamente efficiente⁷. L'obbligo di introdurre un sistema DRS proposto dalla Commissione porterebbe a un raddoppio dei costi e a conflitti tra diversi obiettivi ambientali. Invece di un DRS obbligatorio, il CONAI propone quindi come compromesso il mantenimento degli obiettivi di riciclaggio originari e l'introduzione di adeguati sistemi di raccolta selettiva nei casi di situazioni con un maggiore rischio di littering⁸.

D. Valutazione

1 Valutazione di impatto economico

L'uso ridotto di imballaggi e il loro design circolare - che in linea di principio ne consente il riutilizzo e un migliore riciclo - riducono l'uso di materiali e il consumo di risorse. A lungo termine, è necessario dissociare la crescita economica dall'uso delle risorse per proteggere la biodiversità⁹ e di ridurre le emissioni di gas serra, altri inquinanti ambientali e la produzione di rifiuti¹⁰. Tuttavia, il volume degli imballaggi di tutti i tipi è aumentato in modo significativo negli ultimi anni. Mentre nel 2009 ammontava ancora a 66 milioni di tonnellate (m) in tutta l'UE - 149,89 kg pro capite - nel 2020 era già salito a 79,29 m t - 177,24 kg pro capite. Di questi, il 64,3% è stato riciclato nel 2020¹¹.

1.1 Riduzione della quantità di imballaggi

La riduzione degli "imballaggi non necessari" può contribuire alla riduzione del volume degli imballaggi. Un divieto sugli imballaggi che non solo non sono adatti a soddisfare i "criteri di prestazione", ma che possono anche ingannare il consumatore sulla quantità del contenuto, può non solo sostenere la riduzione del consumo di risorse, ma anche rafforzare la protezione dei consumatori. Tuttavia, l'obbligo di indagare e documentare con precisione per ogni prodotto i motivi per cui non è possibile ridurre gli imballaggi comporta un elevato onere burocratico per le aziende e le autorità nazionali.

In linea di principio, il requisito proposto dalla Commissione secondo cui gli imballaggi per il trasporto o collettivi possono avere solo un massimo del 40% di spazio vuoto può contribuire alla conservazione delle

¹ Autor: Dott. Stefano Milia, Direttore esecutivo, CENTRO POLITICHE EUROPEE ROMA – cepItalia.

² Sole 24 Ore del 9/11/2022, [Pichetto \(Ambiente\): diremo no a regolamento Ue su imballaggi](#); Sole 24 Ore del 4/3/2023, [Auto, packaging, case green: i fronti aperti tra Italia e Ue](#).

³ CONAI, [Mission Statement](#).

⁴ CONFINDUSTRIA (2022), [Pan al Sole24Ore: la proposta di regolamento Ue sugli imballaggi ha un impatto devastante sull'industria](#).

⁵ CONAI (2022), [DRS, Deposit Refund Systems for packaging in Europe – Analysis of DRS for Re-use and Re-cycling](#).

⁶ Eurostat (2022), [Packaging waste by waste management operations](#).

⁷ Università Bocconi e Wuppertal Institut (2022), [Screening the efficiency of packaging waste in Europe](#), Studio condotto su incarico del Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) e della Extended Producer Responsibility Alliance (EXPRA).

⁸ CONAI, [Comunicato stampa dell'11 novembre 2022](#).

⁹ Reichert, G. / Schwind, S. / DePetris, A. / Jousseume, M. (2020), Biodiversity Strategy 2030, [cepPolicyBrief](#).

¹⁰ Schwind, S. / Reichert, G. (2021), Zero Pollution Action Plan, [cepPolicyBrief 20/2021](#).

¹¹ Eurostat (2022), [Packaging waste by waste management operations](#).

risorse. Tuttavia, è necessario tenere conto della forma di alcuni imballaggi dei prodotti. Ad esempio, a causa del crescente “orientamento alla praticità” dei consumatori, gli imballaggi sono sempre più dotati di funzioni di dosaggio, porzionatura e manipolazione - ad esempio maniglie¹². Questi facilitano l’uso dei prodotti, ma potrebbero non consentire di riporli in modo efficiente negli imballaggi per il trasporto se la forma di imballaggio crea spazio vuoto. In questo caso, i vantaggi di una forma di imballaggio che contribuisce a un uso facile e sicuro del prodotto devono essere soppesati con gli svantaggi dello spazio vuoto rimanente. Inoltre, soprattutto per le PMI, l’adattamento necessario delle dimensioni dell’imballaggio alle dimensioni del prodotto spesso non è economico. Le aziende dovrebbero verificare separatamente per ogni categoria di prodotto se i rispettivi imballaggi soddisfano i requisiti. In considerazione del fatto che le aziende hanno anche interesse a mantenere i costi di trasporto il più bassi possibile, in genere si dovrebbe rinunciare a un requisito di spazio vuoto massimo del 40%.

1.2 Riuso

Se il tasso di riutilizzo è sufficientemente alto, gli imballaggi riutilizzabili sono ecologicamente più vantaggiosi di quelli monouso.¹³A seconda del settore di applicazione, tuttavia, varia la soglia oltre la quale l’imballaggio riutilizzabile è preferibile a quello monouso. Di conseguenza, è necessario considerare i vantaggi degli imballaggi riutilizzabili nell’intero ciclo di vita, compresi i percorsi di trasporto, l’integrazione in un sistema riutilizzabile standardizzato, i tassi di restituzione, l’apporto di materiali e lo smaltimento.¹⁴Pertanto, non si deve tenere conto solo dello sforzo dei produttori di imballaggi e delle aziende che li utilizzano per passare a imballaggi riutilizzabili, ma anche del comportamento dei consumatori, che devono essere disposti a contribuire al riutilizzo degli imballaggi. In definitiva, l’implementazione di un’economia circolare dipende in modo cruciale dall’accettazione da parte dei consumatori. Il beneficio ambientale degli imballaggi riutilizzabili è influenzato in modo significativo dalla frequenza di utilizzo. Tuttavia, se i clienti li gettano via invece di reinserirli nel ciclo, il beneficio per la riduzione del consumo di risorse rispetto alle soluzioni monouso diminuisce.¹⁵Ad esempio, le scatole di plastica riutilizzabili utilizzate nelle vendite per corrispondenza online devono essere utilizzate 82 volte per produrre meno emissioni di gas serra rispetto a una scatola monouso realizzata con materiali riciclati. Se il cartone è realizzato con materie prime primarie, la scatola di plastica riutilizzabile deve essere utilizzata 61 volte.¹⁶Nel settore del “take-away”, un imballaggio in plastica riutilizzabile deve essere usato in media 39 volte per essere più vantaggioso di un imballaggio in plastica monouso. Anche il materiale di imballaggio cambia la soglia oltre la quale l’imballaggio riutilizzabile è più vantaggioso per l’ambiente: Gli imballaggi in vetro riutilizzabili devono essere usati in media 3,5 volte in più rispetto agli imballaggi in plastica riutilizzabili.¹⁷

Il beneficio ecologico delle opzioni di riutilizzo dipende quindi in larga misura dalla creazione di sistemi di riutilizzo ben funzionanti che devono essere istituiti in parallelo. Può trattarsi, ad esempio, di un sistema di cauzione che incentivi economicamente i consumatori a lasciare l’imballaggio riutilizzabile nel sistema e a non gettarlo via. È sensato esentare le piccole imprese del settore take-away da alimenti e bevande, poiché spesso non hanno semplicemente lo spazio per conservare le necessarie stoviglie riutilizzabili. Anche l’esenzione delle microimprese che operano nel settore della vendita per corrispondenza online è ragionevole, poiché la creazione di un sistema di riutilizzo non è sempre fattibile per le piccole imprese e potrebbe rendere la distribuzione dei prodotti non redditizia.

La presenza di molti sistemi di riutilizzo diversi, sia nella vendita per corrispondenza online che per gli alimenti e le bevande da asporto, rende inoltre poco attraente il loro utilizzo da parte dei clienti. Tuttavia, se vengono

¹² Umweltbundesamt (2019), Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland im Jahr 2017, Abschlussbericht, Texte 139/2019, p. 21; [cepStudyCircular Plastics Economy for Non-food Packaging](#), p. 4.

¹³ Stuber-Rousselle, K. / Prakash, S. / Löw, C. (2021), Material choices for environment-friendly packaging design – Analysis of existing Life Cycle Assessment (LCA) studies, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

¹⁴ Coelho, P. M. / Corona, B. / ten Klooster, R. / Worell, E. (2020), Sustainability of reusable packaging – Current situations and trend; Resource, Conservation & Recycling: X 6 (2020) 100037, p. 5; Stuber-Rousselle, K. / Prakash, S. / Löw, C. (2021), Material choices for environment-friendly packaging design – Analysis of existing Life Cycle Assessment (LCA) studies, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

¹⁵ Zimmermann, T. / Bliklen, R. (2020), Single-use vs. reusable packaging in e-commerce: comparing carbon footprints and identifying break-even points, GAIA-Ecological Perspectives for Science and Society, 29(3), 176-183, p. 178.

¹⁶ Zimmermann, T. / Bliklen, R. (2020), Single-use vs. reusable packaging in e-commerce: comparing carbon footprints and identifying break-even points, p. 180.

¹⁷ Stuber-Rousselle, K. / Prakash, S. / Löw, C. (2021), Material choices for environment-friendly packaging design – Analysis of existing Life Cycle Assessment (LCA) studies, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, p. 26.

creati solo pochi sistemi di riutilizzo che possono essere utilizzati da altre aziende, questo porta a una concentrazione dei mercati tra le aziende più grandi che hanno le risorse per creare un sistema di questo tipo.

Per specificare i “grandi elettrodomestici” che dovranno essere spediti in imballaggi per il trasporto riutilizzabili a partire dal 2030, la proposta della Commissione [COM(2022) 677, Art. 26(1)] fa riferimento all’elenco degli elettrodomestici di cui all’“Allegato II comma 2” della Direttiva RAEE [2012/19/UE]. Tuttavia, quest’ultimo contiene l’elenco dei “piccoli elettrodomestici”, mentre l’elenco dei “grandi elettrodomestici” è codificato nell’Allegato II comma 1. Questo errore di redazione deve essere corretto nella successiva procedura legislativa.

1.3 Riciclo

In linea di principio, la creazione di un’economia circolare è efficiente se la progettazione degli imballaggi in plastica tiene già conto della loro successiva riciclabilità. Attualmente, un prodotto è considerato “riciclabile” fintanto che i materiali di scarto possono essere rilavorati per lo scopo precedente o per un altro scopo.¹⁸Tuttavia, questo include anche i riciclati di plastica di qualità inferiore o non sicura, che attualmente possono essere utilizzati solo in prodotti semplici - come vasi da fiori o tappetini per porte - che non devono soddisfare standard di qualità elevati (“downcycling”). Di solito questi prodotti non sono più riciclabili, ma devono essere inceneriti. Le definizioni di “design riciclabile” e di “riciclabilità su larga scala” non solo facilitano il riciclaggio, ma contribuiscono anche a garantire che si possano ottenere riciclati di alta qualità. Le definizioni uniformi a livello europeo di quando gli imballaggi sono riciclabili facilitano la produzione di imballaggi e il commercio di prodotti imballati in tutto il mercato interno dell’UE, in quanto non devono essere soddisfatti requisiti distinti per ogni Stato membro dell’UE.

Tuttavia, sia nella definizione di “design riciclabile” che di “riciclabilità su larga scala” è necessario considerare diversi compromessi. Ad esempio, gli imballaggi sono generalmente più facili da riciclare se sono costituiti da un solo materiale, ad esempio carta non rivestita o imballaggi in plastica realizzati con un solo tipo di plastica. D’altra parte, attualmente si utilizzano spesso imballaggi compositi a base di fibre, cioè imballaggi di carta con contenuto di plastica. Questi riducono la percentuale di plastica utilizzata rispetto agli imballaggi in plastica e suggeriscono quindi un valore aggiunto ecologico rispetto a questi ultimi, ma sono più intensivi dal punto di vista dei materiali e più difficili da riciclare.¹⁹Tuttavia, la carta non patinata non può essere utilizzata per le rispettive applicazioni nella stessa misura degli imballaggi compositi a base di fibre. Un divieto di questi ultimi può quindi portare a un nuovo utilizzo della plastica negli imballaggi. Gli imballaggi in plastica costituiti da diversi materiali manualmente non separabili (“compositi”) possono essere trasformati in riciclato di plastica di alta qualità solo attraverso un processo ad alta intensità energetica (“riciclaggio chimico”). Allo stesso tempo, i materiali compositi sono molto più sottili e leggeri degli imballaggi realizzati con un unico tipo di plastica. Di conseguenza, una migliore riciclabilità degli imballaggi in plastica può portare a un maggiore consumo di materiali.²⁰

Definizioni uniformi di “riciclabilità” comportano, da un lato, il rischio che le specifiche corrispondenti non siano compatibili con gli imballaggi specifici e le loro funzioni desiderate. Dall’altro, presentano il pericolo che diversi obiettivi di sostenibilità perseguiti nel processo entrino in conflitto tra loro. I possibili conflitti di obiettivi, come l’aumento del consumo di plastica, devono essere presi in considerazione quando si stabilisce la “riciclabilità”.

Inoltre, la capacità di riciclaggio su larga scala dipende non solo dai produttori di imballaggi e dalle aziende che li utilizzano, ma anche dallo sviluppo delle relative infrastrutture, che devono coprire il 75% della popolazione dell’UE. Attualmente, sia la qualità che la quantità dei rifiuti di plastica raccolti e selezionati non sono ancora sufficienti a garantire un riciclo di qualità costante della plastica. A quanto pare, collegando la definizione di riciclabilità su larga scala allo sviluppo delle infrastrutture, la Commissione intende stimolare lo sviluppo delle infrastrutture di raccolta, selezione e riciclaggio da parte degli Stati membri. In linea di principio, la transizione verso un’economia circolare sarà promossa se le barriere saranno rimosse in modo olistico. Il design dell’imballaggio gioca un ruolo fondamentale nella capacità di riciclare un prodotto. Tuttavia, finché non ci sono abbastanza impianti di raccolta, selezione e riciclaggio che garantiscano un riciclaggio di alta qualità, i produttori di imballaggi e le aziende che li utilizzano non hanno alcun incentivo a progettare gli imballaggi in

¹⁸ Direttiva Quadro sui Rifiuti, Art. 3 Nr. 17.

¹⁹ Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister, [Facts and figures](#).

²⁰ Umweltbundesamt (2019), *Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland im Jahr 2017*, Abschlussbericht, Texte 139/2019, p. 94.

modo favorevole al riciclaggio, il che a sua volta inibisce l'espansione di impianti di riciclaggio di alta qualità ("problema dell'uovo e della gallina").²¹Tuttavia, la proposta della Commissione non risolve questo problema, poiché in ultima analisi colpisce i produttori di imballaggi e le aziende che li utilizzano se i loro imballaggi vengono vietati anche se soddisfano i requisiti di riciclabilità. Pertanto, non dovrebbe esserci alcun legame tra i requisiti per i produttori di imballaggi e le aziende che li utilizzano e i requisiti per l'espansione delle relative infrastrutture.

La Commissione intende inoltre utilizzare gli atti delegati per stabilire i requisiti di "progettazione riciclabile" a partire dal 2030 e poi di nuovo di "riciclabilità su larga scala" a partire dal 2035. Tuttavia, una revisione della definizione dopo soli cinque anni crea incertezza nella pianificazione, poiché non è chiaro come gli imballaggi dovranno essere progettati tra il 2030 e il 2034 e in che misura i requisiti cambieranno nel 2035.

Il divieto di utilizzare negli imballaggi alcune sostanze chimiche che influiscono negativamente sulla loro riciclabilità può favorire l'estrazione di riciclati di alta qualità, soprattutto perché attualmente non è sempre chiaro quali sostanze chimiche siano presenti negli imballaggi. Tuttavia, nella sua proposta di un nuovo regolamento sulla progettazione ecocompatibile, la Commissione chiede già di considerare la catena del valore lungo l'intero ciclo di vita dei prodotti, comprese le informazioni sulle sostanze chimiche utilizzate.²²La Commissione aveva già osservato all'epoca che era possibile regolamentare ulteriormente gli imballaggi mediante atti delegati nell'ambito del previsto regolamento sulla progettazione ecocompatibile.²³ Inoltre, la valutazione del rischio di varie sostanze chimiche è già regolamentata in diversi atti giuridici dell'UE. Inoltre, le valutazioni della sicurezza chimica vengono effettuate in tempi diversi da diverse agenzie dell'UE, ad esempio l'Agenzia europea per le sostanze chimiche o l'Agenzia europea per l'ambiente. Per valutare le sostanze chimiche possono essere utilizzate metodologie diverse e a volte c'è confusione sulle informazioni già disponibili sulle sostanze chimiche.²⁴Dal momento che le sostanze che inibiscono il riciclaggio sono vietate, non dovrebbero essere regolamentate da nessun altro atto legislativo. L'esclusione delle sostanze chimiche dal regolamento sugli imballaggi ed eventualmente dai requisiti per la progettazione ecocompatibile aumenta la burocrazia e può potenzialmente portare a una doppia regolamentazione confusa e, nel peggiore dei casi, persino contraddittoria, che dovrebbe essere evitata.

1.4 Riciclati di plastica

A lungo termine, un'economia circolare non può funzionare senza l'uso di riciclati di alta qualità. Tuttavia, i requisiti uniformi dell'UE per una percentuale minima di plastica riciclata negli imballaggi possono portare all'auspicato buon funzionamento del mercato interno dell'UE solo se tutte le aziende hanno lo stesso accesso alla plastica riciclata. Inoltre, gli ostacoli a un mercato funzionante per i riciclati di plastica devono essere smantellati nella loro interezza, come ad esempio la spedizione transfrontaliera di riciclati di plastica e le incertezze sulla qualità dei riciclati di plastica.²⁵Ma anche l'accettazione da parte dei consumatori fa parte di questo processo. Ad esempio, la produzione commerciale di imballaggi leggeri trasparenti a partire da rifiuti plastici post-consumo non è attualmente possibile.²⁶ Di conseguenza, dato l'attuale stato dell'arte, i consumatori devono anche essere disposti ad accettare danni all'aspetto estetico. Di conseguenza, l'aumento dei riciclati di plastica non è un problema di pura domanda e deve essere affrontato con un approccio olistico. Ciò include non solo l'aumento della quota di riciclati negli imballaggi, ma anche la disponibilità di un maggior numero di riciclati sul mercato. La fissazione di quote di riciclati di plastica può portare a uno squilibrio tra domanda e offerta.

La Commissione riconosce questo rischio e sta valutando la possibilità di modificare gli obiettivi nel caso in cui i riciclati di plastica per alcuni tipi di imballaggi non siano disponibili in quantità sufficienti o solo a "prezzi eccessivi". Tuttavia, ciò crea un'enorme incertezza nella pianificazione. I produttori di imballaggi e le aziende che li utilizzano devono investire nel passaggio a un maggior numero di riciclati di plastica prima del 2030. Allo

²¹ Su questo [cepStudyCircular Plastics Economy for Non-food Packaging](#), p. 55 ss.

²² Commissione europea (2022), Proposta COM(2022) 142 del 30 marzo 2022 per un Regolamento relativo all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e che abroga la direttiva 2009/125/CE; v. [cepAnalisi 10/2022](#), p. 6 e 11.

²³ Regolamento sugli imballaggi [proposta della Commissione COM(2022) 677], considerando 9.

²⁴ Commissione europea (2020), Comunicazione COM(2020) 667 del 14 ottobre 2020, Strategia sulle sostanze chimiche per la sostenibilità - Verso un ambiente senza inquinanti ("Strategia sulle sostanze chimiche"), p. 18 e ss.

²⁵ Su questo [cepStudyCircular Plastics Economy for Non-food Packaging](#) p. 59 ss.; European Environment Agency (2023), [Investigating Europe's secondary raw material markets](#), p. 23.

²⁶ Umweltbundesamt (2022), Prüfung konkreter Maßnahmen zur Steigerung der Nachfrage nach Kunststoffzyklen und rezyklathaltigen Kunststoffprodukten, Texte 128/2022, p. 151.

stesso modo, è necessario investire nelle tecnologie di riciclo esistenti per consentire l'aumento del mercato dei riciclati di plastica di alta qualità. Soprattutto perché non è chiaro cosa si intenda per "prezzi eccessivi", questo può rallentare la necessaria disponibilità dei produttori di imballaggi e dei gestori di impianti di selezione e riciclaggio a investire. Attualmente, i riciclati di plastica di alta qualità che possono sostituire le materie prime primarie, come il petrolio, sono più costosi della plastica prodotta da materie prime primarie. Dalla formulazione aperta della proposta della Commissione non è chiaro se questi siano già "prezzi eccessivi" o a che punto lo diventino. Nel caso di un indebolimento delle quote minime di riciclaggio della plastica, i produttori di imballaggi e le aziende utilizzatrici di imballaggi che hanno adottato misure per raggiungere gli obiettivi originari della Commissione si troverebbero in una situazione di svantaggio in termini di costi. Ciò creerebbe indirettamente un incentivo a non investire sufficientemente nella produzione e nell'acquisto di riciclati di alta qualità.

1.5 Etichettatura degli imballaggi

Grazie all'etichettatura delle caratteristiche ambientali degli imballaggi, i consumatori vengono informati sull'uso di plastica riciclata, ad esempio, e hanno così la possibilità di prendere una decisione d'acquisto consapevole. Tuttavia, va notato che in questo modo non vengono presi in considerazione né tutti gli aspetti ambientali dell'imballaggio né tutti i criteri della gerarchia dei rifiuti. Un aspetto ambientale importante è anche quello di evitare gli imballaggi o di ridurre il peso, che è anche un obiettivo della Commissione. Tuttavia, questo non può essere riportato sull'etichetta.

L'etichettatura delle opzioni di riutilizzo e la possibilità di ottenere ulteriori informazioni tramite un codice QR, come ad esempio i punti di raccolta disponibili, consentono al consumatore di gestire il prodotto in modo appropriato con poco sforzo. Poiché l'economia circolare dipende in larga misura dal comportamento dei consumatori, ciò aumenta la probabilità che questi ultimi utilizzino l'imballaggio come previsto. Inoltre, un codice QR riduce la quantità di informazioni da inserire direttamente sul prodotto. Soprattutto in considerazione del fatto che la Commissione punta a ridurre il volume degli imballaggi, è logico che si debbano inserire meno informazioni sulle confezioni. Più le informazioni sono chiare, più è probabile che i consumatori ne tengano conto.

Un'etichetta uniforme a livello europeo facilita la distribuzione nel mercato interno dell'UE, poiché non è necessario che ogni Stato membro adempia ai propri obblighi di etichettatura.²⁷Tuttavia, i requisiti per un'etichettatura uniforme a livello europeo non saranno stabiliti prima di 18 mesi dall'entrata in vigore del regolamento. La Commissione dovrebbe stabilire le modalità di progettazione delle etichette già prima dell'entrata in vigore del regolamento, al fine di abbreviare la fase di attuazione. Ciò consentirà un'attuazione più rapida dell'etichettatura uniforme dell'UE, favorendo così la prevista armonizzazione del mercato interno dell'UE.

1.6 Responsabilità estesa del produttore (EPR)

Per il calcolo dei costi dell'EPR nell'ambito della "responsabilità estesa del produttore" (Extended Producer Responsibility - EPR) sulla base della riciclabilità e del contenuto riciclato degli imballaggi ("eco-modulazione"), la Commissione intende stabilire requisiti uniformi a livello europeo. Un'eco-modulazione sufficientemente elevata e uniforme a livello europeo può rendere obsolete le specifiche previste per la riciclabilità e la percentuale minima di plastica riciclata, poiché la graduazione del costo in base alla natura di un imballaggio può influenzare in modo significativo la progettazione dell'imballaggio. In questo contesto, i costi dell'EPR hanno il vantaggio, rispetto al rispetto obbligatorio dei requisiti di riciclabilità e del contenuto minimo di plastica riciclata, di poter evitare effetti negativi indesiderati. Pertanto, tenendo conto della tariffa EPR, le aziende possono decidere in modo decentralizzato e caso per caso quando l'uso di riciclati di plastica ha senso e quando i costi aggiuntivi dovuti all'uso di materie prime primarie sono indispensabili.

Per le PMI, l'obbligo di nominare un rappresentante dell'EPR in qualità di produttore di imballaggi in ogni Stato membro in cui immettono un prodotto sul mercato rappresenta un onere di costo sproporzionato. Mentre le aziende più grandi possono gestirlo più facilmente o hanno già filiali in vari Stati membri dell'UE, per le PMI questo può significare che spedire in altri Stati membri dell'UE potrebbe non essere più conveniente.

²⁷ Ad esempio, in Francia gli imballaggi devono essere etichettati con il cosiddetto "logo Triman", mentre in Italia altri obblighi di etichettatura ambientale devono essere apposti sugli imballaggi con informazioni sul corretto smaltimento. In Germania non esiste attualmente un'etichettatura obbligatoria per il corretto smaltimento degli imballaggi. Cfr. Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK) (2023), Dealing with packaging in Europe - an overview of national implementation.

Soprattutto in considerazione del fatto che la Commissione vuole ottenere regole uniformi per il mercato interno dell'UE attraverso il regolamento sugli imballaggi, non è chiaro perché debbano essere nominati rappresentanti EPR in ogni Stato membro dell'UE. L'obbligo di nominare rappresentanti EPR per gli importatori, invece, può garantire che anche le aziende di altri Paesi dell'UE soddisfino i requisiti EPR del Regolamento sugli imballaggi.

1.7 Bioplastiche

Valutare i pro e i contro delle bioplastiche - siano esse biobased, biodegradabili o compostabili - è difficile perché il loro impatto ambientale e sociale è complesso. Tra questi, il consumo di acqua, l'uso di pesticidi in agricoltura e i terreni agricoli utilizzati per la loro produzione.²⁸ Privilegiare i prodotti a lunga durata realizzati con bioplastiche rispetto agli imballaggi monouso ha quindi senso per ridurre l'impatto negativo sull'ambiente. Una definizione uniforme per le plastiche "biodegradabili" e "compostabili" e un'etichettatura chiara su come smaltire i prodotti possono evitare informazioni fuorvianti sui prodotti e il "greenwashing", rendendo più facile per i consumatori smaltire correttamente i prodotti. Anche se la plastica è biodegradabile, non deve essere semplicemente gettata in natura. Pertanto, l'uso in situazioni specifiche, come l'agricoltura, può ridurre il rischio di smaltimento improprio della plastica. Ad esempio, l'utilizzo di plastica compostabile per le cialde di caffè o le bustine di tè facilita il corretto smaltimento da parte dei consumatori.

2 Valutazione giuridica

2.1 Competenza

Non problematica. L'UE può adottare misure per regolamentare gli imballaggi e i rifiuti di imballaggio al fine di creare un'economia circolare transfrontaliera nel mercato interno dell'UE [Art. 114 TFUE] e di proteggere l'ambiente attraverso un uso "prudente e razionale" delle risorse naturali e una gestione dei rifiuti rispettosa dell'ambiente [Art. 192 TFUE].

2.2 Sussidiarietà

In base al principio di sussidiarietà [Art. 5 comma 3 TUE], le misure dell'UE sono giustificate per regolamentare le questioni transfrontaliere. Ciò include la creazione di un'economia circolare degli imballaggi a livello europeo, che richiede, per quanto possibile, requisiti uniformi a livello UE per l'intero ciclo di vita degli imballaggi, compresi la progettazione, la produzione, l'utilizzo e la gestione dei rifiuti. Solo in questo modo è possibile ridurre gli ostacoli allo sviluppo di un'economia circolare redditizia per i riciclati di plastica di alta qualità e le distorsioni della concorrenza tra gli Stati membri dovute a requisiti diversi e rigorosi per le aziende nel mercato interno dell'UE. ²⁹studio cep sugli imballaggi in plastica per uso non alimentare (2020), pag. 16 ss.

2.3 Altre compatibilità con il diritto dell'UE

I poteri della Commissione di vietare completamente altri tipi di imballaggi mediante atti delegati [Art. 22 comma 4] e di fissare quote vincolanti di imballaggi riutilizzabili per altri prodotti [Art. 26 comma 16] violano il requisito della rilevanza a favore del Legislatore UE [Art. 290 TFUE].

La delega di potere alla Commissione per l'adozione di "norme non essenziali" mediante atti delegati [Art. 290 TFUE] ha lo scopo di sollevare il "processo legislativo dell'UE" da parte del legislatore dell'UE - Parlamento e Consiglio dell'UE - nell'ambito della gravosa procedura legislativa ordinaria dell'UE dal sovraccarico di norme tecniche dettagliate e di consentire un adattamento rapido e flessibile ai nuovi sviluppi".³⁰ Tuttavia, ai sensi del Regolamento sugli imballaggi, in quanto atto di base, il Legislatore UE può delegare alla Commissione il potere di adottare tali "atti non legislativi di portata generale" delegati solo per "integrare o modificare" alcuni "elementi non essenziali" [Art. 290 comma 1 TFUE]. D'altro canto, gli "aspetti essenziali di un settore [...] sono riservati all'atto legislativo [...] e una delega di potere a quest'ultimo è pertanto esclusa" [Art. 290 comma 1 comma 2 frase 2 TFUE]. Questa "riserva di essenzialità" a favore del Legislatore UE ha lo scopo di garantire l'equilibrio istituzionale tra le istituzioni dell'UE e di evitare che il compito originario del Parlamento e del Consiglio come legislatori dell'UE sia compromesso da un trasferimento dell'attività legislativa alla

²⁸ Commissione Europea (2019), A circular economy for plastics – Insights from research and innovation to inform policy and funding decisions, Brüssel, p. 79 ss.

²⁹ Su questo ad es. [cepStudyCircular Plastics Economy for Non-food Packaging](#), p. 16 ss.

³⁰ Gellermann, M. in: Streinz, R (2018), EUV/AEUV, 3. Aufl., Art. 290 AEUV, Rn. 1.

Commissione.³¹Ciò deriva dal principio di democrazia, secondo il quale le decisioni essenziali dovrebbero essere prese dal legislatore direttamente legittimato democraticamente e non dall'esecutivo.

Quali tipi di imballaggi debbano essere completamente vietati e per quali prodotti debbano essere fissate quote vincolanti di imballaggi riutilizzabili sono evidentemente elementi normativi "essenziali" che devono essere decisi dallo stesso Legislatore UE nel Regolamento sugli imballaggi e che non possono essere delegati alla Commissione.

E. Conclusioni

Un divieto sugli imballaggi "inutili" che ingannano il consumatore sulla quantità del contenuto può non solo favorire la riduzione del consumo di risorse, ma anche rafforzare la protezione dei consumatori. Tuttavia, l'obbligo di esaminare e documentare con precisione per ogni imballaggio i motivi per cui non è possibile un'ulteriore riduzione comporta un elevato impegno burocratico, soprattutto per le PMI. L'obbligo di ridurre gli imballaggi per il trasporto o gli imballaggi collettivi in modo da lasciare solo un massimo del 40% di spazio vuoto deve essere soppesato rispetto ai vantaggi di una forma di imballaggio che contribuisce all'uso semplice e sicuro del prodotto. Inoltre, soprattutto per le PMI, l'adattamento delle dimensioni dell'imballaggio alle dimensioni del prodotto spesso non è economico. Poiché le aziende hanno interesse a mantenere i costi di trasporto il più bassi possibile, in genere si dovrebbe rinunciare a un requisito di spazio vuoto massimo del 40%.

Gli imballaggi riutilizzabili sono ecologicamente più vantaggiosi di quelli a perdere se il tasso di riutilizzo è sufficientemente alto. A seconda del settore di applicazione, tuttavia, la soglia oltre la quale l'imballaggio riutilizzabile è preferibile a quello monouso varia. I vantaggi ambientali delle opzioni di riutilizzo dipendono in larga misura dalla creazione di sistemi di riutilizzo ben funzionanti. Se da un lato molti sistemi di riutilizzo diversi rendono poco attraente il loro utilizzo da parte dei consumatori, dall'altro la creazione di pochi sistemi di riutilizzo favorisce la concentrazione nei mercati.

Le definizioni uniformi dell'UE su quando gli imballaggi sono riciclabili facilitano la produzione di imballaggi e il commercio di prodotti imballati, poiché ogni Stato membro dell'UE non deve soddisfare i propri requisiti. Inoltre, contribuiscono a garantire la produzione di riciclati di alta qualità. Tuttavia, è necessario tenere conto di diversi compromessi. Definizioni uniformi di riciclabilità creano il problema che i requisiti di riciclabilità possono non essere compatibili con gli imballaggi specifici e le loro funzioni desiderate. D'altro canto, esse comportano il rischio che diversi obiettivi di sostenibilità perseguiti nel processo entrino in conflitto tra loro.

I requisiti uniformi dell'UE per una percentuale minima di plastica riciclata negli imballaggi possono portare all'auspicato buon funzionamento del mercato interno dell'UE solo se tutte le aziende hanno uguale accesso alla plastica riciclata. A tal fine, le barriere che ostacolano il funzionamento del mercato dei riciclati di plastica devono essere completamente smantellate. La fissazione di quote di riciclati di plastica può portare a uno squilibrio tra domanda e offerta. La Commissione tiene conto di questo rischio e prende in considerazione la possibilità di modificare gli obiettivi se non è disponibile un numero sufficiente di riciclati di plastica per determinati tipi di imballaggi o se sono disponibili solo a "prezzi eccessivi". Tuttavia, ciò crea un'enorme incertezza nella pianificazione. Ciò costituirebbe indirettamente un incentivo a non investire sufficientemente nella produzione e nell'acquisto di riciclati di alta qualità.

Un calcolo sufficientemente elevato e uniforme nell'UE del contributo finanziario attraverso la responsabilità estesa del produttore ("eco-modulazione") può rendere obsolete le specifiche previste sulla riciclabilità e la quota minima di riciclato di plastica. I contributi EPR hanno il vantaggio, rispetto alla conformità obbligatoria ai requisiti di riciclabilità e alla quota minima di riciclato di plastica, di poter evitare effetti negativi indesiderati. Pertanto, tenendo conto della tariffa EPR, le aziende possono decidere in modo autonomo e caso per caso quando l'uso di riciclati di plastica ha senso e quando i costi aggiuntivi dovuti all'uso di materie prime primarie sono indispensabili.

³¹ Ibid., Rn. 7 con ulteriori indicazioni.