



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Messaggio 304

Comunicazione della Commissione - TRIS/(2022) 02355

Direttiva (UE) 2015/1535

Traduzione del messaggio 303

Notifica: 2022/0196/I

Osservazioni della Commissione (articolo 5, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2015/1535). Queste osservazioni non prorogano i termini dello statu quo.

(MSG: 202202355.IT)

1. MSG 304 IND 2022 0196 I IT 08-07-2022 05-07-2022 COM 5.2 08-07-2022

2. Commissione

3. DG GROW/E/3 - N105 04/63

4. 2022/0196/I - S00E

5. articolo 5, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2015/1535

6. Nell'ambito della procedura di notifica prevista dalla direttiva (UE) 2015/1535, il 7 aprile 2022 le autorità italiane hanno notificato alla Commissione il progetto di "Decreto del Ministro della transizione ecologica n. 114 del 16 marzo 2022, recante adozione delle Linee Guida sull'etichettatura degli imballaggi, ai sensi dell'art. 219, comma 5, del d.lgs. n. 152/06" (di seguito, "il progetto notificato").

Il progetto notificato, come indicato nel messaggio di notifica, concerne l'"adozione delle Linee Guida sull'etichettatura degli imballaggi, ai sensi dell'art. 219, comma 5, del d.lgs. n. 152/062" (corsivo aggiunto successivamente).

Il messaggio di notifica, inoltre, specifica che "L'intervento regolatorio ha l'obiettivo di fornire indicazioni chiare ed uniformi agli operatori soggetti agli obblighi di etichettatura degli imballaggi, anche al fine di non incorrere in violazioni di legge e nelle conseguenti sanzioni. L'applicazione delle Linee Guida in questione avrà ricadute sul comparto produttivo, sociale ed ambientale".

L'esame del progetto notificato ha indotto la Commissione a formulare le seguenti osservazioni.

1. Contesto

L'articolo 219, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006 (in prosieguo: il "Codice dell'ambiente"), nella sua attuale versione consolidata, dispone quanto segue:

"5. Tutti gli imballaggi devono essere opportunamente etichettati secondo le modalità stabilite dagli standards tecnici dell'UNI e in conformità alle decisioni adottate dalla Commissione dell'Unione europea, per facilitare la raccolta, il riutilizzo, il recupero ed il riciclaggio degli imballaggi, nonché per dare una corretta informazione ai consumatori sulle destinazioni finali degli imballaggi [...].

5.1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il Ministro della transizione ecologica adotta, con decreto di natura non regolamentare, le linee guida tecniche per l'etichettatura di cui al comma 5'.

Ai sensi della legge 15/2022, l'applicazione dell'articolo 219, comma 5, del "Codice dell'ambiente" è sospesa fino al 31 dicembre 2022 (i prodotti privi dei requisiti ivi previsti e già immessi sul mercato o etichettati il 1º gennaio 2023 possono essere commercializzati fino all'esaurimento delle scorte).

È inteso dalla Commissione che il progetto notificato costituiva il progetto di decreto non regolamentare di cui all'articolo 219, comma 5.1, del "Codice dell'ambiente".

2. Analisi del progetto: potenziale incompatibilità con gli articoli 34-36 del TFUE (Norme sulla libera circolazione delle merci)

La Commissione desidera formulare delle osservazioni sul progetto notificato dal punto di vista degli articoli 34-36 del TFUE.

L'articolo 219, comma 5, del "Codice dell'ambiente" implica, come detto, che, per essere immessi sul mercato italiano, i prodotti legalmente commercializzati in altri Stati membri dell'UE devono recare un'etichettatura specifica per "facilitare



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

la raccolta, il riutilizzo, il recupero ed il riciclaggio degli imballaggi [...] nonché per dare una corretta informazione ai consumatori sulle destinazioni finali degli imballaggi”.

Nel progetto notificato ciò si riflette, in particolare, nel requisito obbligatorio descritto di seguito (tabella a pagina 6 del progetto notificato):

Indicazioni per la raccolta differenziata al consumatore Cogente Per le componenti separabili manualmente degli imballaggi destinati al consumatore finale Vademecum sull' Etichettatura per il cittadino Il Vademecum suggerisce, al fine di veicolare una informazione chiara e completa, di apporre sull'imballaggio le seguenti informazioni

- FAMIGLIA DI MATERIALE

- INDICAZIONI SULLA RACCOLTA

Oppure

- INDICAZIONI SULLA RACCOLTA PER FAMIGLIA DI MATERIALE

Con l'indicazione di verificare le disposizioni del proprio Comune

La tabella sopra descritta prevede, pertanto, che le informazioni relative a "FAMIGLIA DI MATERIALE, INDICAZIONI SULLA RACCOLTA o INDICAZIONI SULLA RACCOLTA PER FAMIGLIA DI MATERIALE, con l'indicazione di verificare le disposizioni del proprio Comune" siano "apposte sull'imballaggio".

Ciò sembra suggerire che le informazioni summenzionate siano apposte "sull'imballaggio". Tuttavia, il progetto notificato suggerisce anche che gli operatori possano godere di flessibilità per quanto riguarda i metodi che possono essere utilizzati per fornire indicazioni al consumatore in merito alla raccolta differenziata:

- “Tutti gli imballaggi devono essere etichettati nella forma e nei modi che l'azienda ritiene più idonei ed efficaci per il raggiungimento dell'obiettivo” (Pagina 5);
- “Le indicazioni per lo smaltimento dei rifiuti possono essere comunicate con la formula proposta 0 con altre modalità liberamente scelte, purché efficaci.” (Pagina 9);
- “Le indicazioni per lo smaltimento possono essere comunicate con la formula proposta 0 con altre modalità liberamente scelte, purché efficaci”. (Pagina 11);
- Il progetto notificato comprende, in particolare, un riferimento alla "Nota di chiarimenti" del Ministero per la Transizione Ecologica del 17 maggio 2021. Il progetto notificato fa riferimento, in particolare, alla parte seguente: “Al fine di adempiere all'obbligo di etichettatura ambientale degli imballaggi, il ricorso a canali digitali è sempre consentito (es. App, QR code, siti web), in coerenza con il processo di innovazione tecnologica e semplificazione, aspetto oltretutto fondamentale previsto all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Tali canali digitali possono sostituire completamente o integrare le informazioni riportate direttamente sull'imballaggio. Questi strumenti possono essere utilizzati sia per facilitare la trasmissione delle informazioni obbligatorie lungo la filiera nei circuiti commerciali e industriali, sia per veicolare al consumatore finale la natura dei materiali di imballaggio e le indicazioni sul corretto smaltimento. Qualora l'imballaggio sia destinato al consumatore finale, il soggetto obbligato è tenuto a riportare sull'imballaggio o sul punto di vendita, sia esso fisico o virtuale a cui il consumatore abbia accesso, le istruzioni per consentirgli di intercettare le informazioni ambientali obbligatorie tramite i canali digitali previsti (App, QR code, siti web, ecc). Per rendere disponibili le informazioni di etichettatura ambientale è quindi possibile utilizzare uno strumento digitale che rimanda ad una pagina appositamente dedicata a veicolare i contenuti sull'etichettatura ambientale che riguardano lo specifico imballaggio, a patto che l'accesso all'informazione specifica per l'imballaggio in questione risulti facile e diretta, e che detta informazione sia puntuale e non di difficile interpretazione. Si consiglia quindi di segnalare su tali canali, in modo evidente, l'imballaggio in questione, per rendere più facilmente reperibili e consultabili le informazioni al consumatore finale.”.

In questa parte, il progetto notificato suggerisce, pertanto, ‘Tali canali digitali possono sostituire [...] le informazioni riportate direttamente sull'imballaggio’, anche per ‘veicolare al consumatore finale la natura dei materiali di imballaggio e le indicazioni sul corretto smaltimento’.

La Commissione osserva che sarebbe utile che il progetto notificato potesse sottolineare la possibilità di utilizzare i canali digitali per veicolare le norme di selezione ai consumatori finali (anche) in un'altra parte del documento (ad esempio nella tabella a pagina 6 del progetto notificato o amplificando le dichiarazioni fornite a pagina 5, 9 o 11).

È stato osservato che l'articolo 219, comma 5.1, dispone che “[...] il Ministro della transizione ecologica adotta, con decreto di natura non regolamentare, le linee guida tecniche per l'etichettatura di cui al comma 5”. Appare quindi



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

opportuno che sia lo stesso decreto non regolamentare a prevedere la possibilità di utilizzare i canali digitali per trasmettere le norme di selezione ai consumatori finali, piuttosto che fare riferimento al contenuto di una precedente "Nota di chiarimenti" la cui natura giuridica vincolante non è chiara.

È importante che il chiarimento di cui sopra sia fornito nel progetto notificato, al fine di evitare che l'articolo 219, comma 5, sia interpretato nel senso che impone l'apposizione fisica/materiale dell'etichettatura volta a descrivere le norme finali di selezione per i prodotti commercializzati in Italia, in quanto tali obblighi potrebbero costituire un ostacolo alla libera circolazione delle merci.

A questo proposito, a prima vista, non sembra che l'armonizzazione operata dalle direttive UE sui rifiuti precluda la compatibilità con l'articolo 34 del TFUE della normativa nazionale in questione (requisiti relativi all'etichettatura rivolta ai consumatori in relazione alle norme di differenziazione dei rifiuti) di essere esaminata.

In particolare, per quanto riguarda la direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (di seguito "PPWD"), occorre ricordare che:

- L'articolo 8, paragrafo 2, della PPWD riguarda la marcatura dei materiali utilizzati negli imballaggi e dispone: "Per facilitare la raccolta, il reimpiego e il recupero, compreso il riciclaggio, l'imballaggio deve indicare, ai fini della sua identificazione e classificazione da parte dell'industria interessata, la natura del materiale/dei materiali di imballaggio utilizzato/i, sulla base della decisione 97/129/CE della Commissione". Tale disposizione e la relativa decisione 97/129 riguardano l'indicazione di codici alfanumerici volti ad indicare la natura del materiale o dei materiali di imballaggio e sono indirizzati ai gestori dei rifiuti piuttosto che ai consumatori;
- L'articolo 13 della PPWD obbliga gli Stati membri ad adottare misure "affinché tutti gli utenti di imballaggi, compresi in particolare i consumatori, ottengano le informazioni necessarie circa, tra l'altro, i sistemi di restituzione, di raccolta e di recupero disponibili, nonché sul loro ruolo nel processo di riutilizzo, di recupero e di riciclaggio degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio", senza fornire norme armonizzate dettagliate in materia di loghi e/o istruzioni di selezione rivolte ai consumatori.

Occorre pertanto concludere, a prima vista, che la PPWD non prevede un'armonizzazione che precluda l'esame della compatibilità delle norme nazionali in questione con l'articolo 34 del TFUE.

Dopo aver chiarito questo aspetto, i requisiti in materia di etichettatura relativi alle norme nazionali di selezione dei rifiuti devono essere conformi agli articoli da 34 a 36 del TFUE. L'articolo 34 del TFUE vieta qualsiasi misura che possa costituire un ostacolo agli scambi all'interno dell'Unione, direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente. Norme nazionali indistintamente applicabili che stabiliscono requisiti (come quelli relativi alla presentazione, all'etichettatura, all'imballaggio) che devono essere soddisfatte da merci provenienti da altri Stati membri in cui sono legalmente fabbricate e commercializzate, rappresentano ostacoli alla libera circolazione delle merci e costituiscono misure di effetto equivalente vietate dall'articolo 34 del TFUE (cfr. Causa 8/74 Dassonville). Conformemente alla costante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), i requisiti in materia di etichettatura specifici a livello nazionale potrebbero avere un effetto equivalente a una restrizione quantitativa vietata a norma dell'articolo 34 del TFUE, qualora tali requisiti abbiano un impatto o siano potenzialmente suscettibili di incidere sugli scambi intra-UE non solo aggiungendo costi aggiuntivi, ma anche complicando la commercializzazione e la distribuzione. A parere della Commissione, l'imposizione di un'etichettatura fisica/materiale finalizzata a descrivere regole di selezione finale richiederebbe l'organizzazione di procedure specifiche di produzione e di conformità solo per tali prodotti da immettere sul mercato italiano.

In particolare, i prodotti importati da altri Stati membri dovrebbero rispettare i requisiti di etichettatura specifici per l'Italia per rispecchiare le norme di selezione applicabili in Italia, che possono essere cumulative o addirittura contraddittorie rispetto alle norme di selezione applicabili in altri Stati membri. Tale obbligo specifico a livello nazionale può essere estremamente problematico per l'industria, poiché molte imprese che operano nel mercato interno utilizzano un solo tipo di esecuzione degli imballaggi per l'UE nel suo complesso o per un gruppo di paesi vicini dell'UE. Per entrare nel mercato italiano, tuttavia, gli operatori economici esteri sarebbero tenuti a preparare varianti di imballaggio specifiche per l'Italia o ad aumentare le dimensioni degli imballaggi per soddisfare le esigenze dei diversi Stati membri, affrontando i maggiori costi correlati e influenzando le economie di scala. Inoltre, si deve ricordare che l'inosservanza dell'articolo 219, paragrafo 5, del "Codice dell'ambiente" potrebbe comportare l'applicazione di sanzioni.

Tali requisiti potrebbero pertanto comportare un ulteriore e significativo onere economico e regolamentare per gli operatori economici, in particolare per le PMI di altri Stati membri che desiderano accedere al mercato italiano, e, infine, ostacolare la libera circolazione delle merci, con conseguente violazione dell'articolo 34 TFUE.

Viceversa, la messa a disposizione dei consumatori delle relative indicazioni on-line o con altri mezzi elettronici senza



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

richiedere la marcatura fisica delle indicazioni di selezione sui prodotti stessi (denominate anche "e-labelling" o "display dematerializzato") potrebbe essere un'opzione da prendere in considerazione, evitando al contempo l'etichettatura supplementare dell'imballaggio. Ciò eviterebbe anche altri effetti controproducenti, come ostacolare gli sforzi dell'industria per ridurre le dimensioni degli imballaggi e, conseguentemente, la quantità di rifiuti prodotti (in particolare per i prodotti di piccole dimensioni). Qualora tale opzione politica implichi modifiche alla progettazione dell'imballaggio (materiale grafico), si dovrebbe prestare attenzione affinché non si impongano oneri aggiuntivi superflui agli operatori economici.

La Commissione invita le autorità italiane a tenere conto delle succitate osservazioni.

La Commissione ricorda inoltre alle autorità italiane che, una volta adottato il testo definitivo, esse sono tenute a comunicarlo alla Commissione in conformità all'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2015/1535.

Kerstin Jorna
Direttore generale
Commissione europea

Punto di contatto Direttiva (UE) 2015/1535
Fax: +32 229 98043
email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu