



**ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 25 SETTEMBRE 2018 N. 109**

ATTI ASSEMBLEARI

X LEGISLATURA

**ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA**

**DEL 25 SETTEMBRE 2018, N. 109**

**PRESIEDE IL PRESIDENTE ANTONIO MASTROVINCENZO**

**CONSIGLIERI SEGRETARI BORIS RAPA E MIRCO CARLONI**

*Assiste il Segretario dell'Assemblea legislativa Maria Rosa Zampa.*

Alle ore 12,15, nella sala assembleare di via Tiziano n. 44, ad Ancona, il Presidente dichiara aperta la seduta dell'Assemblea legislativa.

O M I S S I S

Il Presidente passa alla trattazione del punto iscritto all'ordine del giorno che reca:

- **RELAZIONE N. 18** ad iniziativa della II Commissione assembleare, concernente: **“Partecipazione della Regione Marche al meccanismo di “Allarme rapido – early warning” ai sensi del Protocollo n. 2 del Trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea – Dialogo politico con le Camere del Parlamento italiano in merito alla proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente (COM 2018) 340 final 2018/0172 (COD)”**.

**Discussione generale**

O M I S S I S

Conclusa la discussione generale, il Presidente comunica che in merito all'argomento trattato è stata presentata ed acquisita agli atti la proposta di risoluzione n. 79 ad iniziativa della II Commissione e la pone in votazione. L'Assemblea legislativa approva all'unanimità la risoluzione, nel testo che segue:

**“L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE**

**VISTI**

- la legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) e, in particolare, l'articolo 8, comma 3 (Partecipazione



## ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 25 SETTEMBRE 2018 N. 109

delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà), l'articolo 9, comma 2 (Partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea) e 24 (Partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea);

- la legge regionale 2 ottobre 2006, n. 14, Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie, che disciplina l'istituto della partecipazione della Regione Marche alla formazione del diritto dell'Unione europea;
- l'articolo 12 del trattato sull'Unione europea, che riconosce il contributo dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione;
- il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità che disciplina la procedura di "early warning", in base alla quale le istituzioni dell'Unione europea trasmettono una proposta di atto normativo da esse adottata ai Parlamenti nazionali, in modo tale che questi possano valutare, nel termine di otto settimane, se la proposta medesima è conforme al principio di sussidiarietà;
- l'articolo 6 del Protocollo sopra richiamato, che prevede espressamente il coinvolgimento dei Parlamenti regionali con poteri legislativi da parte dei Parlamenti nazionali nell'ambito della procedura di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà;
- la propria Risoluzione sul rafforzamento del ruolo delle Regioni e delle Province autonome in ordine alla partecipazione al processo di formazione degli atti normativi dell'Unione europea e alla applicazione del principio di sussidiarietà enunciato nel protocollo n. II allegato al Trattato di Lisbona, approvata l'8 giugno 2010;
- la propria Risoluzione avente ad oggetto il Programma di lavoro della Commissione europea per il 2018, approvata in Aula il 26 gennaio 2018;

### **PREMESSO che**

- il principio di sussidiarietà, enunciato dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, è lo strumento che garantisce il corretto esercizio delle competenze attribuite all'Unione e agli Stati membri, stabilendo, in particolare, che "nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione";
- la partecipazione da parte delle Assemblee legislative regionali alla formazione del diritto dell'Unione europea costituisce un significativo esempio di applicazione in concreto del principio di sussidiarietà e di esercizio di governance multilivello;

**VALUTATA** la rilevanza delle proposte oggetto della presente Risoluzione in ordine all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità enunciati all'articolo 5 del trattato UE, con particolare riguardo alle opportunità legate all'attuazione degli interventi riconducibili al piano di azione sull'economia circolare per ciò che attiene alla creazione di nuova occupazione, il sostegno alle iniziative di ricerca e sviluppo, la tutela dell'ambiente e la programmazione delle risorse europee della politica di coesione per il post 2020;

**PRESO ATTO che** la predetta proposta è stata preventivamente esaminata, ai sensi del comma 1 dell'articolo 22 dello Statuto regionale, dalla Commissione assembleare permanente competente in materia;



## ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 25 SETTEMBRE 2018 N. 109

### FORMULA LA SEGUENTI OSSERVAZIONI

#### **Premessa**

La scelta politica ed istituzionale di esaminare la proposta di direttiva europea sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente si inserisce nel contesto delle proposte del programma di lavoro della Commissione europea per il 2018, condivise dall'Assemblea legislativa delle Marche nella propria Risoluzione di gennaio 2018. Si tratta di una proposta che concorre all'attuazione della strategia europea sull'economia circolare, alla quale l'Assemblea legislativa stessa ha deciso di riservare una attenzione particolare.

#### **La proposta in sintesi**

Il quantitativo dei rifiuti di plastica nell'ambiente marino e oceanico è aumentato a discapito degli ecosistemi, della biodiversità, nonché, potenzialmente, della salute umana, ed è causa di diffuse preoccupazioni. Allo stesso tempo, materiale prezioso che potrebbe essere reintrodotta nell'economia va sprecato una volta disperso nell'ambiente. La plastica costituisce l'80-85% del totale dei rifiuti marini in base ai conteggi degli oggetti rinvenuti sulle spiagge. Oltre a danneggiare l'ambiente e potenzialmente la salute umana, i rifiuti di plastica nell'ambiente marino provocano danni ad attività come il turismo, la pesca e il trasporto marittimo. L'Europa ha la responsabilità di affrontare il problema dei propri rifiuti marini e si impegna ad agire a livello mondiale, in particolare attraverso il G7 e il G20, ma anche mediante l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibili delle Nazioni Unite.

Il problema dei rifiuti marini è per sua natura transfrontaliero, dato che i rifiuti si spostano nell'ambiente marino e pur provenendo da un dato Paese possono danneggiare gli altri. E' necessaria un'azione congiunta per ridurre i rifiuti, garantendo un mercato unico con rigide norme ambientali e la certezza del diritto per le imprese.

In particolare gli obiettivi specifici della direttiva sono:

- prevenire e ridurre i rifiuti di plastica prodotti da articoli monouso e attrezzi da pesca contenenti plastica, integrando le misure già previste nell'ambito della strategia dell'UE sulla plastica;
- sostenere soluzioni innovative per nuovi modelli imprenditoriali, alternative multiuso e prodotti monouso alternativi, in quanto inserite nel più ampio contesto della transizione verso una economia circolare. La lotta ai rifiuti marini crea, infatti, opportunità economiche: l'economia circolare stimola la competitività delle imprese europee, contribuendo alla creazione di un'economia decarbonizzata ed efficiente nell'impiego delle risorse, e determina la creazione di nuovi posti di lavoro.

#### **Sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità**

La proposta oggetto della presente Risoluzione riveste un particolare rilievo sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà, tenuto conto dell'impatto che le nuove norme europee produrranno sugli ordinamenti nazionali e, per quanto qui rileva, su quelli delle regioni italiane, in applicazione dell'articolo 5 del protocollo sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al sistema dei trattati UE.

Da un lato, infatti, il principio di sussidiarietà appare rispettato; in particolare, si ritiene corretta la base giuridica, vale a dire l'articolo 192, paragrafo 1, TFUE, in virtù del quale l'Unione europea può adottare un nuovo atto normativo,



## ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 25 SETTEMBRE 2018 N. 109

attraverso la procedura legislativa ordinaria, per perseguire uno degli obiettivi indicati all'articolo 191 TFUE, quando si ritiene che tali obiettivi non possono essere perseguiti meglio a livello di ordinamenti degli Stati membri. Tra questi obiettivi figura la "salvaguardia, la tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente".

Nel riparto di competenze amministrative proprio dell'ordinamento italiano, le Regioni sono chiamate a porre in essere tutta una serie di azioni indispensabili per garantire il puntuale e rigoroso rispetto del diritto europeo.

La proposta di direttiva sulla riduzione della plastica nell'ambiente marino riveste un significativo interesse anche per le Regioni italiane e, più in generale, del sistema delle autonomie territoriali, ai quali spetta, da un lato, la programmazione degli interventi di sostegno al tessuto economico e sociale e, dall'altro, la programmazione, all'interno delle linee generali stabilite a livello statale, e poi la gestione del ciclo dei rifiuti.

Quanto al principio di proporzionalità, secondo costante giurisprudenza della Corte di giustizia questo principio fa parte integrante dei principi generali dell'Unione ed esige che gli strumenti istituiti da una disposizione di diritto dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa presa in considerazione e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerli (cfr. CG UE sentenza 8 giugno 2010, causa C-58/08). In particolare, si verifica una violazione di tale principio qualora si rilevi il carattere manifestamente inidoneo delle misure adottate a livello europeo in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire (sentenza CG UE 12 maggio 2011, causa C-176/09).

Come si avrà modo di approfondire nell'ambito della trattazione degli aspetti di merito, alcune delle definizioni contenute nella proposta di direttiva appaiono troppo vaghe, al punto da rivestire, almeno potenzialmente, quel carattere di "manifesta inidoneità" a realizzare, in concreto, gli obiettivi che dovrebbe perseguire, compromettendone così la stessa legittimità (sentenza CG UE 18 giugno 2015, causa C-508/13).

Eventuali difficoltà nell'attuazione delle nuove disposizioni, imputabili ad una imprecisa definizione potrebbero inoltre circoscrivere gli obiettivi individuati dalla Commissione europea e potrebbero anche pregiudicarne il corretto recepimento.

### **Nel merito**

L'obiettivo della proposta, enunciato all'articolo 1, è quello di prevenire e di ridurre l'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, in particolare sull'ambiente acquatico, e sulla salute umana, promuovendo contemporaneamente una transizione verso un'economia circolare.

L'articolo 3 della proposta contiene le definizioni; in particolare, il paragrafo (2) dell'articolo 3 definisce quale "prodotto di plastica monouso", il prodotto fatto di plastica in tutto o in parte, non concepito, progettato o immesso sul mercato per compiere più spostamenti o più rotazioni durante il ciclo di vita ...": al riguardo, si osserva come il termine "rotazione" associato alla tipologia di prodotto contenuta nella definizione risulti poco chiaro e, conseguentemente, non di agevole trasposizione nell'ordinamento degli Stati membri.

L'articolo 4 disciplina la riduzione del consumo, stabilendo che gli Stati membri adottano le misure necessarie per consentire una "riduzione significativa" del consumo dei prodotti di plastica monouso indicati nella parte A dell'allegato alla proposta di direttiva; al riguardo, si osserva che l'espressione "riduzione significativa" appare vaga; inoltre, l'assenza di obblighi comuni definiti in una percentuale di riduzione del consumo di tali prodotti può causare una applicazione fortemente differenziata tra i Paesi membri ed incidere in maniera altrettanto critica sul mercato



## ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 25 SETTEMBRE 2018 N. 109

unico e sul tessuto economico e sociale. Gli oneri connessi con la riduzione dell'utilizzo di plastica monouso, senz'altro bilanciati dalla diminuzione dell'impatto ambientale di questi prodotti e, conseguentemente, dalla riduzione della spesa connessa al loro smaltimento/trattamento, rischiano, tuttavia, di scoraggiare il perseguimento di obiettivi veramente significativi rispetto alle finalità indicate nella proposta di direttiva. La parte A dell'allegato alla proposta di direttiva elenca i prodotti di plastica monouso di cui si dovrebbe arrivare ad una "riduzione significativa" del consumo. Nello specifico, si tratta di "contenitori per alimenti, ad esempio scatole con o senza copertura, usate per alimenti destinati al consumo immediato direttamente dal recipiente, sul posto o da asporto, senza ulteriore preparazione, ad esempio contenitori per alimenti tipo fast food, ad eccezione di contenitori per bevande, piatti, pacchetti e involucri contenenti alimenti". A ben vedere, si tratta di prodotti in plastica molto diffusi e di uso quotidiano; pertanto, fissare una percentuale minima di riduzione del loro utilizzo rappresenterebbe uno strumento per rendere più efficaci gli obiettivi della proposta di direttiva.

La seconda parte del comma 1 dell'articolo 4 individua le misure che gli Stati membri possono porre in essere per conseguire la "riduzione significativa"; anche in questo caso si rappresenta l'opportunità di individuare misure meno vaghe, per favorire l'efficacia degli obiettivi che la proposta intende perseguire.

L'articolo 5 riguarda i prodotti di cui l'immissione sul mercato sarà vietata. Si tratta dei prodotti elencati nella parte B dell'allegato. A questo elenco si ritiene opportuno aggiungere i bicchieri di plastica monouso, tenuto conto dell'amplissima diffusione di questo prodotto.

L'articolo 6 disciplina i requisiti dei prodotti, specificando che i tappi e i coperchi dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte C dell'allegato (si tratta di contenitori per bevande, ossia recipienti usati per contenere liquidi, ad esempio bottiglie per bevande e relativi tappi e coperchi) che contengono una "percentuale significativa" di plastica possono essere immessi sul mercato solo se i tappi e i coperchi restano attaccati al contenitore per la durata dell'uso previsto del prodotto. Anche in questo caso, l'espressione "percentuale significativa" appare troppo vaga e rischia di compromettere l'efficacia della proposta di direttiva.

L'articolo 8 della proposta estende la c.d. responsabilità estesa del produttore a tutti i prodotti di plastica monouso elencati nella parte E dell'allegato. Secondo la definizione fornita dall'OCSE, la c.d. responsabilità estesa è uno strumento di politica ambientale con il quale la responsabilità del produttore di un bene è estesa alla fase del post-consumo del ciclo di vita di un prodotto. Nel caso specifico della proposta di direttiva, il paragrafo 2 dell'articolo 1 specifica che "gli Stati membri provvedono a che i produttori dei prodotti di plastica monouso dei prodotti elencati nella parte E dell'allegato coprano i costi della raccolta dei rifiuti costituiti da tali prodotti ... e delle misure di sensibilizzazione" rivolte ai consumatori e finalizzate a rendere il più possibile consapevole l'utilizzo dei prodotti stessi. Il paragrafo 4 dell'articolo 8 prescrive che relativamente ai prodotti della pesca contenenti plastica gli Stati membri introducono misure nazionali finalizzate a far sì che i costi della raccolta di tali prodotti siano a carico dei relativi produttori. Queste misure, che estendono la responsabilità del produttore ai prodotti della pesca, dovrebbero essere accompagnate da misure di sostegno agli operatori della pesca che durante l'attività di pesca rinvencono accidentalmente detti prodotti, al fine di porre in essere un sistema veramente virtuoso e che aumenti in modo significativo l'efficacia delle disposizioni in questione in termini di riduzione dell'impatto ambientale delle materie plastiche sull'ambiente marino e sulle attività di pesca. Si tratta di provvedimenti che dovrebbero essere previsti nell'ambito della programmazione del programma FEAM post 2020, oggetto della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga il



## ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 25 SETTEMBRE 2018 N. 109

regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio (COM 2018 – 390 final – COD 2018/0210), attualmente all'esame delle Istituzioni europee.

Si precisa che le modifiche sopra illustrate sono segnalate alla luce del rispetto del principio di proporzionalità”.

### IL PRESIDENTE

F.to Antonio Mastrovincenzo

### I CONSIGLIERI SEGRETARI

F.to Boris Rapa

F.to Mirco Carloni

Le osservazioni contenute nella presente Risoluzione, che ne costituiscono parte integrante, sono inviate:

- alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché alle relative Commissioni di merito e competenti in materia di affari europei, al fine dell'espressione del parere secondo quanto previsto dal protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea e per ciò che riguarda il c.d. dialogo politico disciplinato all'articolo 9, comma 2, della legge 234/2012;
- al Commissario europeo responsabile del rispetto del principio di sussidiarietà Frans Timmermans;
- al Presidente della Commissione ambiente del Parlamento europeo, Adina-Ioana Vălean;
- alla rete per la sussidiarietà del Comitato delle Regioni;
- al Ministro per gli Affari europei;
- alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, affinché abbia la massima diffusione tra le Assemblee legislative regionali e delle Province autonome.