



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
SERVIZIO INFORMATIVE PARLAMENTARI E CORTE DI GIUSTIZIA UE

Alla Camera dei deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione europea

Al Senato della Repubblica
Ufficio Rapporti con le istituzioni
dell'Unione europea

e, p.c., ai Nuclei di valutazione degli atti UE di

Ministero dello Sviluppo economico

Ministero della Transizione ecologica

Ministero degli Affari esteri
e della cooperazione internazionale

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la *Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che stabilisce il quadro per l'elaborazione delle specifiche di progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e abroga la direttiva 2009/125/CE – COM(2022)142*

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata ai sensi del comma 4 del medesimo articolo 6, dal Ministero dello Sviluppo economico, in merito alla proposta di atto legislativo dell'Unione europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio
dott.ssa Daria Provvidenza Petralia
Firma autografa sostituita a mezzo stampa
ai sensi dell'art. 3 d. l.vo 12.2.1993 n. 39

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che stabilisce il quadro per l'elaborazione delle specifiche di progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e abroga la direttiva 2009/125/CE

- **Codice della proposta:** COM(2022) 142 final del 30/03/2022
- **Codice interistituzionale:** 2022/0095(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dello Sviluppo Economico

Premessa: finalità e contesto

La proposta in oggetto fa parte di un pacchetto di misure presentate dalla Commissione europea il 30 marzo 2022 nel quadro del Piano d'azione per l'economia circolare del marzo 2020, con le quali si intende trainare l'economia europea verso un modello pienamente circolare. Oltre alla proposta di Regolamento che stabilisce il quadro per l'elaborazione delle specifiche di progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e del collegato Piano di lavoro 2022-2024 sulla progettazione ecocompatibile e l'etichettatura energetica, fanno parte del pacchetto presentato lo scorso marzo:

a) una nuova strategia per rendere i prodotti tessili più durevoli, riparabili, riutilizzabili e riciclabili, tesa ad affrontare le questioni legate al 'pronto moda', ai rifiuti tessili e alla distruzione dei tessuti invenduti e a garantire che la loro produzione avvenga nel pieno rispetto dei diritti dei lavoratori;

b) una terza proposta che stabilisce nuove norme volte a responsabilizzare i consumatori nella transizione verde, garantendo loro una migliore informazione sulla sostenibilità ambientale dei prodotti e una migliore protezione dal greenwashing;

c) infine, una proposta che mira a promuovere il mercato interno dei prodotti da costruzione e a garantire che il quadro normativo in vigore consenta di conseguire gli obiettivi climatici e di sostenibilità.

Fulcro del pacchetto è la proposta sulla sostenibilità dei prodotti. Ad oggi il relativo quadro normativo è fissato dalla direttiva 2009/125/CE avente ad oggetto la definizione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei soli prodotti connessi all'energia. La direttiva ha ridotto in modo significativo la domanda di energia primaria dell'UE per i prodotti ed è riuscita in generale a promuovere l'efficienza energetica e alcuni aspetti della circolarità dei prodotti connessi all'energia.

Visto tale successo e i nuovi obiettivi definiti dal Green Deal europeo, con la proposta presentata, la Commissione europea intende estendere alla più ampia gamma possibile di prodotti l'approccio inizialmente definito nella direttiva 2009/125/CE con il duplice obiettivo dichiarato di migliorare il funzionamento del mercato interno e garantire al contempo un elevato livello di protezione ambientale riducendo l'impatto negativo dei prodotti durante il ciclo di vita. Oltre a questi due obiettivi principali, la Commissione europea intende contribuire agli obiettivi della politica industriale dell'UE di stimolare l'offerta e la domanda di beni sostenibili, realizzare una produzione sostenibile e garantire condizioni di parità per i prodotti venduti sul mercato interno. Secondo le intenzioni dichiarate dall'autorità proponente, il Regolamento contribuirà al conseguimento degli obiettivi generali dell'UE in materia di clima, ambiente ed energia sostenendo la crescita economica, la creazione di posti di lavoro e l'inclusione sociale.

La nuova proposta muove dalla constatazione che il modo in cui un prodotto è progettato determina fino all'80 % del suo impatto ambientale ed estende l'attuale quadro di progettazione ecocompatibile in due modi:

- comprende la più ampia gamma possibile di prodotti;
- amplia la portata dei requisiti a cui i prodotti devono conformarsi prevedendone una declinazione mirata a seconda della tipologia di prodotto.

Essa stabilisce dunque un quadro per l'elaborazione di specifiche di progettazione ecocompatibile basate sugli aspetti della sostenibilità e della circolarità elencati nel piano d'azione per l'economia circolare.

Nel dettaglio, la proposta:

- stabilisce un quadro per la definizione di specifiche per la progettazione ecocompatibile, la creazione di un passaporto digitale dei prodotti e il divieto di distruzione dei prodotti di consumo invenduti;
 - stabilisce gli aspetti del prodotto a cui si riferiscono i requisiti di progettazione ecocompatibile, come la durata e l'affidabilità, la riutilizzabilità, la possibilità di *upgrading*, la riparabilità e la possibilità di manutenzione e ristrutturazione, la presenza di sostanze preoccupanti, l'efficienza energetica e delle risorse, il contenuto riciclato;
 - stabilisce l'ambito di applicazione del regolamento - solo alcuni settori, come gli alimenti, i mangimi e i medicinali, sono esentati;
 - fornisce maggiori dettagli sui requisiti di prestazione;
 - stabilisce le disposizioni necessarie per l'attuazione del passaporto dei prodotti e istituisce un registro per la conservazione delle informazioni incluse nel passaporto dei prodotti;
 - specifica i requisiti delle etichette, quando devono essere utilizzate per un determinato gruppo di prodotti;
 - stabilisce una serie di misure che gli Stati membri e la Commissione sono tenuti ad adottare per aiutare le PMI nell'attuazione generale del regolamento e dei futuri atti delegati;
 - stabilisce un obbligo generale di trasparenza per gli operatori economici che si disfano di

prodotti di consumo invenduti;

- vieta esplicitamente le tecniche di elusione, come ad esempio la vendita da parte di una grande azienda alle piccole imprese (che normalmente sono esentate) per indurle a distruggere i prodotti;

- stabilisce gli obblighi di produttori, rappresentanti autorizzati, importatori e distributori;

- stabilisce gli obblighi dei mercati online e dei motori di ricerca online, in particolare per quanto riguarda la cooperazione con le autorità di vigilanza del mercato. Specifica, inoltre, che le autorità di sorveglianza del mercato dovrebbero avere il potere di ordinare a un mercato online di rimuovere i contenuti illegali;

- richiede agli Stati membri di redigere un piano d'azione per le attività di sorveglianza del mercato, che deve includere l'identificazione delle "priorità per la sorveglianza del mercato".

Nelle more dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento, il proseguimento dei lavori nell'ambito dell'attuale direttiva sulla progettazione ecocompatibile sarà garantito anche dall'adozione di un nuovo piano di lavoro sulla progettazione ecocompatibile e sull'etichettatura energetica per il periodo 2022-2024 come misura transitoria volta a coprire nuovi prodotti connessi all'energia e aggiornare, rendendole più ambiziose, le norme per quelli già regolamentati. Il piano di lavoro riguarda, in particolare, l'elettronica di consumo (smartphone, tablet, pannelli solari).

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta rispetta il principio di attribuzione, secondo il quale l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati, per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti.

La base giuridica per la proposta di Regolamento in oggetto è correttamente individuata nell'art. 114 TFUE, che si applica alle misure destinate all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno.

In particolare, l'art. 114 TFUE consente l'adozione, attraverso la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, di misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno (par. 1), ad esclusione delle disposizioni fiscali, di quelle relative alla libera circolazione delle persone e di quelle relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti (par. 2).

In assenza di una legislazione a livello dell'Unione, sono già emersi approcci nazionali divergenti per migliorare la sostenibilità ambientale dei prodotti, che vanno dai requisiti informativi sulla durata della compatibilità del software dei dispositivi elettronici agli obblighi di comunicazione sulla gestione dei beni durevoli invenduti. Ciò indica che ulteriori sforzi nazionali per raggiungere gli obiettivi perseguiti dal presente regolamento porteranno probabilmente a un'ulteriore

frammentazione del mercato interno. Di qui la necessità di un ravvicinamento delle normative nazionali sulla base dell'art. 114 TFUE.

Inoltre, come ribadito anche dalla Corte di Giustizia, laddove l'atto vada a modificare un atto già esistente, le istituzioni potranno normalmente utilizzare la stessa base giuridica precedentemente utilizzata (sentenza 3 dicembre 2019, causa C-482/17, *Repubblica ceca c. Consiglio*, punti 42 ss.). A tale riguardo, la direttiva sulla progettazione ecocompatibile, che la Commissione propone di abrogare con il Regolamento presentato, era a sua volta basata sull'articolo 95 del trattato che istituisce la Comunità europea (ora articolo 114 TFUE).

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta di Regolamento è intesa a disciplinare una materia di competenza concorrente tra UE e Stati membri – il mercato interno (art. 4, par. 2, TFUE) – e pertanto l'esercizio di tale competenza deve rispettare il principio di sussidiarietà di cui all'art. 5 TFUE.

La proposta rispetta tale principio sia sotto il profilo della necessità che dell'efficacia in quanto l'azione dell'Unione Europea:

- si pone degli obiettivi che non possono essere raggiunti in maniera sufficiente con l'azione dei soli Stati membri con particolare riferimento alla creazione di un mercato interno armonizzato e ben funzionante per i prodotti sostenibili al fine di creare condizioni di parità per le imprese;
- è la sola in grado di stabilire specifiche di prodotto e obblighi di informazione armonizzati sugli aspetti di sostenibilità applicabili in tutta l'UE, garantendo la libera circolazione delle merci e fornendo ai consumatori informazioni pertinenti e affidabili sulle caratteristiche di sostenibilità e di circolarità dei prodotti in qualunque Stato membro siano acquistati.

Nell'attuale contesto normativo fornito dalla direttiva 2009/125/CE, l'azione di singoli stati in tema di sostenibilità dei prodotti ha portato ad una frammentazione del mercato dovuta alle differenze nelle regolamentazioni interne.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta rispetta il principio di proporzionalità di cui all'art. 5, par. 4, TUE in quanto le misure proposte risultano essere necessarie, idonee e adeguate allo scopo.

In particolare, la Commissione europea ha deciso di adottare per la definizione delle specifiche di progettazione il medesimo approccio già seguito con la direttiva sulla progettazione ecocompatibile, che prevede misure di esecuzione. Le suddette specifiche verranno definite tenendo in considerazione le specifiche di ogni gruppo di prodotti e saranno adottate sulla base delle relative analisi d'impatto economico e ambientale delle diverse opzioni per ciascun insieme di prescrizioni. In definitiva, la proporzionalità è garantita dall'elaborazione di prescrizioni, criteri od obiettivi a livello di gruppi di prodotti ben definiti, ciò che permetterà una più adeguata

valutazione degli impatti.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

L'esperienza della crisi pandemica da Covid-19 e l'attuale situazione internazionale dovuta al conflitto in Ucraina hanno evidenziato l'urgenza di ripensare gli attuali modelli di produzione e consumo e di ridurre la dipendenza dell'UE dall'importazione di materie prime ed energia. Un quadro solido ed integrato di policy per la sostenibilità dei prodotti, incentrato sulla progettazione ecologica, si pone in linea con tali esigenze e la sua adozione è divenuta ancora più urgente sia per rispondere alle necessità di approvvigionamento sia nel quadro degli impegni assunti con il Green Deal europeo.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto sono intese a rafforzare l'impegno dell'Unione europea nell'ambito dell'*ecodesign* in un'ottica anche di tutela della concorrenza e di introduzione di una normativa chiara ed uniforme a vantaggio anche delle imprese. Ciò si pone in linea con gli obiettivi, sia macro che specifici, delineati dalla nuova Strategia nazionale per l'economia circolare adottata con D.M. 259 del 24 giugno 2022, che individua nell'*ecodesign* dei prodotti una delle nuove aree di intervento, nonché con i principi stabiliti dal Piano per la transizione ecologica, adottato nel suo testo definitivo con delibera 1/2022 del Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE) pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 138 del 15 giugno 2022, e dal Programma nazionale per la gestione dei rifiuti (PNGR).

Allo stesso tempo, la proposta della Commissione introduce una serie di misure che trovano riscontro nelle azioni elencate nella suddetta Strategia nazionale per l'economia circolare sia in relazione all'*ecodesign* dei prodotti che ad altri ambiti quali, ad esempio, l'introduzione di un passaporto elettronico del prodotto in attuazione della digitalizzazione.

Inoltre, la proposta prevede, da una parte, la possibilità di sostituire agli atti delegati che definiranno le specifiche di progettazione delle misure di autoregolamentazione dell'industria (art. 18) e, dall'altra, stabilisce all'art. 19 una serie di misure che gli Stati membri e la Commissione sono tenuti ad adottare per aiutare le PMI nell'attuazione generale del regolamento e dei futuri atti delegati (orientamenti, assistenza finanziaria e attività di formazione). Inoltre, l'art. 20 relativo alla distruzione dei prodotti di consumo invenduti e ai relativi obblighi di trasparenza non si applica alle PMI, salvo la possibilità per la Commissione europea di introdurre a alcuni obblighi con i successivi atti delegati. Tali disposizioni relative alle PMI rispondono alle necessità dovute al particolare contesto produttivo italiano.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Ai sensi dell'art. 16 del progetto di Regolamento, la Commissione adotta e aggiorna

periodicamente un piano di lavoro, di durata non inferiore a tre anni, che stabilisce un elenco di gruppi di prodotti per i quali intende definire specifiche di progettazione ecocompatibile conformemente al presente regolamento. Eventuali criticità possono derivare dall'incertezza rispetto ai tempi di adozione degli atti delegati da parte della Commissione europea.

L'ambito di applicazione del regolamento è individuato dall'art. 1 della proposta secondo cui esso si estende a qualsiasi bene fisico immesso sul mercato o messo in servizio, compresi i componenti e i prodotti intermedi, ad eccezione degli alimenti, dei mangimi, dei medicinali per uso umano e veterinari, alle piante, agli animali e ai microrganismi vivi, ai prodotti di origine umana e ai prodotti di piante e animali collegati direttamente alla loro futura riproduzione.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Secondo le stime della Commissione europea, la proposta ha un'incidenza limitata sul bilancio dell'Unione. Nello specifico, sono necessari 54 equivalenti a tempo pieno per dare piena attuazione al regolamento e ai relativi atti delegati nel periodo 2022-2027 del quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE. Per le linee di bilancio esistenti sarebbero necessari nuovi impegni d'importo pari a 23,338 milioni di EUR nella rubrica 1 del QFP (Mercato unico, innovazione e agenda digitale), a 43,912 milioni di EUR nella rubrica 3 (Risorse naturali e ambiente) e a 38,621 milioni di EUR nella rubrica 7 (Spese amministrative). I nuovi impegni saranno coperti dalle attuali dotazioni di bilancio dei programmi pertinenti.

Agli Stati membri è richiesta l'introduzione di incentivi per premiare i prodotti, tali incentivi dovrebbero, in linea di principio, riguardare le due classi di prestazione popolate più elevate o i prodotti muniti del marchio Ecolabel UE (art. 57).

In via generale, al fine di poter valutare compiutamente l'impatto della normativa in discussione sul bilancio nazionale è forse opportuno attendere gli sviluppi negoziali, tenuto anche conto del fatto che le specifiche tecniche da introdurre sulla base di tale regolamento saranno poi oggetto di successivi atti delegati.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

La proposta in oggetto intende introdurre una disciplina armonizzata a livello europeo in tema di prodotti ecocompatibili. Lo strumento del regolamento è stato scelto per introdurre normative di diretta applicabilità per tutti gli operatori su tutto il territorio dell'Unione.

L'adozione di tale normativa, che abrogherà la direttiva sulla progettazione ecocompatibile, comporterà la necessità di rivedere la relativa normativa nazionale di recepimento (D.Lgs. 16 febbraio 2011, n. 15).

In via più generale, la proposta dispone la definizione di criteri obbligatori per gli appalti pubblici verdi (art. 58), che potrebbero incidere sull'attuale procedimento di revisione della

normativa nazionale in materia, di cui alla legge delega n. 78/2022.

Al momento non è possibile valutare eventuali impatti della proposta sulla normativa nazionale in materia di eco-progettazione di apparecchiature elettriche ed elettroniche (D.M. 140/2016), adottata in attuazione della direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). Da quanto si evince dalla relazione introduttiva, la Commissione europea elaborerà specifiche laddove la legislazione vigente non ne preveda o non affronti in misura sufficiente gli aspetti della sostenibilità ambientale per evitare di duplicare le prescrizioni e di imporre un onere eccessivo alle imprese.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Il progetto di regolamento disciplinando principalmente materie attinenti alla concorrenza e alla tutela ambientale non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Alcune disposizioni della proposta comportano potenziali effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione in termini di nuove attribuzioni e/o nuove necessità di cooperazione interistituzionale:

- Il capo III disciplina l'introduzione di un passaporto digitale e i relativi controlli doganali;
- l'art. 58 in tema di appalti pubblici verdi prevede la possibilità che gli atti delegati adottati in virtù del presente regolamento stabiliscano le prescrizioni applicabili agli appalti pubblici (ad esempio specifiche tecniche, criteri di selezione, criteri di aggiudicazione, ecc.) sulla base dei parametri di prodotto elencati nell'allegato del presente regolamento;
- il capo XI disciplina gli obblighi di vigilanza del mercato, imponendo una serie di obblighi a carico dello Stato membro, tra cui l'adozione di un piano d'azione, il numero di controlli da effettuare, comunicazione alla Commissione.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

L'impianto della normativa proposta ha potenziali effetti positivi e negativi sia sui cittadini che sulle imprese. Bisognerà attentamente valutare, di volta in volta e sulla base di ogni classe di prodotto, le implicazioni per imprese di diversi paesi e di diverse dimensioni rispetto ai differenti contesti competitivi internazionali. Sono molte variabili che chiameranno tutti gli stakeholders ad uno sforzo organizzativo notevole per evitare scorciatoie e standardizzazioni tali da risultare discriminatorie.

Tra gli effetti positivi:

- i cittadini beneficeranno di prodotti migliori in termini di durata di vita e di qualità, di maggiori informazioni grazie all'introduzione del passaporto digitale del prodotto, nonché

dell'impatto positivo sull'ambiente e

- le imprese saranno più competitive sul piano internazionale in termini di accesso alla c.d. Green Finance e accesso a mercati sensibili ai temi ambientali. Inoltre, vi sarà un "nuovo" mercato interno con libera circolazione delle merci, eliminando i rischi di frammentazioni dovute alle differenze nelle normative nazionali (rischio attuale).
- Sempre per le imprese, questo si traduce in benefici anche in termini di riduzione dei costi relativi all'esportazione e di semplificazione conseguenti a normative chiare e uniformi sul territorio dell'Unione europea. A ciò si aggiunge la spinta all'innovazione dei processi produttivi che deriva da una normativa di tale natura.

Alcuni possibili effetti negativi per i consumatori sono da ravvisare nell'aumento del costo dei prodotti conseguente al probabile aumento dei costi di produzione dovuto alla necessità di allungamento della vita dei prodotti (e, di mantenimento di una marginalità più concentrata nel minor numero di vendite di prodotti che prima avevano un ciclo di vita più breve).

L'introduzione di normative di dettaglio sulle specifiche tecniche attraverso atti delegati da parte della Commissione europea, che tengano in considerazione le specificità dei gruppi di prodotti e delle relative valutazioni d'impatto è anch'essa da giudicare positivamente per le imprese. Altrettanto positiva è la previsione della possibilità di prevedere, a specifiche condizioni, misure di autoregolamentazione da parte delle imprese in sostituzione degli atti delegati.

Affinché i benefici delineati non siano però persi è necessario che i tempi di adozione di tali atti delegati siano certi e congrui perché le imprese possano adeguarsi alle nuove prescrizioni, mentre un'attenzione particolare deve essere accordata alle PMI per supportarle nel processo di transizione verso modelli di progettazione ecocompatibile dei loro prodotti.

Altro

N.a.

LOGO
Amministrazione
con competenza
prevalente

Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che stabilisce il quadro per l'elaborazione delle specifiche di progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e abroga la direttiva 2009/125/CE

- **Codice della proposta:** COM(2022) 142 final del 30/03/2022
- **Codice interistituzionale:** 2022/0095(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dello Sviluppo Economico

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Intero progetto di regolamento	D.Lgs.16 febbraio 2011, n. 15	Il decreto legislativo recepisce a livello interno la direttiva 2009/125/CE relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia. Si tratta di un atto di natura primaria, di competenza dello Stato ex art. 117, Cost.