

La regolamentazione della plastica nell'Unione europea: stato attuale e prospettive future

Alessandra Quarta

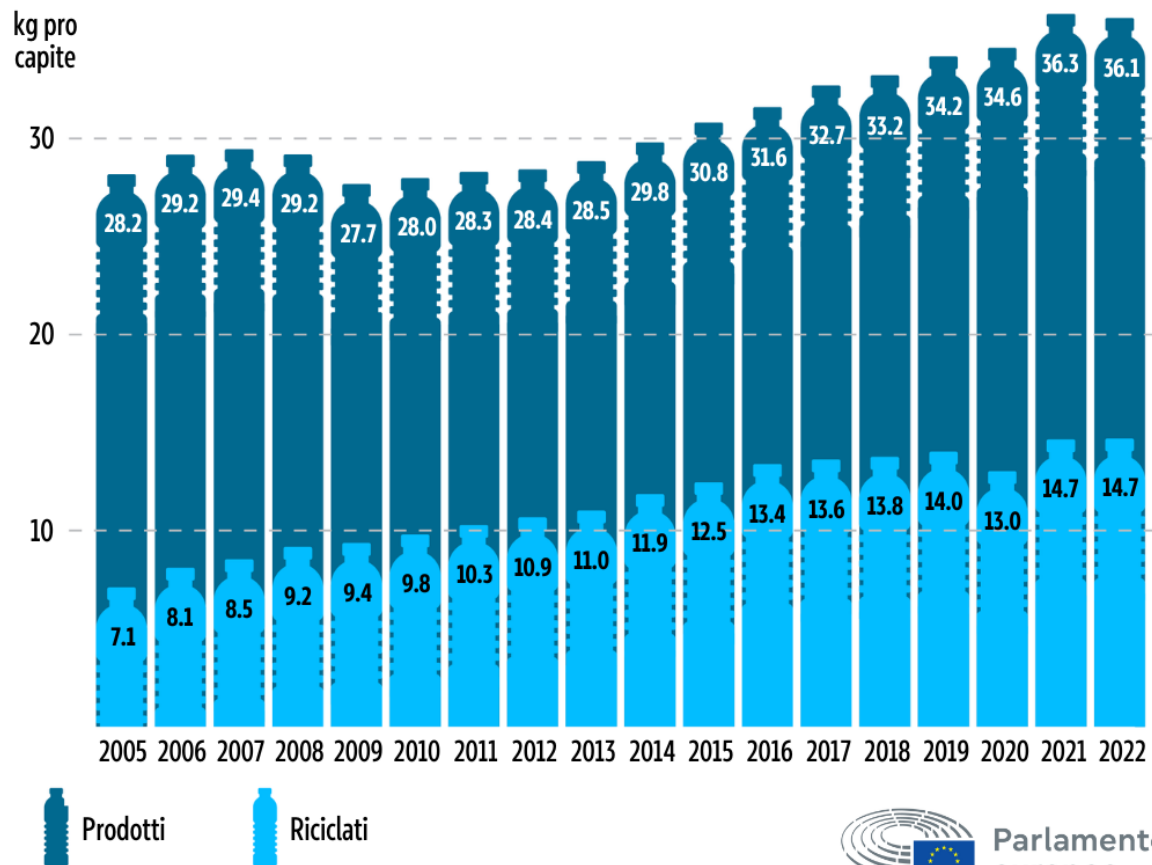
Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Bologna



Argomenti del seminario

- Contesto generale
- Misure adottate dall'Unione europea al suo interno
- Partecipazione dell'UE nella scena internazionale
- Quali prospettive ci sono per il futuro?

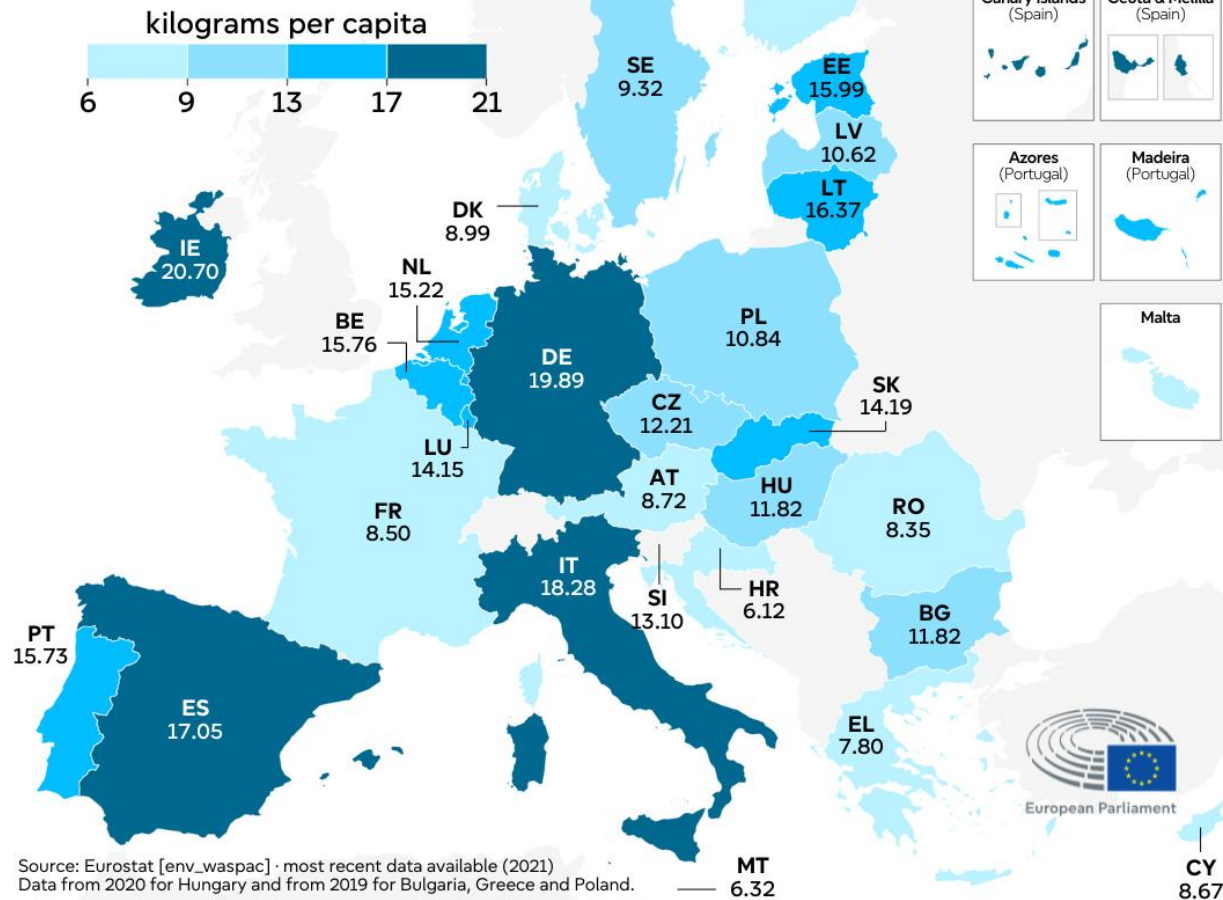
Rifiuti di imballaggi in plastica prodotti e riciclati nell'UE



Fonte: Eurostat [env_waspac] - dati più recenti disponibili (2022)



Plastic recycling by country



European Parliament

Timeline

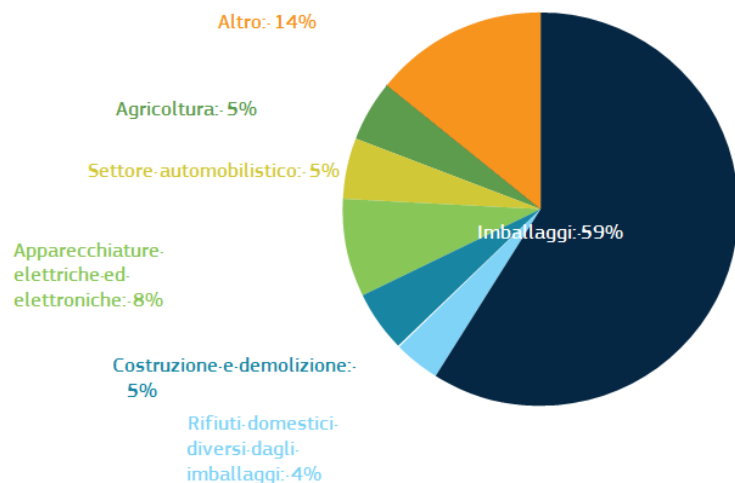
Previous and upcoming actions



Fonte: https://environment.ec.europa.eu/strategy/plastics-strategy_en

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI - Strategia europea per la plastica nell'economia circolare (2018)

RIFIUTI DI PLASTICA PRODOTTI NELL'EU - 2015



Fonte: Eunomia (2017)

La domanda di plastica riciclata (al 2015) rappresentava solo il 6% circa della domanda di plastica in Europa.

Secondo le stime, la produzione di plastica e l'incenerimento dei rifiuti di plastica generano complessivamente circa 400 milioni di tonnellate di CO2 l'anno.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI - Strategia europea per la plastica nell'economia circolare (2018)

- **Obiettivi legati a una visione per una nuova economia della plastica in Europa:**
 - Progettazione dei prodotti in modo da **durare più a lungo** e da consentire il riutilizzo e un riciclaggio di alta qualità.
 - Modernizzazione della **capacità di riciclaggio** della plastica dell'UE.
 - Graduale **cessazione dell'esportazione** dei rifiuti di plastica per i quali la raccolta differenziata non è stata effettuata correttamente.
 - Consolidamento del mercato della **plastica riciclata** e innovativa, con chiare prospettive di crescita grazie all'aumento dei prodotti contenenti materiale riciclato.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI - Strategia europea per la plastica nell'economia circolare (2018)

Come raggiungere questi obiettivi?

- Migliorare gli aspetti economici e la qualità del riciclaggio della plastica
- Arginare i rifiuti di plastica e il loro abbandono nell'ambiente
- Orientare l'innovazione e gli investimenti verso le soluzioni circolari
- Sfruttare l'azione condotta a livello mondiale

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI - Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva (2020)

La Commissione intende:

- sulle basi poste dalla strategia europea per **la plastica**, guidare gli sforzi a livello internazionale per raggiungere un **accordo globale sulla plastica** e promuovere l'adozione dell'approccio dell'UE in materia di economia circolare sulla plastica;
- proporre un'alleanza mondiale per l'economia circolare finalizzata a individuare le lacune in termini di conoscenze e di governance per promuovere un'economia circolare globale e portare avanti iniziative di partenariato, anche con le grandi economie;
- esaminare la fattibilità di definire uno "spazio operativo sicuro" per l'uso delle risorse naturali e prendere in considerazione l'avvio di un dibattito su un accordo internazionale sulla gestione delle risorse naturali [...]

DIRETTIVA (UE) 2019/904 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente

[...] Nell'Unione, **dall'80 all'85 % dei rifiuti marini rinvenuti sulle spiagge sono plastica**: di questi, gli oggetti di plastica monouso rappresentano il 50 % e gli oggetti collegati alla pesca il 27 % del totale. I prodotti di **plastica monouso** comprendono un'ampia gamma di prodotti di consumo frequente e rapido che sono gettati una volta usati, raramente sono riciclati e tendono pertanto a diventare rifiuti (Considerando n. 5).

[...] Per definire chiaramente l'ambito di applicazione della presente direttiva è necessario **definire il concetto di prodotti di plastica monouso**. La definizione dovrebbe escludere i prodotti di plastica che sono concepiti, progettati e immessi sul mercato per poter compiere, durante il loro ciclo di vita, molteplici spostamenti o rotazioni, in quanto sono riempiti nuovamente o riutilizzati con la stessa finalità per la quale sono stati concepiti. **I prodotti di plastica monouso sono generalmente destinati a essere utilizzati una volta sola oppure per un breve periodo di tempo prima di essere gettati** (Considerando n. 12)

DIRETTIVA (UE) 2019/904 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente

Art. 4 – Riduzione del consumo di prodotti monouso in plastica: Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire una riduzione ambiziosa e duratura del consumo dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte A dell'allegato, in linea con gli obiettivi generali della politica dell'Unione in materia di rifiuti, in particolare la prevenzione dei rifiuti, in modo da portare a una sostanziale inversione delle crescenti tendenze di consumo. Tali misure intendono produrre entro il 2026 una riduzione quantificabile del consumo dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte A dell'allegato sul territorio dello Stato membro rispetto al 2022. [...]

Art. 5 – Divieto di immissione sul mercato di determinati prodotti

Art. 6 – Requisiti di progettazione per i tappi e coperchi: Gli Stati membri provvedono a che i prodotti di plastica monouso elencati nella parte C dell'allegato i cui tappi e coperchi sono di plastica possano essere immessi sul mercato solo se i tappi e i coperchi restano attaccati ai contenitori per la durata dell'uso previsto del prodotto. [...]

DIRETTIVA (UE) 2019/904 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente

Art. 8 – Responsabilità estesa del produttore: [...] gli Stati membri provvedono a che siano istituiti regimi di responsabilità estesa del produttore per tutti i prodotti di plastica monouso elencati nella parte E dell'allegato immessi sul mercato degli Stati membri.

Art. 9 – Obiettivi di raccolta differenziata: Gli Stati membri adottano le misure necessarie ad assicurare la raccolta differenziata per il riciclaggio: a) entro il 2025, di una quantità di rifiuti di prodotti di plastica monouso elencati nella parte F dell'allegato pari al 77 %, in peso, di tali prodotti di plastica monouso immessi sul mercato in un determinato anno; b) entro il 2029, di una quantità di rifiuti di prodotti di plastica monouso elencati nella parte F dell'allegato pari al 90 %, in peso, di tali prodotti di plastica monouso immessi sul mercato in un determinato anno. [...]

Art. 10 – Misure di sensibilizzazione dei consumatori: Gli Stati membri adottano misure volte a informare i consumatori e a incentivarli ad adottare un comportamento responsabile al fine di ridurre la dispersione dei rifiuti derivanti dai prodotti contemplati dalla presente direttiva [...]

Green Deal Europeo

- Gli **imballaggi** sono tra i principali prodotti ad impiegare **materiali vergini**: il 40% della plastica e il 50% della carta utilizzate nell'UE sono infatti destinati agli imballaggi. Se non si agisce, entro il 2030 l'UE registrerebbe un ulteriore aumento del 19% dei rifiuti di imballaggio e, per i rifiuti di imballaggio di plastica, addirittura del 46%.
- La proposta di revisione della legislazione dell'UE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio persegue **tre obiettivi** principali. In primo luogo **prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio**, ridurre la quantità, imporre restrizioni agli imballaggi inutili e promuovere soluzioni di imballaggio riutilizzabili e ricaricabili. In secondo luogo **promuovere il riciclaggio di alta qualità** ("riciclaggio a circuito chiuso"), rendendo tutti gli imballaggi presenti sul mercato dell'UE riciclabili in modo economicamente sostenibile entro il 2030. Infine **ridurre il fabbisogno di risorse naturali primarie** e creare un mercato ben funzionante di materie prime secondarie, aumentando l'uso della plastica riciclata negli imballaggi attraverso obiettivi vincolanti.

REGOLAMENTO (UE) 2025/40 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 19 dicembre 2024 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che modifica il regolamento (UE) 2019/1020 e la direttiva (UE) 2019/904 e che abroga la direttiva 94/62/CE

Le nuove norme prevedono, tra l'altro, le seguenti prescrizioni per l'**imballaggio**:

- **obiettivi per il 2030 e il 2040** relativi a una percentuale minima di contenuto riciclato (fino al 65% per le bottiglie di plastica monouso entro il 2040)
- ridurre al **minimo il peso e il volume degli imballaggi** ed evitare gli imballaggi non necessari
- ridurre al **minimo le sostanze che destano preoccupazione**, anche limitando l'immissione sul mercato di imballaggi a contatto con i prodotti alimentari contenenti sostanze perfluoroalchiliche (PFAS) in quantità superiore a determinate soglie

Il regolamento fissa **nuovi obiettivi di riutilizzo vincolanti per il 2030 e obiettivi indicativi per il 2040**. Gli obiettivi variano a seconda del tipo di imballaggio utilizzato dagli operatori (ad esempio obiettivi vincolanti del 40% per gli imballaggi per il trasporto e la vendita e del 10% per gli imballaggi multipli).

REGOLAMENTO (UE) 2025/40 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 19 dicembre 2024 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che modifica il regolamento (UE) 2019/1020 e la direttiva (UE) 2019/904 e che abroga la direttiva 94/62/CE

Art. 1 - Oggetto: Il presente regolamento stabilisce prescrizioni per l'intero ciclo di vita degli imballaggi per quanto riguarda la sostenibilità ambientale e l'etichettatura, al fine di consentirne l'immissione sul mercato. Stabilisce inoltre prescrizioni per quanto riguarda la responsabilità estesa del produttore, la prevenzione dei rifiuti di imballaggio, come la riduzione degli imballaggi superflui e il riutilizzo e la ricarica degli imballaggi, nonché la raccolta e il trattamento, compreso il riciclaggio, dei rifiuti di imballaggio. [...]

Art. 6 – Imballaggi riciclabili: [...] Un imballaggio è considerato riciclabile se è conforme alle condizioni seguenti: a) è **progettato per il riciclaggio di materiali in modo da consentire che le materie prime secondarie risultanti siano di qualità sufficiente rispetto al materiale originale** per poter essere utilizzate in sostituzione delle materie prime primarie, conformemente al paragrafo 4; e b) **quando diventa rifiuto, può essere oggetto di raccolta differenziata** a norma dell'articolo 48, paragrafi 1 e 5, **cernito in flussi di rifiuti specifici senza compromettere la riciclabilità di altri flussi di rifiuti e riciclato su scala**, in base alla metodologia stabilita conformemente al paragrafo 5 del presente articolo.

L'azione dell'UE in ambito globale

Di recente su scala globale il tema della plastica è stato trattato sia in sede di **Organizzazione Mondiale del Commercio** sia in sede di **Nazioni Unite**.

La prima ha sviluppato un Dialogo informale mentre in sede ONU si sta negoziando la stipula di un Trattato globale sulla plastica.

In entrambi gli scenari il ruolo dell'UE è rilevante, essa è pienamente coinvolta nelle attività che vengono sviluppate e che ritiene possano essere un valore aggiunto alle politiche interne che sono già attive sul territorio europeo.

Dialogo informale sulla plastica

- Il Dialogo informale sulla plastica è stato avviato nel 2020 (da 7 Stati membri) e, ad oggi, conta più di 80 Membri tra cui naturalmente l'UE.
- Si propone di individuare soluzioni per l'inquinamento da plastica collegate ad aspetti commerciali mantenendo alta l'attenzione alla sostenibilità.
- Il Dialogo è uno strumento non vincolante ma ha un ruolo centrale nella creazione del consenso attorno a questo tema, permette di scambiare conoscenza tra i partecipanti e di elaborare standard comuni.

Dialogo informale sulla plastica

Prevede alcune aree tematiche:

- Aumentare la trasparenza nel commercio e nel riciclo di prodotti di plastica
 - Promuovere standard ed eco-design per avere prodotti e imballaggi più sostenibili
 - Supportare gli Stati in via di sviluppo con assistenza tecnica e «capacity building»
 - Incoraggiare il commercio delle alternative alla plastica come i materiali biodegradabili o riutilizzabili
- Il commercio può essere parte della soluzione e non solo il problema

Dialogo informale sulla plastica

Da un punto di vista legale e strategico i **benefici** che derivano da questa iniziativa sono:

- La compatibilità con i principi del sistema OMC (ad es. non discriminazione e trasparenza)
- Il garantire uno spazio in cui sperimentare politiche senza incorrere immediatamente in dispute legali
- La possibilità di prevenire i conflitti chiarendo come tale disciplina possa allinearsi alle regole dell'OMC
- Può essere una buona base per futuri impegni vincolanti → Trattato globale sulla plastica

Dialogo informale sulla plastica

È necessario però evidenziare anche alcuni **limiti**:

- Il non essere vincolante rende questa misura debole in tema di *enforcement*
- Le misure nazionali dei singoli Stati possono continuare ad essere frammentate, avere definizioni o standard in parte inconsistenti
- C'è il rischio che determinate politiche – ad esempio i sussidi o i divieti – vadano in contrasto con la disciplina dell'OMC
- Per i Paesi in via di sviluppo riuscire ad apportare quanto previsto dal dialogo potrebbe essere comunque troppo difficile per via delle infrastrutture limitate o di scarsa capacità tecnica e finanziaria

Il Trattato Globale sulla plastica

- Si tratta di un Trattato i cui negoziati sono ancora in corso di svolgimento nonostante si fosse prevista la sua adozione per la fine del 2024 → **UNEA Res. 5/14**
- È un strumento che seppur non ancora del tutto sviluppato ha quantomeno incrementato l'attenzione sulla tematica a livello globale.
- Si prefigge di riuscire a regolamentare tutto il ciclo di «vita» della plastica (dalla progettazione al riciclo).

Il Trattato Globale sulla plastica

Il suo **scopo primario** è quello di prevedere regole globali che includano:

- La dismissione di alcune plastiche pericolose e lesive
- La creazione di standard minimi
- L'implementazione dei requisiti per un corretto smaltimento e una maggiore responsabilità dei produttori.

Il Trattato Globale sulla plastica

UN plastics treaty chair to step down with process in turmoil

Exclusive: Luis Vayas Valdivieso says he is quitting for personal and professional reasons after reports of pressure behind the scenes



Fonte:
<https://www.theguardian.com/environment/2025/oct/07/un-plastics-treaty-chair-to-step-down-with-process-in-turmoil>

Posizione dell'UE durante i negoziati del Trattato globale sulla plastica

We, the European Union and its 27 Member States, would like to begin by expressing our sincere appreciation, Mr. Chair, for your continued efforts in guiding the INC process. We **fully support** your leadership and the steps you are proposing to facilitate our collective work towards finalising an **effective international legally binding instrument** on plastic pollution at this resumed session of the INC-5 (INC-5.2). [...]

We need **clear design criteria** such as durability, recyclability and resource efficiency to encourage the development of innovative and more safe, sustainable and circular products. Combined with **Extended Producer Responsibility** (EPR), the design of plastic products plays a crucial role in preventing plastic pollution throughout their lifecycle, and placing appropriate responsibility on the producers and other economic actors across the value chain to support environmentally sound waste management. A **truly effective lifecycle approach** should also include concrete commitments to ensure the environmentally sound collection, sorting, and recycling of plastic waste.

Posizione dell'UE durante i negoziati del Trattato globale sulla plastica

[...] In addition, this is an appeal to **all parties to be constructive**, to not use working methods and procedural excuses to delay the work and obstruct the process and then claim 'we have no time left, sorry'. Whatever the working methods, we all have a choice to use them in the most productive way. **There are procedures and rules that matter**. But people matter too. We have a mandate to fulfil and a promise to keep. Let us all together gear up and make this work. [...]

[...] Again, **this treaty is urgently needed**. To fulfil the demands of citizens all over the world who are concerned about their health and their children. To transition to a circular and competitive economy, because that is where the world is moving. And to show that in these difficult times, global diplomacy still works. [...]

Che prospettive per il futuro?

- Necessario equilibrio tra **sviluppo, sostenibilità e cooperazione**
- **Governance articolata**
- Abilità nel coordinare **tre diversi fattori**:
 1. Attuazione delle norme esistenti
 2. Mantenere attiva la cooperazione internazionale
 3. Coinvolgere la società civile
- Quali aspettative per il **Trattato globale**? → Il prossimo incontro si svolgerà a Nairobi a Dicembre 2025 e si dovrà riuscire a risolvere la crisi che ha portato alle dimissioni della precedente «*chair*»



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



**Co-funded by
the European Union**

Alessandra Quarta
alessandra.quarta5@unibo.it

SustainEUorPlanet