

Bruxelles, 25.9.2014
COM(2014) 398 final/2

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2014) 398 final of 02.07.2014.

Concerns all language versions.

Correction of typographical and formatting errors, introduction of a new footnote 9 and correction of the references in footnotes 2, 3, 4 and 10.

The text shall read as follows

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Verso un'economia circolare:
programma per un'Europa a zero rifiuti**

{ SWD(2014) 206 final }

{ SWD(2014) 211 final }

Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti

1. Introduzione: un'economia circolare a sostegno di una crescita sostenibile

La perdita di materiali preziosi è una costante delle nostre economie. In un mondo in cui la domanda di risorse finite e talvolta scarse non cessa di aumentare, la concorrenza si acuisce e la pressione su queste risorse degrada e indebolisce sempre più l'ambiente, l'Europa può trarre benefici economici e ambientali dall'uso più adeguato di queste risorse. A partire dalla rivoluzione industriale lo sviluppo delle nostre economie è avvenuto all'insegna del "prendi, produci, usa e getta", secondo un modello di crescita lineare fondato sul presupposto che le risorse sono abbondanti, disponibili, accessibili ed eliminabili a basso costo. È opinione sempre più diffusa che questo modello compromette la competitività dell'Europa.

La transizione verso un'economia più circolare è al centro dell'agenda per l'efficienza delle risorse stabilita nell'ambito della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva¹. Utilizzare le risorse in modo più efficiente e garantire la continuità di tale efficienza non solo è possibile, ma può apportare importanti benefici economici.

Nei sistemi di economia circolare i prodotti mantengono il loro valore aggiunto il più a lungo possibile e non ci sono rifiuti. Quando un prodotto raggiunge la fine del ciclo di vita, le risorse restano all'interno del sistema economico, in modo da poter essere riutilizzate più volte a fini produttivi e creare così nuovo valore. Per passare ad un'economia più circolare occorre apportare cambiamenti nell'insieme delle catene di valore, dalla progettazione dei prodotti ai modelli di mercato e di impresa, dai metodi di trasformazione dei rifiuti in risorse alle modalità di consumo: ciò implica un vero e proprio cambiamento sistemico e un forte impulso innovativo, non solo sul piano della tecnologia, ma anche dell'organizzazione, della società, dei metodi di finanziamento e delle politiche. Anche in un'economia fortemente circolare permane qualche elemento di linearità, poiché non si arresta la domanda di risorse vergini e si producono rifiuti residui che vanno smaltiti.

Il settore industriale ha già ravvisato le grandi opportunità legate all'aumento della produttività delle risorse. Si stima che un uso più efficiente delle risorse lungo l'intera catena di valore potrebbe ridurre il fabbisogno di fattori produttivi materiali del 17%-24% entro il 2030², con risparmi per l'industria europea dell'ordine di 630 miliardi di euro l'anno³. Secondo studi commissionati da imprese e basati sulla modellizzazione a livello di prodotti, adottando approcci fondati sull'economia circolare l'industria europea potrebbe realizzare notevoli risparmi sul costo delle materie e innalzare potenzialmente il PIL dell'UE fino al 3,9%⁴, attraverso la creazione di nuovi mercati e nuovi prodotti e grazie al relativo valore per le aziende.

La Piattaforma europea sull'efficienza nell'impiego delle risorse⁵, che riunisce governi, imprese e organizzazioni della società civile, è un'iniziativa di alto livello che ha esortato ad agire per progredire verso un'economia più circolare, maggiormente imperniata sul riutilizzo e sul riciclaggio di alta qualità e molto meno sulle materie prime primarie.

¹ COM(2010) 2020 e COM(2011) 21.

² Meyer, B. et al., *Macroeconomic modelling of sustainable development and the links between the economy and the environment*, 2011.

³ Europe INNOVA, *Guide to resource efficiency in manufacturing: Experiences from improving resource efficiency in manufacturing companies*, 2012.

⁴ Ellen MacArthur Foundation, *Towards the Circular Economy: Economic and business rationale for an accelerated transition*, 2012.

⁵ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm

Con la *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse*⁶, presentata nel 2011, la Commissione ha proposto un quadro d'azione e ha sottolineato la necessità di un approccio integrato in molti settori strategici e su più livelli. Gli elementi principali della tabella di marcia sono stati ulteriormente sviluppati nel programma d'azione generale per l'ambiente (7° PAA)⁷.

L'adozione di modelli maggiormente improntati all'economia circolare fa intravedere un futuro molto più roseo per l'economia dell'Europa, che potrebbe così fare adeguatamente fronte delle sfide, attuali e future, poste dalla pressione sulle risorse e dalla crescente insicurezza degli approvvigionamenti: per potenziare resilienza e competitività occorre indubbiamente ridestinare a fini produttivi le materie utilizzate e ancora utilizzabili, ridurre i rifiuti e limitare la dipendenza dalle fonti di approvvigionamento incerte. Contribuendo a dissociare la crescita economica dall'uso delle risorse e il loro impatto, l'economia circolare offre prospettive di crescita sostenibile e duratura.

La produttività delle risorse nell'UE è cresciuta del 20% nel periodo 2000-2011, fenomeno che tuttavia può essere in parte dovuto agli effetti della recessione. Se questa evoluzione si manterrà costante, entro il 2030 si registrerà un ulteriore aumento del 30%, con il conseguente incremento del PIL di quasi 1% e la creazione di oltre due milioni di posti di lavoro in più rispetto allo status quo⁸. Gli sforzi tesi ad aumentare la produttività delle risorse andranno di pari passo con altri obiettivi delle politiche unionali già esistenti, quali la riduzione delle emissioni di gas serra, l'uso più efficiente dell'energia, la reindustrializzazione sostenibile dell'economia europea e la sicurezza dell'accesso alle materie prime, e consentiranno di alleggerire gli impatti ambientali.

Per promuovere l'efficienza delle risorse esistono svariate misure già collaudate che hanno dimostrato di poter dare ottimi risultati se applicate in modo più sistematico. Per far sì che questi cambiamenti generino occupazione si sta lavorando anche su altri fronti, come illustrato in particolare nella comunicazione sull'occupazione verde⁹ e nel piano d'azione verde per le PMI¹⁰.

2. Istituire un quadro strategico favorevole

I mercati sono un importante fattore di efficienza delle risorse e dell'economia circolare, in quanto le materie e l'energia costituiscono attualmente per molte imprese le principali voci di costo tra i fattori di produzione. Il cambiamento già innescato dai mercati si scontra però con una serie di ostacoli che si frappongono ad una gestione efficace ed efficiente delle risorse. La prevenzione dei rifiuti, la progettazione ecocompatibile, il riutilizzo e misure analoghe potrebbero far risparmiare 600 miliardi di euro netti alle imprese dell'UE, ossia l'8% del loro fatturato annuale, riducendo nel contempo le emissioni totali annue di gas serra del 2-4%¹¹. Affinché ciò si realizzi occorre tuttavia sormontare gli ostacoli al mercato che impediscono alle suddette misure di concretizzare il loro potenziale.

La produttività delle risorse può recare vantaggi alle imprese di numerosi settori, ma in Europa sarà accompagnata anche dalla rapida crescita dei mercati delle ecoindustrie, che si prevede raddoppierà tra il 2010 e il 2020. A livello internazionale sarebbe necessario migliorare l'efficienza delle risorse in svariati settori industriali.

⁶ COM(2011) 571.

⁷ GU L 354 del 28.12.2013, pag. 171.

⁸ Cambridge Econometrics et al., *Modelling the Economic and Environmental Impacts of Change in Raw Material Consumption*, 2014.

⁹ COM(2014) 446.

¹⁰ COM(2014) 440.

¹¹ AMEC et al., *The opportunities to business of improving resource efficiency*, 2013.

Le infrastrutture, la tecnologia e i modelli aziendali attuali, insieme a comportamenti radicati, tengono le nostre economie "legate" al modello lineare. Spesso le imprese non dispongono delle informazioni, della fiducia e della capacità necessarie ad adottare soluzioni improntate all'economia circolare, né sono favorite dal sistema finanziario, in cui non è facile reperire i mezzi per investire nel miglioramento dell'efficienza o in modelli aziendali innovativi, un tipo di investimenti percepito come più rischioso e complesso, che scoraggia molti investitori tradizionali. Lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi è ostacolato anche dalle abitudini dei consumatori. Tutti questi ostacoli tendono a permanere in un contesto in cui i prezzi non rispecchiano i costi reali dell'uso delle risorse per la società e in cui le politiche non danno segnali forti e coerenti per stimolare la transizione verso un'economia circolare.

Forte del riscontro ottenuto dai prodotti, dai materiali e dalle catene di valore principali, la Commissione, in collaborazione con i portatori d'interesse, predisporrà un quadro che favorisca l'emergere dell'economia circolare, ricorrendo a misure che combinino la regolamentazione intelligente, strumenti basati sul mercato, la ricerca e l'innovazione, incentivi, lo scambio di informazioni e il sostegno a iniziative volontarie. Tale quadro sarà propizio alla rinascita sostenibile dell'industria europea e si baserà sulla partecipazione dei consumatori e delle imprese, in particolare le PMI. A livello internazionale, è opportuno che l'UE instauri una stretta collaborazione, sia multilaterale che bilaterale, con altri partner, in modo da garantire la massima diffusione dei principi dell'economia circolare.

La Commissione intende:

— analizzare più a fondo le principali carenze del mercato e del sistema di governance che ostacolano la prevenzione dei rifiuti e il riutilizzo delle materie in essi contenute, tenendo conto dell'eterogeneità dei tipi di materie e del loro impiego, per contribuire a instaurare un quadro strategico che favorisca l'uso efficiente delle risorse a livello dell'UE.

2.1. Progettazione e innovazione al servizio di un'economia circolare

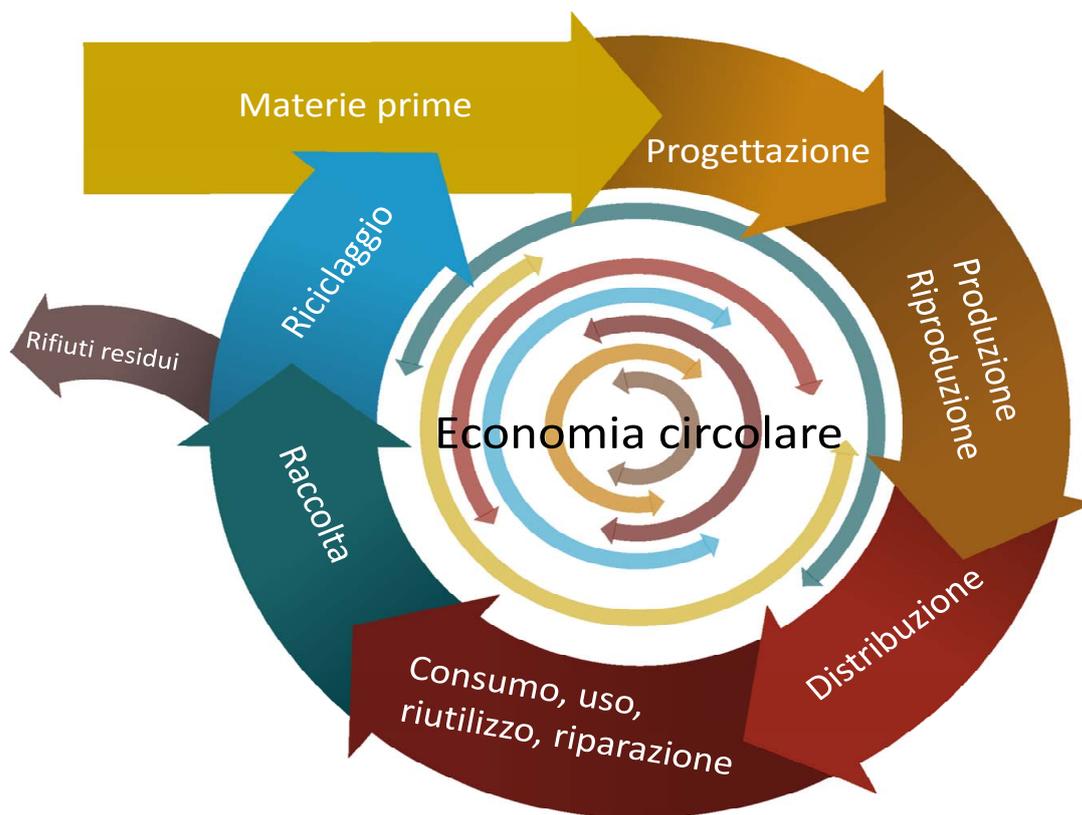
In una logica di economia circolare, i prodotti sono progettati in modo da prevederne fin dall'inizio la destinazione una volta che diventano rifiuti e l'innovazione è al centro di tutta la catena di valore, invece di cercare le soluzioni praticabili alla fine del ciclo di vita. Ciò può realizzarsi in vari modi, ad esempio

- riducendo la quantità di materie necessarie a fornire un determinato servizio (alleggerimento),
- allungando la vita utile dei prodotti (durabilità),
- riducendo il consumo di energia e di materie nelle fasi di produzione e di uso (efficienza),
- riducendo l'uso di materie pericolose o difficili da riciclare nei prodotti e nei processi di produzione (sostituzione),
- creando mercati delle materie prime secondarie (materie riciclate) (mediante norme, appalti pubblici ecc.),
- concependo prodotti facili da mantenere in buono stato, da riparare, ammodernare, rifabbricare o riciclare (progettazione ecocompatibile),
- sviluppando i servizi per i consumatori necessari a tal fine (servizi di manutenzione, riparazione ecc.),

- stimolando i consumatori con misure d'incentivo e di sostegno a favore delle riduzione dei rifiuti e della loro corretta separazione,
- incentivando sistemi di raccolta differenziata che contengano al minimo i costi di riciclaggio e riutilizzo,
- favorendo il raggruppamento di attività per evitare che i sottoprodotti diventino rifiuti (simbiosi industriale) e
- incoraggiando i consumatori ad orientarsi verso servizi di noleggio, prestito o condivisione invece dell'acquisto, per ampliare e migliorare la scelta dei prodotti salvaguardando nel contempo i loro interessi (sul piano dei costi, della protezione, dell'informazione, delle condizioni contrattuali, degli aspetti assicurativi ecc.).

Punto di partenza importante è la progettazione dei processi di produzione, dei prodotti e dei servizi: i prodotti possono essere ripensati per essere utilizzati più a lungo, riparati, ammodernati, rifabbricati o, alla fine, riciclati, invece di essere gettati via; i processi di produzione possono essere concepiti tenendo maggiormente conto delle possibilità di riutilizzo dei prodotti e delle materie prime, nonché della capacità rigenerativa delle risorse naturali; è possibile introdurre modelli aziendali innovativi che instaurino un nuovo tipo di relazione tra le imprese e i consumatori.

Il diagramma sottostante illustra il modello di economia circolare schematizzandone le fasi principali, ciascuna delle quali offre opportunità in termini di taglio dei costi, minore dipendenza dalle risorse naturali, impulso a crescita e occupazione, nonché contenimento dei rifiuti e delle emissioni dannose per l'ambiente. Le fasi sono interdipendenti, in quanto le materie possono essere utilizzate a cascata: ad esempio, le imprese si scambiano i sottoprodotti, i prodotti sono rimessi a nuovo o rifabbricati, oppure i consumatori optano per sistemi prodotti-servizi. Per garantire il funzionamento ottimale del sistema occorre evitare per quanto possibile che le risorse escano dal circolo.



Alcune politiche e alcuni strumenti dell'UE offrono già mezzi e incentivi in linea con il modello di economia circolare. La gerarchia dei rifiuti, su cui è impostata la legislazione unionale sui rifiuti, sta gradualmente portando all'adozione delle soluzioni preferite, ossia la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio, e scoraggia il collocamento in discarica. La politica in materia di prodotti chimici è volta a sopprimere progressivamente le sostanze estremamente problematiche. Per i prodotti connessi al consumo energetico, alcune misure di progettazione ecocompatibile includono obblighi in materia di durabilità e riciclaggio. La strategia sulla bioeconomia¹² promuove l'uso sostenibile e integrato delle risorse biologiche e dei flussi di rifiuti per la produzione di alimenti, energia e bioprodotto. La politica in materia di clima prevede incentivi a favore del risparmio energetico e alla riduzione dei gas serra.

Un quadro unionale comune e coerente che sia propizio all'economia circolare farà sì che tutti questi elementi vadano ad aggiungersi agli obiettivi di Orizzonte 2020, per rispondere alle sfide della ricerca e dell'innovazione¹³.

Per sostenere la progettazione e l'innovazione al servizio di un'economia più circolare, la Commissione intende:

— dimostrare, nell'ambito del programma di ricerca e innovazione dell'UE (Orizzonte 2020), i vantaggi derivanti dal passaggio a un'economia circolare a livello europeo, per mezzo di progetti innovativi su grande scala incentrati sulla cooperazione all'interno delle catene del

¹² COM(2012) 60.

¹³ Si veda l'allegato della presente comunicazione.

valore e tra di esse, stimolando lo sviluppo delle competenze e sostenendo l'applicazione commerciale di soluzioni innovative;

— istituire un partenariato rafforzato a sostegno della ricerca e delle politiche innovative a favore dell'economia circolare;

— agevolare lo sviluppo di modelli più circolari per i prodotti e i servizi, in particolare mediante una politica dei prodotti più coerente, e rafforzare l'applicazione della direttiva sulla progettazione ecocompatibile dando maggior rilievo ai criteri relativi all'uso efficiente delle risorse, anche per i gruppi di prodotti prioritari previsti dal piano di lavoro 2015-2017; e

— favorire l'adozione del principio della cascata nell'uso sostenibile della biomassa, tenendo conto di tutti i settori che impiegano biomassa, affinché questa risorsa possa essere utilizzata nella maniera più efficiente possibile.

2.2. Sbloccare gli investimenti nelle soluzioni dell'economia circolare

L'UE e gli Stati membri dovrebbero incoraggiare gli investimenti nella ricerca di soluzioni innovative dell'economia circolare e nella loro adozione e, nell'ambito della riforma del sistema finanziario, dovrebbero sopprimere gli ostacoli che si frappongono al finanziamento privato delle iniziative che favoriscono un uso efficiente delle risorse. Le recenti proposte della Commissione sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario¹⁴, sul finanziamento a lungo termine¹⁵ e sui fondi pensionistici aziendali o professionali¹⁶ contengono disposizioni che prevedono che agli investitori siano comunicate le informazioni ambientali pertinenti e si tenga conto dei rischi di investimento inerenti alla scarsità delle risorse e ai cambiamenti climatici.

Per ridurre i rischi per gli investitori si stanno attualmente mettendo a punto alcuni strumenti finanziari innovativi, come lo strumento di finanziamento del capitale naturale della Commissione e della Banca europea per gli investimenti. Anche i partenariati pubblico-privato (PPP) sono validi strumenti per incoraggiare l'intervento dei privati e gli investimenti nell'uso efficiente delle risorse. Il partenariato pubblico-privato SPIRE (*Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency* — Processi industriali sostenibili attraverso l'uso sostenibile delle risorse e l'efficienza energetica) e l'iniziativa tecnologica congiunta Bioindustrie contribuiscono attivamente al perseguimento degli obiettivi dell'economia circolare.

Spetta inoltre alle politiche inviare i segnali giusti per incoraggiare gli investimenti nell'efficienza delle risorse, sopprimendo le sovvenzioni controproducenti e spostando la pressione fiscale dal lavoro sull'inquinamento e sull'uso delle risorse. I progressi compiuti dagli Stati membri in materia di riforma della tassazione ambientale sono esaminati nel semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche.

Per sbloccare gli investimenti nell'economia circolare, la Commissione intende:

— ricorrere agli elementi promettenti individuati nell'ambito della tavola rotonda sugli aspetti finanziari dell'efficienza delle risorse¹⁷, ivi compresi gli strumenti finanziari innovativi, al fine di tenere conto delle questioni legate alle risorse nelle norme contabili delle imprese, chiarire

¹⁴ COM(2013) 207.

¹⁵ COM(2014) 168.

¹⁶ COM(2014) 167.

¹⁷ MEMO/13/110.

le responsabilità delle istituzioni finanziarie in materia di sostenibilità (obblighi fiduciari), mettere a punto metodi per l'esecuzione di "stress test" delle risorse ad uso delle imprese, e studiare la possibilità che il mercato delle obbligazioni costituisca un ulteriore canale di finanziamento dei progetti incentrati sull'uso efficiente delle risorse;

— preparare orientamenti sulle possibilità offerte dalle nuove direttive sugli appalti pubblici nel campo degli appalti pubblici verdi (GPP), nonché una raccomandazione sul controllo dei risultati conseguiti dagli Stati membri rispetto all'obiettivo indicativo del 50% di appalti pubblici verdi¹⁸, sostenere strumenti innovativi, quali gli appalti pre-commercializzazione e gli appalti pubblici di prodotti e servizi innovativi, e favorire la creazione di reti di autorità pubbliche intorno al tema degli appalti pubblici verdi; e

— integrare maggiormente le priorità dell'economia circolare nelle strategie di finanziamento dell'UE e incoraggiare gli Stati membri a utilizzare i fondi europei disponibili per finanziare programmi e progetti di economia circolare, in particolare tramite i fondi strutturali e d'investimento europei.

2.3. Mobilitare le imprese e i consumatori e sostenere le PMI

Le imprese e i consumatori sono gli attori principali della transizione verso un'economia più circolare. Occorre coordinare meglio le decisioni adottate a monte e a valle della catena del valore, affinché i produttori, gli investitori, i distributori, i consumatori e gli addetti al riciclaggio ricevano non solo incentivi coerenti, ma anche costi e benefici equamente ripartiti. È necessario ricorrere a meccanismi di mercato per garantire che anche le risorse siano ripartite nel modo più efficiente e, se del caso, correggere le carenze del mercato o le strozzature sul fronte dell'innovazione. Oltre a sviluppare mercati delle materie secondarie e assicurarne il buon funzionamento, occorre creare le condizioni che consentano agli imprenditori di sfruttare i nuovi mercati potenziali legati all'economia circolare e fare in modo che la base di competenze necessaria sia disponibile sul mercato del lavoro. I consumatori devono essere meglio informati sulle credenziali ecologiche dei vari prodotti in modo da poter compiere scelte in piena conoscenza di causa.

La Piattaforma europea sull'efficienza nell'impiego delle risorse ha individuato¹⁹ importanti opportunità commerciali in diverse fasi del "circolo" per reintrodurre le materie nel processo di produzione, nei vari segmenti della catena di approvvigionamento originaria o in altre catene di approvvigionamento. Le indicazioni della Piattaforma si basano su iniziative coronate da successo che potrebbero essere sviluppate su più vasta scala e più diffusamente, tra cui:

- nella fase della produzione, norme di approvvigionamento sostenibile, programmi volontari gestiti dall'industria e dai dettaglianti, simbiosi industriale per reperire i mercati per i sottoprodotti;
- nella fase della distribuzione, i "passaporti dei prodotti" menzionati nelle raccomandazioni della Piattaforma, finalizzati a migliorare l'informazione sulle risorse contenute nei prodotti e sul modo in cui essi possono essere riparati o riciclati; e
- nella fase del consumo, modelli di consumo collaborativo, basati sul prestito, lo scambio, il baratto e il noleggio, e sistemi prodotti-servizi destinati a valorizzare i beni o le risorse sottoutilizzati (ad esempio, automobili, strumenti, alloggi).

¹⁸ COM/2008/400.

¹⁹ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf

Nell'attuale fase pilota del processo per determinare l'impronta ambientale, illustrata nella comunicazione della Commissione *Costruire il mercato unico dei prodotti verdi*²⁰ i portatori d'interesse stanno cercando di concordare un modo comune di misurare l'impatto ambientale dei prodotti e delle organizzazioni. Dopo questa fase la Commissione valuterà se i metodi concordati danno risultati sufficientemente soddisfacenti da poter essere applicati agli strumenti esistenti o a nuovi strumenti volti a migliorare le prestazioni ambientali dei prodotti.

Queste misure dovrebbero essere applicate su più vasta scala per garantire un contesto favorevole e parità di condizioni che consentano alle imprese esistenti e a quelle nuove di adeguarsi alle grandi tendenze mondiali in fatto di risorse, alle imprese più virtuose di essere ricompensate, ai nuovi imprenditori di sviluppare le soluzioni di domani e sperimentarle sul mercato, e ai consumatori di disporre di informazioni credibili. Il processo avviato nell'ambito dell'Agenda europea dei consumatori²¹, cui hanno partecipato vari portatori d'interesse, ha messo in evidenza la necessità di strumenti efficaci contro le dichiarazioni ambientali fuorvianti e infondate.

Occorre dotare la popolazione attiva delle competenze necessarie per garantire una transizione efficace che generi occupazione²². La comunicazione sull'occupazione verde²³ crea il quadro adatto per sfruttare le possibilità di creazione di posti di lavoro offerte da un'economia più circolare ed efficiente nell'uso delle risorse. Le autorità nazionali, regionali e locali, così come le parti sociali, svolgono anch'esse un ruolo importante nella messa a punto di un sostegno mirato e coordinato, sotto forma di investimenti, infrastrutture, tecnologia e competenze, in particolare in risposta alle esigenze delle PMI. Esse sono inoltre in grado di orientare i consumatori verso prodotti e servizi più sostenibili, e favorire il cambiamento dei comportamenti.

Per mobilitare i consumatori e le imprese, in particolare le PMI, la Commissione intende:

- avvalersi dei risultati della fase pilota dell'iniziativa sull'impronta ambientale, che si svolgerà fino al 2016, per definire in che modo utilizzare la misurazione dell'impatto ambientale nella progettazione dei prodotti e dei processi e come garantire una migliore informazione dei consumatori sulle scelte sostenibili sotto il profilo ambientale;
- favorire un'ampia cooperazione dei portatori d'interesse mediante azioni di coordinamento e sostegno nell'ambito del programma Orizzonte 2020 e dei suoi strumenti, in particolare l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia, i fondi strutturali e d'investimento europei, il piano d'azione per l'ecoinnovazione, il piano d'azione verde per le PMI e l'Agenda europea dei consumatori;
- fare assegnamento sugli impegni dei soggetti che aderiscono al partenariato europeo per l'innovazione concernente le materie prime, che sono direttamente legati alla produttività delle risorse;
- sostenere la creazione di posti di lavoro e lo sviluppo delle competenze mediante un migliore coordinamento delle politiche, in modo da orientare i fondi europei verso programmi e progetti che sostengono la crescita verde, migliorare l'informazione e il monitoraggio, anche attraverso il processo del semestre europeo, e lavorare in collaborazione con le parti sociali, gli istituti di istruzione e formazione e altri soggetti; e

²⁰ COM(2013) 196 e raccomandazione 2013/179/UE della Commissione.

²¹ COM (2012) 225.

²² COM (2012) 173.

²³ COM (2014) 446.

3. Modernizzare la politica in materia di rifiuti e i suoi obiettivi: i rifiuti come risorsa

Nella logica dell'economia circolare, il cerchio si chiude con la trasformazione dei rifiuti in risorse. Gli obiettivi generali e specifici fissati dalla legislazione europea sono stati determinanti per migliorare la gestione dei rifiuti: stimolano l'innovazione nei settori del riciclaggio e del riutilizzo, limitano la quantità di rifiuti smaltiti in discarica, riducono la perdita di risorse e incitano a mutare i comportamenti. Ciononostante nell'Unione europea i rifiuti prodotti da ogni cittadino in un anno sfiorano ancora le cinque tonnellate, di cui poco più di un terzo è correttamente riciclato.

L'Unione ha dichiarato la propria volontà politica²⁴ di ridurre la produzione di rifiuti, riciclare i rifiuti per farne una fonte importante di materie prime per l'UE, recuperare energia solo dai materiali non riciclabili ed eliminare quasi completamente il collocamento in discarica. Una politica dei rifiuti più ambiziosa apporterà notevoli benefici in termini di crescita e occupazione, a costi relativamente ridotti o nulli, contribuendo nel contempo a migliorare l'ambiente. Per quanto riguarda i mercati mondiali, una politica ambiziosa in materia di rifiuti dovrebbe stimolare l'innovazione e contribuire a rendere le imprese dell'UE ancor più competitive nella fornitura di servizi di gestione dei rifiuti e offrire nuove opportunità di mercato agli esportatori dell'UE.

3.1. Definire obiettivi quantitativi in materia di rifiuti per una transizione verso una società del riciclaggio

In Europa si sono registrati notevoli progressi nella trasformazione dei rifiuti in risorse e nella promozione di modalità sostenibili di gestione dei rifiuti, come il riciclaggio. Tuttavia la situazione varia notevolmente da uno Stato membro all'altro: in sei paesi la messa in discarica dei rifiuti urbani è di fatto già abolita, con percentuali che negli ultimi vent'anni sono passate dal 90% a meno del 5% e un tasso di riciclaggio fino a 85% in certe regioni, mentre in altri paesi oltre il 90% dei rifiuti è ancora collocato in discarica e meno del 5% riciclato.

Occorrono segnali politici forti per garantire la prevedibilità a lungo termine necessaria ad attrarre investimenti e a innescare cambiamenti, affinché materiali quali la plastica, il vetro, i metalli, la carta, il legno, la gomma e altri materiali riciclabili siano reimmessi nell'economia come materie prime secondarie a prezzi concorrenziali. La definizione di obiettivi precisi di riciclaggio per il periodo fino al 2030 assicurerà tale prevedibilità e la raccolta differenziata alla fonte, accompagnata da metodi affidabili di calcolo delle percentuali di riciclaggio, garantirà un riciclaggio di qualità e concorrerà allo sviluppo di mercati di materie prime secondarie di pari qualità. A tal fine occorre precisare il metodo di misurazione da utilizzarsi per valutare quel che è effettivamente riciclato, poiché alcuni Stati membri attualmente dichiarano come rifiuti riciclati quelli che sono semplicemente rifiuti raccolti, ignorando le perdite importanti di materiali verificatesi tra queste fasi. Il collocamento in discarica di tutti i rifiuti riciclabili sarà vietato entro il 2025 e gli Stati membri dovrebbero sforzarsi di eliminare virtualmente questa pratica entro il 2030. Il recupero di energia, anche attraverso i termovalorizzatori e i biocarburanti, offrirà soluzioni per i rifiuti non riutilizzabili e non riciclabili e pertanto sarà necessario sfruttare meglio la capacità esistente nell'UE, distribuita in modo disuguale sul suo territorio, e adottare misure per evitare l'eccesso di capacità.

²⁴ 7° PAA.

Le suddette misure potranno creare più di 180 000 posti di lavoro diretti nell'UE entro il 2030, che verranno ad aggiungersi ai 400 000 che, secondo le stime, risulteranno dall'attuazione della legislazione sui rifiuti in vigore²⁵. Tali misure permetteranno di soddisfare tra il 10% e il 40% della domanda di materie prime dell'UE, contribuendo nel contempo a ridurre del 40% i gas serra, obiettivo che l'UE si è impegnata a raggiungere entro il 2030 e che equivarrebbe all'abbattimento di 62 Mt di CO₂eq l'anno.

Per incrementare i benefici economici, sociali ed ambientali derivanti da una migliore gestione dei rifiuti urbani, la Commissione propone di:

- aumentare la percentuale di rifiuti urbani riutilizzati e riciclati portandola almeno a 70% entro il 2030;
- aumentare la percentuale di rifiuti di imballaggio riciclati portandola a 80% entro il 2030, con obiettivi intermedi di 60% entro il 2020 e 70% entro il 2025, con obiettivi per determinati materiali;
- vietare il collocamento in discarica dei rifiuti riciclabili di plastica, metallo, vetro, carta e cartone e dei rifiuti biodegradabili entro il 2025, e chiedere agli Stati membri di impegnarsi per abolire quasi completamente il collocamento in discarica entro il 2030²⁶;
- promuovere ulteriormente lo sviluppo di mercati delle materie prime secondarie di qualità, anche valutando l'opportunità di introdurre criteri di fine vita per determinati materiali;
- precisare il metodo di calcolo da applicare ai materiali riciclati per garantire un riciclaggio di qualità.

3.2. Semplificare e attuare meglio la legislazione sui rifiuti

Gli obiettivi stabiliti lasciano agli Stati membri un certo margine di discrezionalità su come conseguirli. È tuttavia possibile semplificare e migliorare ulteriormente l'attuazione della legislazione sui rifiuti a livello nazionale, nonché ridurre le disparità esistenti.

La Commissione, dopo avere classificato nel 2012 gli Stati membri in base alla gestione dei rifiuti ed elaborato tabelle di marcia e raccomandazioni specifiche per i paesi che avevano ottenuto i risultati meno soddisfacenti, intende continuare a dedicare particolare attenzione agli Stati che sono più lontani dagli obiettivi, cercando di porre rimedio tempestivamente, di concerto con essi, ai punti deboli riscontrati nell'attuazione.

Le misure economiche si sono rivelate determinanti per migliorare la gestione dei rifiuti a livello nazionale, in particolare le tasse sul collocamento in discarica e sull'incenerimento, sistemi di tariffe puntuali (PAYT — *pay-as-you-throw*) e i regimi di responsabilità estesa del produttore, oppure le misure volte a incentivare le autorità locali a promuovere la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio. Anche il divieto di collocamento in discarica si è rivelato efficace. L'introduzione di requisiti unionali minimi dei regimi di responsabilità estesa del produttore contribuirà a ridurre i costi ed eliminare gli ostacoli cui devono far fronte i produttori che devono conformarsi a più regimi nazionali nell'UE.

I fondi europei possono sostenere gli sforzi degli Stati membri tesi a realizzare una gestione integrata dei rifiuti, ivi compresa l'infrastruttura per la raccolta differenziata, il riutilizzo e il

²⁵ SWD(2014) 207.

²⁶ Una percentuale di rifiuti "residui" non è recuperabile e può quindi essere collocata in discarica, dato che al momento non vi sono soluzioni alternative. Tale percentuale non dovrebbe superare il 5%.

riciclaggio. Il collocamento in discarica o l'incenerimento da solo non dovrebbero più beneficiare di sovvenzioni in futuro.

Per valorizzare al massimo la capacità di gestione dei rifiuti disponibile nell'UE, sarebbe opportuno migliorare la pianificazione e lo scambio di informazioni ed eventualmente tollerare, almeno in via provvisoria, l'aumento delle spedizioni di rifiuti all'interno dell'UE verso gli impianti più moderni ed efficienti.

Vi è ancora margine per razionalizzare e agevolare ulteriormente la raccolta dei dati e la rendicontazione a livello nazionale, così come per rendere i dati più affidabili e omogenei in tutto il territorio dell'UE. L'adozione di indicatori comuni faciliterà il controllo e il confronto delle prestazioni degli Stati membri²⁷.

Le misure volte a perseguire l'ulteriore semplificazione dell'acquis in materia di rifiuti e garantirne l'efficacia e l'efficienza si fonderanno sugli sforzi già intrapresi per ridurre i costi amministrativi delle politiche sui rifiuti, quali, ad esempio, l'esenzione per determinate PMI dall'obbligo di ritiro oppure un sistema informatico obbligatorio di scambio di dati sulle spedizioni di rifiuti.

Per garantire che la semplificazione e il miglioramento dell'attuazione permettano di trarre il massimo vantaggio dalla legislazione dell'UE, la Commissione propone di:

- eliminare le sovrapposizioni tra gli obiettivi relativi ai rifiuti e armonizzare le definizioni;
- semplificare notevolmente gli obblighi di rendicontazione che incombono agli Stati membri, in particolare definendo meglio e razionalizzando i metodi di calcolo degli obiettivi relativi ai rifiuti urbani, al collocamento in discarica e ai rifiuti di imballaggio;
- consentire agli Stati membri di dispensare le PMI o le imprese che raccolgono e/o trasportano quantità molto ridotte di rifiuti non pericolosi dagli obblighi generali di autorizzazione o registrazione previsti dalla direttiva quadro sui rifiuti;
- introdurre l'obbligo di rendicontazione annuale attraverso uno sportello unico cui trasmettere tutti i dati sui rifiuti, adeguare le statistiche sui rifiuti alle esigenze della legislazione unionale in materia e confrontare i metodi nazionali con le norme di Eurostat;
- esigere la messa a punto di sistemi informatici di monitoraggio dei dati e la verifica dei dati da parte di terzi negli Stati membri;
- instaurare una procedura di segnalazione rapida affinché gli Stati membri adottino le opportune misure per raggiungere gli obiettivi entro il termine prestabilito;
- definire le condizioni minime di funzionamento dei regimi di responsabilità estesa del produttore che potrebbero essere precisate ulteriormente a livello nazionale o in documenti di orientamento stilati dall'UE, e promuovere il ricorso a strumenti economici negli Stati membri; e
- promuovere gli investimenti diretti nelle soluzioni di gestione dei rifiuti che si trovano in cima alla gerarchia dei rifiuti (prevenzione, riutilizzo, riciclaggio).

3.3. Affrontare problematiche specifiche nell'ambito dei rifiuti

Occorrono strategie ad hoc per far fronte ai problemi posti da determinati rifiuti in termini di perdita di risorse o impatto ambientale.

²⁷ Ad esempio, per il calcolo dell'obiettivo di riciclaggio dei rifiuti urbani sono ammessi quattro metodi, che danno risultati assai diversi (scarto di circa 20%).

Prevenzione dei rifiuti: la priorità assoluta per tutte le fasi dell'economia circolare è far sì che si producano meno rifiuti. Gli Stati membri, conformandosi alle prescrizioni della direttiva quadro sui rifiuti, hanno da poco adottato programmi di prevenzione dei rifiuti, attualmente esaminati dall'Agenzia europea dell'ambiente. In seguito a tale esame, la Commissione intende varare iniziative per promuovere le buone pratiche nel campo della prevenzione dei rifiuti nell'UE.

Rifiuti marini: i rifiuti marini inquinano le spiagge, danneggiano la vita marina e creano un problema a lungo termine, poiché i costi di bonifica sono ingenti. Il 7° PAA raccomanda l'adozione di un obiettivo generale quantitativo di riduzione su scala unionale, sostenuto da misure mirate alle varie fonti di inquinamento.

L'applicazione di tutte le misure previste nell'insieme degli atti legislativi dell'UE riveduti in materia di rifiuti consentirebbe di ridurre i rifiuti marini del 13% entro il 2020 e del 27% entro il 2030. L'introduzione di un obiettivo di riduzione specifico per il 2020 sarebbe un chiaro segnale per gli Stati membri che stanno attualmente elaborando misure per conseguire un "buono stato ecologico" delle acque marine entro il 2020, obiettivo stabilito dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, e spingerebbe alla stesura di piani d'azione per i rifiuti marini nell'ambito delle quattro convenzioni marittime regionali. Tale obiettivo potrà essere raggiunto anche grazie ad altre misure adottate a livello di UE, che integrano in particolare i risultati della valutazione in corso della direttiva relativa agli impianti portuali di raccolta²⁸. A tempo debito sarà concepita una seconda fase dell'obiettivo di riduzione, in base ad un'analisi più approfondita del potenziale di riduzione di altre fonti di inquinamento terrestri e marittime e tenuto conto dell'impegno assunto in occasione della conferenza di Rio+20, ossia ridurre in maniera significativa i rifiuti marini entro il 2025.

Rifiuti di costruzione e demolizione: i mercati dei materiali riciclati sono fondamentali per aumentare la percentuale di riciclaggio dei rifiuti di costruzione e demolizione. Una progettazione degli edifici che tenga conto della gestione dei rifiuti di costruzione e demolizione, insieme all'aumento della riciclabilità e del contenuto di materie riciclate dei materiali da costruzione, sono elementi che figureranno in un quadro di valutazione delle prestazioni ambientali degli edifici, come evidenziato nella comunicazione della Commissione "Opportunità per migliorare l'efficienza delle risorse nell'edilizia"²⁹.

Inoltre, nell'ambito del sistema di segnalazione rapida qui proposto, le prestazioni degli Stati membri saranno monitorate rispetto all'obiettivo del 70% di riciclaggio entro il 2020 e, se necessario, saranno adottate misure quali l'aumento delle tasse sul collocamento in discarica dei rifiuti di costruzione e demolizione, oppure, per migliorare la qualità dei materiali riciclati, obblighi supplementari di separazione dei rifiuti nelle grandi opere di demolizione.

Rifiuti alimentari: si stima che fino al 30% degli alimenti prodotti in tutto il mondo vada perso o sprecato. La Commissione sta vagliando la possibilità di presentare proposte specifiche per ridurre questo tipo di rifiuti.

Rifiuti pericolosi: l'adeguata gestione dei rifiuti pericolosi continua a porre problemi e i dati riguardanti l'effettivo trattamento di una parte di questo flusso di rifiuti sono lacunosi. Verrà innanzitutto potenziata la registrazione dei dati e i meccanismi di tracciabilità tramite l'introduzione di registri informatici per individuare le capacità e le strozzature presenti nei sistemi di gestione di questo tipo di rifiuti negli Stati membri. La raccolta dei dati potrebbe essere applicata anche ad altri tipi di rifiuti, sull'esempio di vari Stati membri in cui questa pratica già vige.

²⁸ Direttiva 2000/59/CE.

²⁹ COM(2014) 445.

Rifiuti di plastica: si prevede che nell'UE la produzione di plastica aumenti ad un ritmo annuo del 5%. Solo il 24% dei rifiuti di plastica è riciclato, mentre quelli smaltiti in discarica sfiorano il 50% e il resto è destinato all'incenerimento. La consultazione pubblica sui rifiuti di plastica condotta dalla Commissione nel 2013³⁰ ha messo in luce un importante potenziale di utilizzo più sostenibile delle materie plastiche e una forte volontà di sopprimere il collocamento in discarica per questo tipo di rifiuti, nonché la necessità di una progettazione migliore delle materie plastiche e relativi prodotti. La recente proposta della Commissione che autorizza gli Stati membri a imporre restrizioni all'utilizzo delle borse di plastica³¹ e le proposte volte ad aumentare il riciclaggio e ad abbandonare la messa in discarica, contenute nella presente comunicazione, sono iniziative importanti per migliorare la gestione dei rifiuti di plastica.

Riciclaggio delle materie prime essenziali: tutte le materie prime sono importanti, ma quelle essenziali lo sono particolarmente perché nel mondo la loro produzione è concentrata in pochi paesi e molte di esse sono caratterizzate da una scarsa sostituibilità e da basse percentuali di riciclaggio. La Commissione promuove l'uso efficiente e il riciclaggio di queste materie nell'ambito dell'iniziativa "Materie prime"³² e del partenariato europeo per l'innovazione concernente le materie prime.

Spedizioni illegali di rifiuti: la Commissione si adopererà per garantire il rispetto della legislazione unionale in materia, in particolare il regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti, modificato di recente per potenziare le ispezioni.

Riciclaggio del fosforo: il fosforo è una risorsa vitale per la produzione di prodotti alimentari, ma presenta seri rischi in fatto di sicurezza di approvvigionamento e il suo impiego genera attualmente rifiuti e perdite in ogni fase del suo ciclo di vita. Sulla scorta della comunicazione consultiva sull'uso sostenibile del fosforo³³, la Commissione sta predisponendo il quadro per l'azione futura.

Per affrontare i problemi posti da determinati tipi di rifiuti, la Commissione:

- propone di cercare di ridurre i **rifiuti marini** del 30% entro il 2020, per i dieci tipi di rifiuti che più comunemente inquinano le spiagge, nonché per le attrezzature da pesca abbandonate in mare, e adattare le priorità in funzione delle quattro regioni marine dell'UE;
- prospetta l'adozione di misure volte a stimolare i mercati dei materiali riciclati ricavati dai **rifiuti di costruzione e demolizione** e intende introdurre, a livello di UE, un quadro comune di valutazione delle prestazioni ambientali degli edifici;
- propone che gli Stati membri elaborino strategie nazionali di prevenzione dei **rifiuti alimentari** e si sforza di garantire una riduzione almeno del 30% entro il 2025 dei rifiuti alimentari nei settori della fabbricazione, della vendita al dettaglio/distribuzione, dei servizi di ristorazione e ospitalità e dei nuclei domestici;
- prevede di mettere a punto un valido sistema di registrazione almeno dei **rifiuti pericolosi** in tutti gli Stati membri;
- parallelamente alla proposta di ridurre l'uso di borse di **plastica** leggere, propone di vietare entro il 2025 il collocamento in discarica della plastica;

³⁰ COM(2013) 123.

³¹ COM(2013) 761.

³² COM(2011) 25.

³³ COM(2013) 517.

— propone che gli Stati membri includano nei piani nazionali di gestione dei rifiuti misure relative alla raccolta e al riciclaggio dei rifiuti contenenti quantità significative di **materie prime essenziali**; e

— sta ponderando lo sviluppo di un quadro strategico per il **fosforo**, allo scopo di incoraggiarne il riciclaggio, migliorare le condizioni del mercato e integrare l'uso sostenibile di questa sostanza nella legislazione unionale in materia di fertilizzanti, prodotti alimentari, acqua e rifiuti.

4. Stabilire un obiettivo relativo all'uso efficiente delle risorse

Nel 7° PAA gli Stati membri e il Parlamento europeo hanno convenuto che l'Unione europea definisca gli indicatori e fissi gli obiettivi relativi all'uso efficiente delle risorse, e valuti se è opportuno prevedere un indicatore e un obiettivo principali nell'ambito del semestre europeo. Dopo un'ampia serie di consultazioni, il rapporto tra PIL e consumo di materie prime (RMC) è stato scelto come possibile indicatore dell'obiettivo relativo alla produttività delle risorse³⁴.

Un obiettivo realistico volto ad aumentare la produttività delle risorse, concordato dall'Unione europea e dagli Stati membri, attirerebbe l'interesse della politica e consentirebbe di sfruttare le potenzialità, attualmente inesplorate, offerte dall'economia circolare di creare crescita sostenibile e posti di lavoro e rendere più coerente le politiche dell'UE. Si tratterebbe di un modo equilibrato per garantire tale coerenza e incoraggiare le iniziative.

Secondo le previsioni, anche a scenario immutato l'UE dovrebbe già aumentare la produttività delle risorse del 15% tra il 2014 e il 2030; adottando le politiche adeguate, che promuovano la transizione verso un'economia più circolare secondo quanto indicato dalla Piattaforma europea sull'efficienza nell'impiego delle risorse, questa percentuale potrebbe raddoppiare, a vantaggio della dimensione sostenibile della crescita, nonché dell'occupazione e del PIL³⁵.

Questo incremento della produttività delle risorse si tradurrebbe in un incremento della competitività per le imprese³⁶, che devono poter contare su forniture accessibili e prevedibili i cui costi talvolta costituiscono una parte importante della loro struttura dei costi³⁷. Esse ne ricaverebbero non solo profitti immediati, ma anche benefici strategici più a lungo termine, poiché l'aumento della domanda mondiale fa aumentare il prezzo delle risorse e la sua volatilità. Un'Europa più efficiente nell'uso delle risorse conseguirà più facilmente il suo obiettivo di reindustrializzazione.

Sebbene non vincolante e fissato a livello dell'UE, un obiettivo di produttività delle risorse stimolerebbe gli Stati membri che non si sono ancora dotati di un tale obiettivo a livello nazionale a mettere in campo misure che tengano conto dell'impiego delle risorse. Ne deriverebbero misure più equilibrate, che prendendo in considerazione l'insieme delle conseguenze economiche, sociali e ambientali, colmerebbero questa lacuna.

³⁴ L'RMC è un indicatore globale che misura (in tonnellate) tutte le risorse in materie utilizzate nell'economia, tenendo conto dell'uso delle risorse contenute nelle importazioni. È attualmente disponibile per l'UE e per alcuni Stati membri. I paesi per i quali questo indicatore non è ancora disponibile possono utilizzare nel frattempo l'indicatore di consumo interno di materie.

³⁵ SWD(2014) 211.

³⁶ L'RMC è l'indicatore scelto dai portatori d'interesse per misurare l'impiego delle risorse, perché tiene conto anche delle risorse contenute sia nei prodotti importati sia in quelli di fabbricazione nazionale, e consente quindi un equo confronto tra i livelli di efficienza di entrambi i tipi di prodotti.

³⁷ Studi recenti nei settori dell'acciaio e dell'alluminio indicano che le materie prime rappresentano dal 30% al 40% della struttura dei costi di questi settori, ossia una quota più importante dei costi di manodopera.

Gli Stati potrebbero scegliere liberamente il mix di politiche e azioni ad essi più conveniente in termini economici e ambientali, in linea con gli obiettivi strategici più generali, e a tal fine potrebbero avvalersi di una serie di buone pratiche, comprovate come tali ma non ancora ampiamente diffuse, da adattare alle proprie esigenze e alla propria situazione. È attualmente in corso il riesame della strategia Europa 2020³⁸, che prevede anche una consultazione pubblica volta a raccogliere tutti i pareri sui suoi risultati. La Commissione ritiene pertanto che qualsiasi decisione in merito all'introduzione di un obiettivo generale di produttività delle risorse debba essere adottata nell'ambito di tale riesame, tenuto conto dei risultati della consultazione pubblica e delle raccomandazioni della Piattaforma europea sull'efficienza nell'impiego delle risorse.

Affinché i responsabili politici siano consapevoli della pressione globale sull'ambiente causata dall'utilizzo delle risorse, occorre tenere conto di altri indicatori, in particolare relativi all'uso dell'acqua e alle risorse limitate di terreni. Dal 2013 Eurostat pubblica un quadro di valutazione dell'uso efficiente delle risorse, parte integrante degli indicatori della strategia Europa 2020³⁹. Tale quadro di valutazione serve a monitorare l'applicazione della *tabella di marcia verso un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse*, mettere in evidenza l'interdipendenza delle risorse e coinvolgere maggiormente i portatori d'interesse nel processo di misurazione dei progressi sociali, al di là di quanto risulta dal PIL.

Per sfruttare le potenzialità insite nell'uso efficiente delle risorse nel contesto di un crescita sostenibile,

— la Commissione terrà conto sia delle raccomandazioni formulate dalla Piattaforma europea sull'efficienza nell'impiego delle risorse in merito a un obiettivo generale di uso efficiente delle risorse, sia dell'esito della consultazione pubblica organizzata nell'ambito del riesame della strategia Europa 2020;

— in parallelo, sarà ampliato il quadro di valutazione dell'uso efficiente utilizzato per monitorare gli indicatori d'uso di risorse diverse dal carbonio e dalle materie (in particolare, terra e acqua); e

— gli istituti nazionali di statistica dovranno mettere a punto un metodo comune che sia riconosciuto all'interno del sistema statistico europeo per calcolare il consumo nazionale di materie prime.

³⁸ COM(2014) 130 del 19.3.2014, *Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.

³⁹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/ree_scoreboard