



N. 120 - giugno 2016

Le conclusioni del Consiglio Ambiente sull'economia circolare

Il 20 giugno scorso il **Consiglio Ambiente** ha adottato le [Conclusioni](#) su "L'anello mancante- Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare", facente parte del pacchetto di misure sull'economia circolare presentato dalla Commissione europea il 2 dicembre 2015¹.

Il pacchetto, che sostituisce quello presentato nel luglio 2014 e ritirato dalla Commissione Junker nel febbraio 2015², propone, rispetto al

precedente, un approccio integrato che vada oltre il *focus* sui rifiuti e comprende azioni per promuovere l'economia circolare in ogni fase della catena del valore, dalla produzione alla riparazione ai prodotti secondari, coinvolgendo tutti gli attori, sia dal lato della produzione che dal consumo. Oltre a fissare obiettivi comuni in materia di riduzione dei rifiuti entro il 2030 - tra cui 65% per il riciclaggio dei rifiuti urbani e il 10% per conferimento in discarica per tutti i rifiuti - il pacchetto prevede azioni specifiche riguardo alcune aree considerate come prioritarie: plastica, rifiuti alimentari, materie prime critiche, costruzioni e demolizioni, biomassa e prodotti *bio-based*³.

Il pacchetto sull'economia circolare è al momento al vaglio, oltre che del Consiglio UE, anche del Parlamento europeo e i negoziati tra le due istituzioni dovrebbero avere inizio nel 2017.

Al **Parlamento europeo** il pacchetto è all'esame della Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (**ENVI**) dovrebbe esprimersi dopo la pausa estiva⁴.

¹ Il pacchetto è composto dalla Comunicazione L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare [COM\(2015\) 614 fin](#) con annesso cronoprogramma, accompagnata da proposte legislative per la revisione delle seguenti direttive UE:

- direttiva quadro sui Rifiuti 2008/98/EC – proposta [COM\(2015\) 595](#);
- direttiva sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio 1994/62/EC – proposta [COM\(2015\) 596](#);
- direttiva sui rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (Direttive 2000/53/EC (relativa ai veicoli fuori uso), 2006/66/EC (relativa a pile e accumulatori) e 2012/19/EU (sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAAE) – proposta [COM\(2015\) 593](#);
- direttiva sulle discariche 1999/31/EC – proposta [COM\(2015\) 594](#).

² Il pacchetto era composto dai seguenti atti:

- 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. ([COM\(2014\)398](#));
- Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche ([COM\(2014\)397](#)).

La Commissione europea ha successivamente ritirato gli atti sostenendo che l'approccio generale presentato nel luglio 2014 era focalizzato quasi esclusivamente sulla gestione dei rifiuti, senza esplorare in modo adeguato le sinergie con altri settori. In secondo luogo, la proposta di direttiva sui rifiuti necessitava di una maggiore considerazione delle differenti situazioni nei vari Stati membri e di come migliorare l'attuazione della politica in materia di rifiuti sul campo.

³ Per maggiori dettagli si veda il [Dossier](#) "Le proposte sull'economia circolare", a cura del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

⁴ Relatrice sull'intero pacchetto è l'on. Simona Bonafè (S&D) che alla fine di maggio ha presentato un progetto di relazione su ciascun atto all'esame. Si apre ora una fase

Per quanto riguarda il **Senato** il pacchetto è stato esaminato dalla **Commissione Ambiente** che il 14 giugno scorso ha approvato una Risoluzione ([Doc. XVIII n. 134](#))⁵, inviata alla Commissione europea nel quadro del dialogo politico, che costituirà inoltre un atto di indirizzo al Governo per i negoziati in sede di Consiglio dell'Unione europea. La Risoluzione è stata elaborata anche tenendo conto dei contributi trasmessi dalle parti interessate nell'ambito di una [Consulta pubblica](#) che la Commissione ambiente ha indetto allo scopo⁶. La Consultazione è stata aperta dal 1° febbraio al 31 marzo 2016 e gli esiti sono stati presentati nel corso di una Conferenza tenutasi il 17 maggio scorso. Alla Conferenza, i cui lavori sono stati aperti dal Presidente del Senato Pietro Grasso, è intervenuto anche il Presidente della Commissione ENVI del Parlamento europeo Giovanni La Via⁷.

Le Conclusioni del Consiglio Ambiente

Il Consiglio Ambiente nelle [Conclusioni](#) sul Piano d'azione per l'economia circolare adottate il 20 giugno scorso, sottolineando l'importanza della gerarchia dei rifiuti nella transizione verso l'economia circolare ed esprimendo il proprio sostegno agli obiettivi e alle missioni del pacchetto sull'economia circolare, si è concentrato su alcuni aspetti specifici formulando proposte e indirizzi sia alla Commissione che agli Stati membri in materia di:

- approcci politici integrati;
- politiche relative ai prodotti ed efficienza delle risorse;
- sostegno all'innovazione circolare e alle imprese;
- monitoraggio, *follow-up* e cooperazione.

emendativa nella quale si attendono numerose proposte emendative che saranno esaminate nel corso della pausa estiva per essere poste in votazione immediatamente dopo, con l'auspicio di sottoporre il testo alla Plenaria del Parlamento europeo prima della fine dell'anno. E' quanto affermato dal Presidente della Commissione ENVI Giovanni La Via intervenuto in Senato lo scorso 17 maggio (*cnf* nota n. 6). Si ricorda che l'on. Bonafè è stata audita dalle commissioni congiunte 13a del Senato e VIII e XIV della Camera dei deputati lo scorso 10 febbraio. Sul sito del Senato è disponibile una [registrazione video](#) dell'audizione.

⁵ La Risoluzione è pubblicata sulla [pagina web della 13a Commissione del Senato](#) in versione sia in italiano sia in inglese.

⁶ Per maggiori dettagli si veda il [Dossier](#) a cura del Servizio Studi e del Servizio delle Commissioni del Senato della Repubblica.

⁷ Sul sito del Senato è disponibile una [registrazione video](#) della Conferenza.

Tali indirizzi e proposte vertono, tra l'altro, sulla creazione di una **struttura di governance a livello comunitario** e di un **quadro di monitoraggio** volto a valutare i progressi verso l'economia circolare, riducendo al minimo gli oneri amministrativi, nonché sull'istituzione di una **piattaforma** per lo scambio di conoscenze, tecnologie, buone pratiche ed esperienze politiche, anche su strumenti economici, tra la Commissione europea, gli Stati membri e le parti interessate. Essi inoltre mirano ad incoraggiare la ricerca, l'innovazione, la cooperazione intersettoriale, nonché le soluzioni digitali, l'adozione di nuove tecnologie e modelli imprenditoriali.

Più nel dettaglio, in materia di **approcci politici integrati**, il Consiglio, sottolineando come la transizione verso l'economia circolare richieda un impegno e un'azione a lungo termine in una vasta gamma di settori politici dell'Ue e a tutti i livelli di governo negli Stati membri, incoraggia questi ultimi a stabilire e ad adottare misure e/o strategie a complemento del Piano d'azione e sollecita la Commissione europea ad **integrare l'economia circolare in tutte le politiche e strategie pertinenti**, tenendo in considerazione le differenti situazioni degli Stati membri. Inoltre, considerando il coinvolgimento attivo del settore privato e degli altri *stakeholder* sia in Europa che nel mondo come fattore chiave per una transizione efficace verso l'Economia circolare, incoraggia sia l'Unione europea che gli **Stati membri, a tutti i livelli di governo**, a far sì che il **settore privato** sia attivamente impegnato nel promuovere progetti di cooperazione, innovazione e simbiosi industriale all'interno delle catene dei valori, e che siano inoltre previsti accordi tra *stakeholder* e governi, sull'esempio del progetto pilota per i "patti per innovazione" volontari⁸.

⁸ "I patti per l'innovazione" sono stati introdotti dal Piano d'azione sull'economia circolare e sono una forma di cooperazione volontaria tra l'UE, tra chi vuole innovare e le autorità nazionali, regionali e locali. Il loro obiettivo è quello di chiarire come funzionano le norme europee e come esse si applicano. La Commissione europea intende inaugurare un progetto pilota incentrato sui "patti per l'innovazione" per l'economia circolare al fine di individuare e affrontare i potenziali ostacoli normativi per quanti vogliono innovare. (*cnf* pagg 20-22 del Piano d'azione). Per dettagli si rimanda anche all'[apposita pagina](#) sul sito della Commissione europea.

Per quanto riguarda poi le proposte legislative contenute nel Piano d'azione, il Consiglio chiede alla Commissione che queste siano accompagnate da una **valutazione d'impatto** e sottolinea come le varie misure politiche debbano andare a sostegno dello **sviluppo sostenibile** e della **concorrenza a lungo termine dell'industria UE**, con particolare riferimento alle **PMI**, e debbano contribuire a migliorare il funzionamento del **Mercato interno**. Tali misure, inoltre, in linea con i principi stabiliti nell'[Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"](#) del 13 aprile scorso, dovranno essere proporzionate, efficaci dal punto di vista dei costi, socialmente accettabili e facili da adottare con un onere amministrativo minimo e dovranno tenere conto delle norme nazionali esistenti che stimolano la circolarità. Infine, si sottolinea la necessità di verificare la sostenibilità dell'approvvigionamento delle materie prime primarie e di promuovere una sana concorrenza tra il mercato delle risorse primarie e secondarie. **Il Consiglio chiede quindi alla Commissione europea di intraprendere iniziative concrete per promuovere l'approvvigionamento sostenibile nell'Ue e in cooperazione con i paesi terzi** (produttori di materie prime) senza creare barriere tariffarie e non tariffarie al commercio.

In materia di **politiche relative ai prodotti ed efficienza delle risorse**, sostenendo l'approccio della Commissione europea rivolto all'intero ciclo di vita dei prodotti e sottolineando come esso sia essenziale per "chiudere il cerchio" e giungere ad un'economia dove il valore dei prodotti, delle materie e delle risorse sia mantenuto il più a lungo possibile e gli scarti siano ridotti al minimo, incoraggia la Commissione e gli Stati membri a creare un ambiente coerente e un **contesto legislativo favorevole all'innovazione sistemica** finalizzata a promuovere l'economia circolare in tutta la catena dei valori. Sottolineando inoltre l'importanza di un contesto coerente in materia di prodotti in tutta l'UE, il Consiglio esprime apprezzamento per l'impegno della Commissione europea in questa direzione e la incoraggia fortemente ad assicurare la coerenza, il miglioramento e l'efficacia degli esistenti strumenti dell'UE riguardanti la politica in materia di prodotti, invitandola ad assicurare che tali strumenti possano facilitare le innovazioni sistemiche anche in futuro. Inoltre, sottolinea l'impor-

tanza che i prodotti siano progettati e realizzati in modo più sostenibile, in modo da tenere conto del loro intero ciclo di vita riducendo l'impatto negativo sull'ambiente e sulla salute umana. Al riguardo nota con preoccupazione che per quanto riguarda le azioni in materia di **progettazione ecocompatibile**, la Commissione europea non ha rispettato la tempistica indicata nel [cronoprogramma](#) allegato al Piano d'azione, invitandola quindi a provvedere immediatamente in tal senso e ad includere, entro il 2020, nei regolamenti e nelle altre norme pertinenti misure in materia di durabilità, riparabilità, riutilizzabilità, rimessa a nuovo e riciclaggio dei prodotti. Il Consiglio affronta inoltre la questione relativa al **ciclo di vita dei prodotti e all'obsolescenza programmata**. Al riguardo, sottolineando la necessità che il ciclo di vita sia esteso, invita la Commissione europea ad esplorare iniziative in tal senso e a valutare metodi comuni per verificare il ciclo di vita dei prodotti. Passando poi al **ruolo dei consumatori**, essenziale ai fini della transizione verso l'economia circolare, il Consiglio pone l'accento sull'importanza delle attività di sensibilizzazione volte a promuovere comportamenti e consumi sostenibili e dell'accesso a informazioni affidabili, tempestive e comprensibili sulle caratteristiche ambientali dei prodotti al fine di compiere scelte informate. Prosegue formulando indirizzi in materia di sostanze chimiche, materie prime secondarie e rifiuti, con particolare riferimento ai rifiuti marini e alla plastica. In particolare, invita la Commissione europea a sviluppare **criteri uniformi volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale**. Esorta poi a rafforzare i controlli volti a prevenire il traffico illegale di rifiuti e, per quanto riguarda i rifiuti marini, a conseguire una significativa riduzione entro il 2020. Coerentemente con quanto annunciato riguardo alla strategia in materia di plastica della Commissione europea⁹, invita quest'ultima a proporre, entro il 2017, misure incisive volte a ridurre la dispersione nell'ambiente marino di rifiuti di plastica. Il Consiglio si sofferma inoltre sul contributo che un uso efficiente dell'acqua può fornire all'economia circolare e sull'importanza di riciclare risorse dalle acque reflue nel rispetto della salute

⁹ In base al cronoprogramma allegato al Piano d'azione la Commissione europea la strategia sulla plastica sarà presentata nel 2017.

umana e dell'ambiente. Riferendosi infine ai **ri-fiuti alimentari** sostiene gli sforzi di tutti gli attori per dimezzare gli sprechi alimentari globali pro capite, in linea con gli l'Obiettivo di sviluppo sostenibile 12.3¹⁰.

Esprimendosi poi sul **sostegno all'innovazione circolare e alle imprese**, il Consiglio sottolinea l'importanza della ricerca e dell'innovazione nella transizione verso l'economia circolare ed invita la Commissione europea a sostenere l'industria dell'UE in tali settori e nella cooperazione intersettoriale, nell'adozione di **soluzioni digitali** e di **nuove tecnologie e modelli imprenditoriali**. Riconoscendo poi i benefici del capitale naturale, ricorda l'importanza di sviluppare un sistema per la sua valutazione basato su **indicatori adeguati ai fini del monitoraggio dei progressi economici**.

In materia di sviluppo di indicatori, uno studio realizzato dal [Centre for European Policy Studies](#) (CEPS) ha evidenziato l'impatto non solo per i profili di necessità ambientale, ma anche in termini di opportunità sul piano dello sviluppo economico, politico e della sicurezza, delle prospettive dell'economia circolare. La ricerca ([Resource Efficiency Indicators for Policy-Making](#)), che fa parte di un più ampio approfondimenti dei temi connessi all'economia circolare, ha sottolineato i benefici derivanti dall'implementazione di un uso efficiente delle risorse e focalizzato il valore aggiunto costituito dalla costruzione di indicatori, in particolare facendo riferimento allo strumento [web Measuring-progress.eu - Explore green economy indicators](#). Questo fornisce un *database* di indicatori che coprono i cinque principali temi della green economy, quali: sostenibilità ambientale, giustizia sociale, qualità della vita, sostenibilità economica e resilienza, governance, includendo più di 200 indicatori ed attingendo ad oltre 50 fonti, ivi incluse Eurostat, O-

ECD e UNStats. Lo studio si inserisce nell'ambito della rete 'NETGREEN', un progetto finanziato dall'Unione europea che mira a determinare un avanzamento e significativi progressi verso la realizzazione della *green economy*; esso mira a sviluppare strumenti conoscitivi cui i decisori politici possano avere accesso, di cui possa essere data comprensione e possibilità di utilizzo concreto in un'ottica di efficienza del processo di *policy making*.

In particolare, l'*Annex I* alla ricerca reca un elenco di indicatori costruiti sulla base degli studi metodologici svolti, anche facendo riferimento all' [Eurostat's Resource Efficiency Scoreboard](#), quale strumento di contemperamento per l'elaborazione di indicatori tra la seguente polarizzazione: elaborazione di indicatori aggregati (sul modello *'one size fits all'*), di più immediata percezione, ma che possono non cogliere la complessità dei fenomeni; ovvero, elaborazione di un *set* di indicatori, volto a catturare la complessità della misurazione, ma di più complessa percezione e difficile uso. In via generale, il Centro di ricerca evidenzia poi la persistente difficoltà ad elaborare indicatori omogenei per tutti gli Stati dell'area europea, poste le differenze, anche territoriali, che caratterizzano le variegate posizioni, mentre riconosce, in relazione alle scelte di politica in materia, la necessità di ulteriore ricerca sul tema della combinazione tra l'entità e l'uso delle risorse e i relativi impatti di tipo ambientale.

Il Consiglio nelle proprie conclusioni invita inoltre la Commissione europea a promuovere soluzioni derivate dalla natura e dalla biomassa chiedendole altresì di riesaminare il contributo apportato all'economia circolare dalla [Strategia per la bioeconomia](#) lanciata nel 2012, aggiornandola di conseguenza. Con riferimento agli **appalti pubblici verdi** (GPP), sottolinea come le amministrazioni debbano svolgere un ruolo più incisivo per garantirne un'applicazione efficace e invita la Commissione europea e gli Stati membri ad incentivare modelli imprenditoriali circolari che consentano una quota maggiore di tali appalti pubblici nella spesa pubblica, chiedendo alla Commissione di sviluppare orientamenti e incentivi volti a favorire l'applicazione dei GPP per l'economia circolare. Inoltre, riguardo alle PMI sostiene le misure volte a rafforzare le loro possibilità di trarre vantaggio dalla transizione verso

¹⁰ Gli Obiettivi di Sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals, SDG) sono stati approvati nel settembre 2015 dall'Assemblea generale delle Nazioni unite quali parte dell'[Agenda di sviluppo sostenibile per il 2030](#). Essi sostituiscono gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, scaduti nel 2015, e sono un insieme di 17 obiettivi comprensivi di 169 target specifici che coprono il periodo 2015-2030. In particolare l'Obiettivo 12.3 stabilisce che entro il 2030 dovrà essere dimezzato lo spreco pro capite globale dei rifiuti alimentari nella vendita al dettaglio e dei consumatori e ridurre le perdite di cibo lungo le filiere di produzione e fornitura, comprese le perdite post-raccolto.

l'economia circolare. Il Consiglio formula, poi, alcuni indirizzi in materia di spesa pubblica verde, invitando la Commissione a sostenere gli Stati membri, il settore privato e le altre parti interessate nell'utilizzo dei fondi e programmi finanziari dell'UE e incoraggia sia la Commissione che gli Stati membri ad **applicare il principio "chi inquina paga"** per coprire le spese relative alle necessarie infrastrutture di gestione dei rifiuti.

In materia di **monitoraggio, follow-up e cooperazione**, il Consiglio insiste sulla necessità di una *governance* a livello europeo e di un **sistema di monitoraggio** che valuti i progressi compiuti nella transizione verso l'economia circolare riducendo gli oneri amministrativi e invita ancora la Commissione europea a sviluppare un sistema di indicatori affidabili al fine di formulare obiettivi ambiziosi e realistici. Chiede inoltre alla Commissione europea di informare per iscritto il Consiglio sui progressi nell'attuazione del Piano d'azione e, a partire dal 2018, di valutare periodicamente l'effetto delle azioni attuate **consultando le parti interessate**. Chiede inoltre coerenza negli approcci e nelle norme nazionali, nonché lo scambio di migliori prassi e di esperienze. Sottolinea l'importanza di opportuni strumenti di mercato per creare **incentivi economici** che stimolino l'uso sostenibile delle risorse e chiede agli **Stati membri di scambiare esperienze e migliori prassi in materia**. Invita inoltre la Commissione europea, in collaborazione con gli Stati membri, ad elaborare orientamenti volti alla graduale eliminazione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente. Infine, chiede alla Commissione europea di istituire un'apposita **piattaforma** volta a favorire uno **scambio strutturato di conoscenze, tecnologie, buone prassi ed esperienze politiche** tra la **Commissione, gli Stati membri e le parti interessate**.

a cura di:
L. Iannetti e P. Borgna