

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **XVIII**  
N. **60**

## VIII COMMISSIONE (AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

---

### DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare (COM(2015) 614 final e allegato)

---

*Approvato il 20 dicembre 2016*

---

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – L’anello mancante – Piano d’azione dell’Unione europea per l’economia circolare (COM(2015) 614 final e allegato)**

**DOCUMENTO FINALE APPROVATO  
DALLA COMMISSIONE**

La Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici),

esaminata, ai sensi dell’articolo 127, comma 1, del Regolamento, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – L’anello mancante – Piano d’azione dell’Unione europea per l’economia circolare (COM(2015) 614 final e allegato);

premessi che:

già nel 2014 la Commissione europea aveva presentato un’ambiziosa iniziativa che prevedeva l’obbligo di riciclare il 70 per cento dei rifiuti urbani e l’80 per cento dei rifiuti di imballaggio entro il 2030, vietando il conferimento in discarica dei rifiuti riciclabili a partire dal 2025;

a seguito delle obiezioni e delle perplessità manifestate da alcuni Stati membri, la Commissione europea ha ritirato le proposte iniziali e, successivamente, il 2 dicembre 2015 ha presentato una nuova comunicazione;

rispetto alle proposte del 2014, gli obiettivi indicati nel 2015 per quanto

riguarda la gestione dei rifiuti sono stati rivisti: la quota di rifiuti da riciclare è passata dal 70 per cento al 65 per cento per i rifiuti urbani e dall’80 per cento al 75 per cento per quelli da imballaggio. Il divieto di conferimento in discarica entro il 2025 è stato sostituito dalla limitazione al 10 per cento entro il 2030 dello smaltimento in discarica dei rifiuti urbani; l’obiettivo di incrementare la produttività delle risorse del 30 per cento entro il 2030 è stato eliminato e non figura più l’obiettivo di ridurre i rifiuti alimentari di almeno il 30 per cento entro il 2025. Sono state inoltre introdotte deroghe per alcuni Stati membri (Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Malta, Romania e Slovacchia), in considerazione delle particolari difficoltà cui essi dovranno far fronte per conseguire i risultati prospettati;

sebbene meno ambiziose negli obiettivi specifici relativi ai rifiuti, le nuove proposte della Commissione europea ampliano l’ambito della materia oggetto dell’intervento che non è più limitato alla sola gestione dei rifiuti, ma è finalizzato a porre in essere una politica di portata generale che ha come obiettivo il perseguimento di un’“economia circolare”, quella che la *Ellen MacArthur Foundation* definisce come “un’economia pensata per potersi rigenerare da sola”;

considerato che:

la proposta della Commissione europea che definisce il Piano d’azione dell’Unione europea per l’economia circolare prefigura un disegno organico di obiettivi da perseguire e individua, sia

pure in linea di massima, gli interventi e le misure da adottare per la loro realizzazione;

il fine di dare vita a un sistema di economia circolare rappresenta un cambiamento che coinvolge aspetti normativi, produttivi, organizzativi e distributivi, richiede un nuovo approccio culturale e implica una ricaduta significativa sulla vita quotidiana dei cittadini europei e sulle abitudini di milioni di consumatori;

l'economia mondiale, basata sul modello economico della "economia lineare" (estrai-produci-usa-getta) denota chiari segni di criticità che ultimamente hanno assunto le caratteristiche di una triplice emergenza: l'insostenibilità ecologica, quella economica e quella sociale;

oggi, globalmente, consumiamo risorse e generiamo rifiuti oltre la capacità dell'ecosistema tanto che nel 2016, l'*Earth Overshoot day*, il giorno del sovrasfruttamento della Terra, è stato l'8 agosto; ciò significa che, in meno di otto mesi, l'umanità ha consumato completamente il *budget* di beni e servizi (vegetali, frutta, carne, pesce, legna, cotone, capacità di assorbimento di CO<sub>2</sub> e di altri inquinanti, etc...) che il nostro pianeta può fornire in un intero anno;

tenuto conto che:

una veloce transizione dall'economia lineare ad una circolare è auspicabile per i seguenti ordini di motivi:

a) le risorse del pianeta sono limitate e l'attuale modello economico è

insostenibile; per diverse risorse non rinnovabili, come i combustibili fossili, le riserve sono già fortemente intaccate e, per parecchi metalli, si stanno esaurendo i depositi più abbondanti e più facili da utilizzare;

b) l'Unione europea è il continente più povero di materie prime critiche e i paesi come l'Italia, basati su un sistema produttivo manifatturiero e sull'*high tech*, affrontano gravi problemi di approvvigionamento (l'Italia importa il 99 per cento delle materie prime critiche, in alcuni casi da Paesi caratterizzati da forte instabilità politica e sociale). L'alta incidenza dei costi delle materie prime, che aumenta sempre più nel tempo, incide pesantemente sulla competitività del sistema produttivo europeo;

c) il costo delle materie prime e la loro incidenza sul costo finale dei prodotti impongono iniziative eco-innovative in grado di aumentare la produttività delle risorse impiegate e di favorire l'ecoinnovazione di processo, di prodotto e delle modalità di consumo;

il modello di economia circolare deve fondarsi su un approccio sistemico che punti alla promozione dei cosiddetti "fattori abilitanti", con particolare riguardo all'approccio di simbiosi industriale che favorisce e promuove il trasferimento di risorse tra industrie difformi; all'adozione di nuovi strumenti legislativi per l'*end of waste*; alla rivalutazione delle città come "miniere a cielo aperto" per il recupero delle materie prime; allo sviluppo di *market place* quali luoghi standardizzati di raccolta e reperimento delle materie prime; allo sviluppo della *sharing economy* e dell'*ecodesign* e alla diffusione di filiere

produttive che partano dai materiali e non dal prodotto;

secondo un recente studio della *Green Alliance*, una strategia ambiziosa per l'economia circolare potrebbe creare numerosi posti di lavoro; solo in Italia la piena implementazione dei principi dell'economia circolare lungo l'intera catena del valore – che comprende progettazione, produzione, uso e gestione del fine vita dei prodotti – potrebbe creare 541 mila nuovi posti di lavoro a fronte di soli 35 mila in uno scenario *business as usual*;

preso atto che:

nel documento di Analisi annuale della crescita per il 2016, la Commissione europea ha sottolineato la necessità di rafforzare le misure che consentono la ripresa economica europea in un'ottica di sostenibilità, promuovendo investimenti e produttività nonché accelerando il processo di convergenza. Tra queste, figurano misure volte a preservare e mantenere il valore di prodotti, materiali e risorse nell'economia il più a lungo possibile, riducendo al minimo la produzione di rifiuti;

il Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare (COM(2015)614) costituisce pertanto il progetto più articolato, ambizioso e organico in materia di politica ambientale ed economica tra quelli presentati negli anni più recenti dalla Commissione europea;

secondo un recente studio, l'economia europea è tuttora un modello di spreco nella creazione di valore a causa del suo

sistema di produzione e smaltimento (modello "usa-e-getta"); nel 2012, il 60 per cento dei materiali di scarto è stato conferito in discarica o incenerito, mentre solo il 40 per cento è stato riciclato o riutilizzato. In termini di valore, l'Europa ha perso il 95 per cento del materiale e del valore energetico, mentre il riciclaggio dei materiali e il recupero energetico dai rifiuti ha recuperato solo il 5 per cento degli originali valori delle materie prime. Anche il riciclaggio più efficiente, come quello dell'acciaio e della carta, perde tutt'oggi dal 30 al 75 per cento del valore materiale incorporato nel ciclo prima dell'uso. In pratica, l'Europa utilizza materiali una volta sola;

per quanto riguarda i rifiuti alimentari, si stima che nell'Unione europea si sprechino ogni anno circa 180 chilogrammi di alimenti pro capite, per un totale di 100 milioni di tonnellate, che un terzo del cibo sia perso o trasformato in rifiuto e che nelle case venga gettato via il 25 per cento del cibo acquistato;

la costruzione e la demolizione sono i settori che generano in Europa i maggiori volumi di rifiuti: ogni anno se ne producono 1.000 chilogrammi pro capite, circa 500 milioni di tonnellate in tutta l'Unione europea, ed i materiali di valore che contengono non sempre sono identificati e recuperati;

utilizzando come indicatore di circolarità il rapporto tra il totale di materiale recuperato e il totale di materiale consumato, risulta che l'Europa nel 2015 è stata «circolare» solo per il 20 per cento; la situazione attuale evidenzia,

pertanto, che ci sono ampi margini di miglioramento e che l'attenzione posta dalla Commissione europea con il Piano è pienamente meritoria in quanto suscettibile di assicurare rilevanti progressi all'Unione Europea;

con il Piano d'azione per l'economia circolare la Commissione europea mira anche a conseguire considerevoli vantaggi economici attraverso la promozione di ingenti risparmi nell'acquisizione, presso fornitori esterni, di materie prime e risorse da impiegare nei processi produttivi, nonché ad offrire enormi opportunità di avanzamento tecnologico - considerato che il piano può alimentare una maggiore domanda di tecnologie "di frontiera" e di attività ad elevato valore aggiunto che implicano competenze non facilmente disponibili, in assenza di politiche adeguate di formazione - e nuove opportunità occupazionali;

ritenuto che:

- debba essere valutato favorevolmente l'obiettivo di armonizzare le definizioni presenti nelle direttive in materia di rifiuti per allinearle al catalogo europeo dei rifiuti (CER), al fine di evitare ambiguità e disporre di dati comparativi sui progressi compiuti da Stati membri ed enti locali e regionali;
- debba essere apprezzata l'introduzione di condizioni minime operative per l'applicazione della Responsabilità Estesa del Produttore (EPR), strumento efficace per la gestione dei rifiuti dal momento che contribuisce a favorire il riutilizzo, la prevenzione, il

riciclo e il recupero degli stessi, fermo restando che va posta estrema attenzione nell'individuare un "modello unico ed ideale" di EPR da poter applicare uniformemente a livello europeo;

evidenziata l'esigenza di precisare i requisiti minimi di qualità per gli alimenti e di definire una procedura standard minima per il loro recupero a garanzia della sicurezza alimentare, applicabile uniformemente negli Stati membri;

ribadita la richiesta di stabilire ulteriori obiettivi in materia di riutilizzo che siano vincolanti, indipendenti e definiti per flussi specifici di rifiuti, in particolare per i mobili, i tessuti e i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE);

sottolineata l'importanza di prevedere l'obbligo per gli Stati membri di riferire sui rifiuti industriali e per l'Agenzia europea per l'ambiente di monitorare e riferire a tale riguardo entro il 2020, definendo obiettivi di preparazione al riutilizzo e al riciclaggio di tali rifiuti;

riconosciuta la necessità di progressive restrizioni allo smaltimento in discarica, sostenendo il divieto di smaltimento in discarica dei rifiuti oggetto di raccolta differenziata e dei rifiuti organici;

ritenuto essenziale confermare il mantenimento dell'obbligo di presentazione di piani di attuazione con calendari dettagliati delle azioni necessarie per conseguire gli obiettivi prescritti, anche nel caso delle deroghe sugli obiettivi per i rifiuti urbani e lo

smaltimento in discarica per taluni Stati membri;

valutata l'ampia delega che le proposte di direttiva conferiscono alla Commissione europea nell'adottare atti delegati, invitando i legislatori nazionali a limitarne l'impiego;

considerato, inoltre, che:

è auspicabile coinvolgere le istituzioni nazionali e territoriali in attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul tema dell'economia circolare, anche attraverso strumenti quali quello ad esempio attivato da alcune regioni italiane con l'istituzione di «Forum dell'economia circolare»;

la leva fiscale ha potenzialità enormi per stimolare un modello di sviluppo basato sulla circolarità, ed è perciò importante che le politiche fiscali degli Stati membri orientino i modelli di produzione e consumo secondo gli obiettivi contenuti nel Piano d'azione per l'economia circolare;

le piccole e medie imprese (PMI) rappresentano più del 98 per cento delle imprese europee, forniscono oltre il 67 per cento dell'occupazione totale nell'Unione e il 5 per cento del valore aggiunto lordo e sono *driver* essenziali per la crescita economica dell'Europa e la creazione di posti di lavoro nel settore dei beni e servizi ambientali, per cui è opportuno prevedere strumenti che possano essere compatibili con le loro caratteristiche ed esigenze;

la proposta della Commissione europea appare rispettosa del principio di sussidiarietà, pur presentando aspetti di criticità rispetto alla puntuale applicazione del criterio di proporzionalità;

nell'ottica del superamento del modello di economia lineare in favore di quello circolare, la normativa dell'Unione europea necessita di essere adeguata cogliendo concetti basilari quali quello di “prodotto come servizio”, co-uso del prodotto, riutilizzo, ricondizionamento del prodotto, rigenerazione dei singoli componenti, riciclo, estensione della vita dei prodotti (opposto a quello di obsolescenza pianificata e della progettazione circolare), *downcycling* (processo di conversione di materiali esistenti in materiali di minore qualità o con funzionalità ridotta), *upcycling* (processo di conversione biochimica di materiali in nuovi materiali di qualità più elevata e maggiore funzionalità), compostaggio, digestione anaerobica e simbiosi industriale, per disegnare un sistema caratterizzato da rapporti di interdipendenza funzionale in cui i prodotti di scarto di una linea di lavoro diventano un prezioso *input* per le altre linee;

richiamata la risoluzione (Doc. XVIII, n. 80), approvata dalla 13<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato il 19 novembre 2014, sulla comunicazione della Commissione europea 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 definitivo);

richiamata inoltre la risoluzione (Doc. XXIV, n. 51), approvata dalla 13<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato, il 30 luglio 2015, a conclusione dell'esame dell'affare assegnato sugli esiti della 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» e della 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;

preso atto delle risultanze della documentazione pervenuta alla Commissione Ambiente della Camera dei Deputati da parte di portatori di interesse pubblici e privati in relazione al complesso di misure sull'economia circolare;

esprime

#### UNA VALUTAZIONE POSITIVA

*con le seguenti osservazioni:*

a) si valuti l'opportunità di prevedere, ai fini dell'attuazione in termini concreti

del Piano d'azione, la definizione e l'implementazione di un complesso di azioni e interventi coordinati che rispondano ad una logica organica e non si contraddicano, anche allo scopo di massimizzare i risultati conseguibili con le risorse che risulteranno disponibili. A tal fine, sarebbe necessario definire un quadro coerente di misure puntuali, secondo una scansione temporale chiara, che agiscano nella medesima direzione e che consentano di tradurre in termini realistici gli ambiziosi obiettivi delineati dalla Commissione europea;

b) andrebbe considerata la necessità di orientare gli strumenti e le politiche europei sulla base dei criteri e degli obiettivi prioritari, utilizzando tutte le risorse che si possono liberare per lo sviluppo dell'economia circolare, eventualmente rimettendo in discussione incentivi e agevolazioni attualmente esistenti che non risultino coerenti con gli indirizzi generali del Piano d'azione;

c) andrebbe attivato un sistema di monitoraggio, sia a livello europeo sia a livello nazionale, che misuri i risultati ottenuti e i progressi conseguiti nonché l'efficacia delle politiche messe in atto anche al fine di adottare, se del caso, le opportune misure correttive;

d) andrebbe previsto in parallelo un piano europeo della formazione per sviluppare le competenze necessarie alla crescita dell'economia circolare e rafforzare il capitale umano, migliorando le conoscenze per l'individuazione e l'adozione di tecnologie avanzate "di frontiera" e per il ricorso a processi produttivi particolarmente evoluti e

suscettibili di assicurare un elevato valore aggiunto, in modo da cogliere le opportunità che si offrono per creare una nuova occupazione di qualità;

e) andrebbe valutata l'opportunità di intervenire sul terreno dell'informazione alla generalità dei cittadini oltre che delle imprese, per indurre il cambiamento delle consuetudini e dei comportamenti e la consapevolezza dei vantaggi e delle potenzialità delle politiche proposte;

f) accanto alla previsione di incentivi, in forma di agevolazioni e finanziamenti, andrebbe ridefinito il sistema sanzionatorio rendendolo più efficace per punire comportamenti incoerenti con gli obiettivi indicati;

g) andrebbero utilizzati gli strumenti di programmazione di carattere generale e la leva fiscale per guidare l'attuazione e la promozione dell'economia circolare, in particolare prevedendo che gli obiettivi indicati rientrino sistematicamente nei Piani nazionali di riforma nell'ambito del ciclo annuale di bilancio;

h) andrebbero individuate misure destinate specificamente alle PMI per consentire loro di sfruttare appieno le opportunità che si apriranno nello spazio dell'economia circolare, con particolare riguardo all'accesso al credito;

i) andrebbero previste misure di trasparenza, cogliendo tutte le opportunità offerte dal *green public procurement* (GPP), inserendo sistematicamente, negli appalti della pubblica amministrazione, precisi criteri

ambientali accanto ai criteri economici, riducendo altresì l'importo delle garanzie richieste per gli operatori economici in possesso di specifiche qualificazioni ambientali e assicurando la preferenza nella partecipazione agli appalti alle imprese in possesso di certificazioni ISO o EMAS;

j) andrebbe promossa e finanziata la progettazione di prodotti di lunga durata, facilmente riparabili, riusabili e riciclabili, penalizzando il ricorso a prodotti di rapida obsolescenza;

k) andrebbero previste cospicue misure di sostegno alla ricerca e alla eco-innovazione al fine di sviluppare tecnologie del riciclo, ad esempio nel settore della plastica puntando su materiali e polimeri compostabili (cellulosa, PLA, materbi e altri derivati di amido) da avviare a riciclo assieme alla frazione organica, investendo maggiormente nella ricerca nel campo dell'utilizzo di CO<sub>2</sub> quale materia prima chimica, al fine di offrire ulteriori opportunità per chiudere il ciclo del carbonio;

l) andrebbe valutata l'opportunità di fissare obiettivi più ambiziosi in relazione al riciclo dei rifiuti urbani e degli imballaggi e per quel che concerne la riduzione dei conferimenti in discarica;

m) andrebbe valutata l'opportunità di introdurre una definizione unica di rifiuto urbano e si adotti un metodo di calcolo delle quantità avviate a riciclo unico ed armonizzato per tutti gli Stati membri dell'Unione, valutando l'opportunità di fissare un unico punto di misurazione



come “l’input nel processo finale di riciclo”;

*n)* andrebbe valutata l’opportunità di introdurre, con scadenze ravvicinate, opportuni obiettivi di riciclo per i rifiuti prodotti da attività commerciali ed industriali;

*o)* andrebbe valutata l’opportunità di un pieno sostegno allo sviluppo della raccolta differenziata di qualità quale

base per raggiungere obiettivi ambiziosi di riciclo e preparazione al riutilizzo; si valuti pertanto l’opportunità di eliminare la limitazione per cui i sistemi di raccolta differenziata debbano realizzarsi solo laddove sia “tecnicamente, economicamente ed ambientalmente praticabile”, introducendo eventuali deroghe solo per le aree scarsamente popolate.

ALLEGATO

**PARERE DELLA XIV COMMISSIONE  
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)**

La XIV Commissione Politiche dell'Unione europea,

esaminato il pacchetto di atti dell'UE: «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 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(2015)593 final)»; «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (COM(2015)594 final)»; «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98 relativa ai rifiuti (COM(2015)595 final)»; «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (COM(2015)596 final)»; «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare (COM(2015)614 final)»;

preso atto che gli obiettivi fissati dalla Commissione europea con il pacchetto di atti in esame prevedono che si pervenga entro il 2025 al riciclaggio del 60 per cento di rifiuti urbani e che tale percentuale salga al 65 per cento entro il 2030; la quota di rifiuti da costruzione e demolizione per i quali è previsto l'obbligo di riutilizzo e di riciclaggio è fissata invece al 70 per cento entro il 2020; contemporaneamente alla revisione degli obiettivi quantitativi, la Commissione propone misure volte a prevenire la produzione di rifiuti e a potenziare gli strumenti per la tracciabilità dei rifiuti pericolosi, pur

semplificando gli adempimenti di registrazione a carico delle imprese di piccole dimensioni che raccolgono o trasportano limitate quantità di rifiuti non pericolosi;

osservato che scopo fondamentale delle proposte è di promuovere l'evoluzione da un'economia lineare - basata su un modello che prevede la produzione di un bene, il suo utilizzo ed alla fine il suo abbandono - a un'economia circolare, in cui i materiali e l'energia utilizzati per fabbricare i prodotti mantengono il loro valore il più a lungo possibile, i rifiuti sono ridotti al minimo e si utilizzano quante meno risorse possibili;

rilevato come la Commissione europea si ponga in tal modo un obiettivo particolarmente ambizioso, che conferma lo sforzo di collocare l'UE in un ruolo di leadership nel processo diretto ad assicurare la sostenibilità dei sistemi economici e sociali e a combattere contro i cambiamenti climatici;

evidenziato inoltre come le misure proposte non rispondono soltanto a finalità di carattere ambientale ma si propongono anche di realizzare importanti risultati sul terreno economico, sia in termini di riduzione degli sprechi e di maggiore risparmio sia in termini di nuova occupazione;

considerato infatti che la Commissione europea valuta che l'attuazione del complesso delle misure prospettate possa determinare risparmi per le imprese europee nell'ordine di 600 miliardi di euro e creare 580 mila nuovi posti di lavoro, contemporaneamente riducendo le emissioni di gas a effetto serra in un ordine di grandezza tra il 2 e il 4 per cento;

sottolineata la necessità che il presente parere, unitamente al documento finale della Commissione di merito, sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

