



Bruxelles, 2.12.2015
COM(2015) 614 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

L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare

Introduzione

La transizione verso un'economia più circolare, in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto quanto più a lungo possibile e la produzione di rifiuti è ridotta al minimo, è una componente indispensabile degli sforzi messi in campo dall'Unione europea per sviluppare un'economia che sia sostenibile, rilasci poche emissioni di biossido di carbonio, utilizzi le risorse in modo efficiente e resti competitiva. Questa transizione offre all'Europa l'occasione di trasformare l'economia e generare nuovi vantaggi competitivi sostenibili.

L'economia circolare darà impulso alla competitività dell'Unione mettendo al riparo le imprese dalla scarsità delle risorse e dalla volatilità dei prezzi e contribuendo a creare sia nuove opportunità commerciali sia modi di produzione e consumo innovativi e più efficienti. Oltre a generare posti di lavoro a livello locale e per tutte le qualifiche, offrendo opportunità di integrazione e coesione sociale, farà risparmiare energia e contribuirà a evitare danni irreversibili in termini di clima, biodiversità e inquinamento di aria, suolo e acqua, causati dal consumo delle risorse a un ritmo che supera la capacità della Terra di rinnovarle. Una relazione recente sottolinea inoltre i benefici di più vasta portata dell'economia circolare¹, tra i quali la riduzione degli attuali livelli di emissioni di biossido di carbonio. L'azione sul fronte dell'economia circolare è quindi strettamente legata a varie priorità dell'Unione (la crescita e l'occupazione, il programma di investimenti, il clima e l'energia, l'agenda sociale e l'innovazione industriale), come pure agli sforzi messi in atto a livello mondiale per uno sviluppo sostenibile.

Gli attori economici, come le imprese e i consumatori, sono fondamentali per guidare questo processo. Ad attuare nel concreto la transizione sono le autorità locali, regionali e nazionali, ma anche l'UE ha un ruolo di sostegno fondamentale. L'obiettivo consiste nel garantire l'esistenza di un quadro normativo adeguato per lo sviluppo dell'economia circolare nel mercato unico, nel dare segnali chiari agli operatori economici e alla società in generale sulla via da seguire per quanto concerne gli obiettivi a lungo termine in materia di rifiuti, nonché nel predisporre una vasta serie di azioni concrete e ambiziose da attuare entro il 2020. L'azione a livello unionale stimolerà gli investimenti e creerà condizioni di concorrenza uniformi, abatterà gli ostacoli derivanti dalla legislazione europea o dalla sua applicazione inadeguata, approfondirà il mercato unico e assicurerà condizioni favorevoli per l'innovazione e il coinvolgimento di tutti i portatori di interesse.

Le proposte legislative in materia di rifiuti, adottate insieme al presente piano d'azione, includono obiettivi a lungo termine per ridurre il collocamento in discarica e aumentare sia la preparazione per il riutilizzo sia il riciclaggio dei principali flussi di rifiuti, quali i rifiuti

¹ *Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe*, relazione a cura di Ellen MacArthur Foundation, McKinsey Centre for Business and Environment e Stiftungsfonds für Umweltökonomie und Nachhaltigkeit (SUN), giugno 2015.

urbani e i rifiuti di imballaggio. Gli obiettivi dovrebbero gradualmente uniformare i sistemi vigenti negli Stati membri a livelli di buone prassi e incoraggiare i necessari investimenti nella gestione dei rifiuti. Sono proposte ulteriori misure per chiarire e semplificare l'attuazione, promuovere gli incentivi economici e migliorare i regimi di responsabilità estesa del produttore.

Stimolando l'attività sostenibile in settori chiave e nuove opportunità imprenditoriali, il piano contribuirà a sbloccare il potenziale di crescita e occupazione dell'economia circolare. Esso prevede vasti impegni in materia di progettazione ecocompatibile, lo sviluppo di approcci strategici per le materie plastiche e le sostanze chimiche, una grande iniziativa volta a finanziare progetti innovativi nell'ambito del programma di ricerca Orizzonte 2020 e interventi mirati in settori quali la plastica, i rifiuti alimentari, l'edilizia, le materie prime essenziali, i rifiuti industriali e minerari, i consumi e gli appalti pubblici. Seguiranno altre importanti proposte legislative sui concimi e sul riutilizzo dell'acqua. Per stimolare la transizione verso un'economia circolare sono infine previste misure orizzontali che favoriscano l'innovazione e gli investimenti. Le azioni proposte sostengono l'economia circolare in ogni fase della catena del valore: produzione, consumo, riparazione e rigenerazione, gestione dei rifiuti e reimmissione nell'economia delle materie prime secondarie. Le azioni proposte saranno portate avanti in linea con i principi del legiferare meglio, previa consultazione e valutazione del loro impatto.

Il piano d'azione è incentrato su misure a livello di Unione aventi elevato valore aggiunto, ma perché l'economia circolare divenga realtà occorre un impegno a lungo termine a tutti i livelli - Stati membri, regioni, città, imprese e cittadini. Gli Stati membri sono invitati ad assumere appieno il ruolo che spetta loro nell'ambito dell'azione dell'Unione, integrandola e completandola con misure nazionali. L'economia circolare dovrà inoltre assumere una portata mondiale. L'azione interna e quella esterna dell'Unione in questo campo saranno più efficaci se improntate ad una maggiore coerenza, che è peraltro essenziale per l'attuazione degli impegni assunti dall'Unione e dai suoi Stati membri sul piano internazionale, in particolare nell'ambito dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e dell'Alleanza del G7 per l'efficienza delle risorse. Il presente piano d'azione servirà a raggiungere entro il 2030 gli obiettivi di sviluppo sostenibile, in particolare l'obiettivo n. 12, volto a garantire modelli di consumo e produzione sostenibili.

1. Produzione

L'economia circolare inizia nelle primissime fasi del ciclo di vita del prodotto. Sia la fase di progettazione sia i processi di produzione incidono sull'approvvigionamento delle risorse, sul loro uso e sulla generazione di rifiuti durante l'intero ciclo di vita del prodotto.

1.1. Progettazione dei prodotti

Se ben progettati, i prodotti possono durare più a lungo o essere più facili da riparare, rimettere a nuovo o rigenerare; il loro smontaggio è più semplice e le imprese di riciclaggio possono così recuperare materie e componenti di valore; in generale, dalla progettazione dipende il risparmio di risorse preziose. Tuttavia, gli attuali segnali del mercato paiono insufficienti a migliorare questo aspetto, in particolare perché gli interessi dei produttori, degli utilizzatori e delle imprese di riciclaggio non coincidono. È pertanto indispensabile offrire incentivi, preservando nel contempo il mercato unico e la concorrenza e favorendo l'innovazione.

I prodotti elettrici ed elettronici assumono particolare rilievo a tale riguardo. La loro riparabilità può essere un elemento importante per i consumatori e possono contenere materie di valore di cui si dovrebbe facilitare il riciclaggio (ad esempio le terre rare negli apparecchi elettronici). Al fine di promuovere una migliore progettazione di questi prodotti, la Commissione porrà in evidenza gli aspetti inerenti all'economia circolare nelle specifiche di progettazione che emanerà prossimamente a norma della direttiva sulla progettazione ecocompatibile², il cui obiettivo è migliorare l'efficienza e le prestazioni ambientali dei prodotti connessi all'energia. Finora le specifiche di progettazione ecocompatibile sono state incentrate soprattutto sull'efficienza energetica³; in futuro, saranno sistematicamente valutati aspetti quali la riparabilità, la durabilità, la possibilità di rimessa a nuovo e di riciclaggio o l'identificazione di determinati materiali o sostanze. La Commissione, in stretta cooperazione con i portatori di interesse, considererà tali aspetti per ogni singolo prodotto nei nuovi piani di lavoro e negli esercizi di riesame, tenendo conto delle caratteristiche dei vari prodotti e delle relative problematiche (come i cicli di innovazione).

Come primo passo la Commissione ha elaborato, nel quadro della direttiva sulla progettazione ecocompatibile, specifiche obbligatorie di progettazione e marcatura che proporrà prossimamente agli Stati membri per facilitare lo smontaggio, il riutilizzo e il riciclaggio in sicurezza dei display elettronici (ad esempio, schermi piatti per computer o televisori).

Affinché siano progettati prodotti più facili da riciclare o riutilizzare, la Commissione propone inoltre di creare un incentivo economico diretto differenziando il contributo finanziario versato dai produttori nell'ambito dei regimi di responsabilità estesa in funzione dei costi di fine vita dei loro prodotti.

La Commissione, infine, intende vagliare opzioni e azioni atte a instaurare un quadro strategico più coerente dei diversi filoni di attività che, nel campo delle politiche unionali relative ai prodotti⁴, concorrono a realizzare l'economia circolare.

² Direttiva 2009/125/CE, che disciplina tutti i prodotti connessi all'energia.

³ Insieme alle misure di etichettatura energetica in vigore, si stima che entro il 2020 la direttiva sulla progettazione ecocompatibile farà risparmiare 175 Mtep di energia primaria.

⁴ Ad esempio, progettazione ecocompatibile, etichettatura energetica, marchio di qualità ecologica, appalti pubblici verdi e altra normativa pertinente in materia di prodotti.

- La Commissione, nella propria attività futura a titolo della direttiva sulla progettazione ecocompatibile, intende promuovere la riparabilità, la durabilità e la possibilità di rimessa a nuovo e riciclaggio dei prodotti, mettendo a punto specifiche dettate dai principi dell'economia circolare, laddove opportuno e tenendo conto delle caratteristiche dei vari gruppi di prodotti. Il piano di lavoro sulla progettazione ecocompatibile per il periodo 2015-2017 illustrerà nel dettaglio in che modo ciò sarà attuato. La Commissione intende inoltre proporre a breve le specifiche di progettazione ecocompatibile dei display elettronici.

- Le proposte di revisione della legislazione sui rifiuti creano incentivi economici a sostegno di una migliore progettazione dei prodotti mediante disposizioni sulla responsabilità estesa del produttore.

- La Commissione intende vagliare opzioni e azioni atte a instaurare un quadro strategico più coerente dei diversi filoni di attività che, nel campo delle politiche unionali relative ai prodotti, concorrono a realizzare l'economia circolare.

1.2. Processi di produzione

Anche per i prodotti o i materiali progettati in maniera intelligente, l'uso inefficiente delle risorse nei processi di produzione può tradursi nella perdita di opportunità commerciali e in notevoli quantità di rifiuti.

Le materie prime primarie, comprese quelle rinnovabili, continueranno a svolgere un ruolo importante nei processi di produzione, anche in un'economia circolare. Ecco perché occorre prestare attenzione alle ripercussioni ambientali e sociali derivanti dalla loro produzione, sia all'interno che fuori dell'UE. La Commissione promuove pertanto l'approvvigionamento sostenibile delle materie prime a livello mondiale, ad esempio attraverso il dialogo politico, i partenariati e la propria politica commerciale⁵ e di sostegno allo sviluppo. L'industria svolge un ruolo determinante su questo fronte, potendo espressamente decidere di utilizzare materie prime sostenibili e cooperare tra le diverse catene di valore.

L'impiego delle risorse, la produzione e la gestione dei rifiuti variano da un settore industriale all'altro. La Commissione continuerà quindi a promuovere le migliori pratiche in svariati settori industriali, tra cui quello minerario, attraverso i documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili (i cosiddetti BREF), di cui gli Stati membri devono tenere conto in sede di emanazione dei requisiti di autorizzazione per le installazioni industriali. Con la creazione del centro di eccellenza europeo per la gestione efficiente delle risorse⁶, la Commissione aiuta inoltre le PMI a trarre vantaggio dalle opportunità offerte da un uso più efficiente delle risorse, ad esempio, favorendo la sostituzione delle sostanze chimiche preoccupanti o sostenendo l'accesso delle PMI a tecnologie innovative⁷. Le PMI, e le imprese in generale, potrebbero inoltre beneficiare di una maggiore efficienza e diffusione del sistema comunitario

⁵ In particolare, la strategia "Commercio per tutti" adottata in ottobre 2015.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0440>

⁷ Per agevolare l'accesso delle PMI ai centri di servizio tecnologico nel settore delle tecnologie abilitanti fondamentali.

di ecogestione e audit (EMAS)⁸ e del programma pilota sul sistema di verifica delle tecnologie ambientali (ETV)⁹.

Inoltre, è importante promuovere i processi industriali innovativi, ad esempio la simbiosi industriale, grazie alla quale i rifiuti o i sottoprodotti di un'industria diventano fattori di produzione per un'altra. La Commissione, nelle proposte di revisione della legislazione sui rifiuti, presenta degli elementi volti ad agevolare tale prassi e intende intavolare un dialogo con gli Stati membri per garantire un'interpretazione comune delle norme sui sottoprodotti. Il riutilizzo dei gas residui¹⁰ è un ulteriore esempio di processo innovativo, così come la rigenerazione¹¹ è un altro campo con grandi potenzialità: già diffusa in alcuni settori industriali, come i veicoli o le macchine industriali, potrebbe essere applicata a nuovi settori. L'Unione sostiene questi sviluppi promettenti attraverso Orizzonte 2020, il programma di finanziamento della ricerca e dell'innovazione¹², e tramite i fondi della politica di coesione¹³.

- La Commissione intende includere nei documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili (BREF) orientamenti sulle migliori prassi di gestione dei rifiuti e di efficienza delle risorse nei settori industriali¹⁴, e intende fornire orientamenti nonché promuovere le migliori prassi in materia di rifiuti minerari.

- La Commissione propone (nelle proposte di revisione della legislazione sui rifiuti) di chiarire le norme relative ai sottoprodotti per agevolare la simbiosi industriale e creare pari condizioni concorrenziali nell'Unione.

2. Consumo

Le scelte operate da milioni di consumatori possono influire in modo positivo o negativo sull'economia circolare. Tali scelte sono determinate dalle informazioni a cui i consumatori hanno accesso, dalla gamma e dai prezzi dei prodotti sul mercato, come pure dal quadro normativo. Questa fase è fondamentale per evitare e ridurre la produzione di rifiuti domestici. Di fronte ad una molteplicità di etichette e dichiarazioni ambientali, i consumatori dell'Unione spesso faticano a capire le differenze tra i vari prodotti e ad avere fiducia nelle informazioni disponibili. Le “etichette verdi” non sempre soddisfano i requisiti giuridici in materia di affidabilità, accuratezza e chiarezza¹⁵. La Commissione lavora di concerto con i portatori di interesse affinché le etichette verdi siano più attendibili e garantirà un migliore rispetto delle norme in vigore, anche attraverso orientamenti aggiornati sulle pratiche commerciali sleali¹⁶. Essa sta sperimentando l'“impronta ambientale del prodotto”¹⁷, una

⁸ In seguito al controllo dell'adeguatezza in corso.

⁹ http://ec.europa.eu/environment/etv/etv_preprog.htm

¹⁰ In particolare il biossido di carbonio.

¹¹ Una serie di fasi di lavorazione cui viene sottoposto un prodotto o una parte di esso alla fine del ciclo di vita per farlo ridiventare come nuovo/a o migliorarne le prestazioni, con la corrispondente garanzia.

¹² Invito per le fabbriche del futuro 2014 – Invito in tema di simbiosi industriale 2014

¹³ http://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/legislation/guidance/

¹⁴ Questa azione sarà effettuata nel contesto delle revisioni periodiche dei BREF in programma.

¹⁵ Cfr. lo studio del mercato al consumo in merito alle dichiarazioni ambientali dei prodotti non alimentari:

http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/environmental_claims/index_en.htm

¹⁶ Nel contesto della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori.

metodologia per misurare le prestazioni ambientali, e valuterà in che modo potrà essere utilizzata per misurare o comunicare le informazioni in materia di ambiente. Il marchio volontario Ecolabel UE identifica i prodotti che hanno un impatto ambientale ridotto in tutto il loro ciclo di vita. La Commissione valuterà in che modo aumentarne l'efficacia e il contributo all'economia circolare¹⁸.

All'inizio di quest'anno la Commissione ha proposto un sistema migliore di etichettatura per le prestazioni energetiche degli elettrodomestici e di altri prodotti connessi all'energia, che aiuterà i consumatori a scegliere i prodotti più efficienti¹⁹. Il sistema proposto consentirà inoltre di indicare sull'etichetta informazioni ad uso dei consumatori sulle prestazioni ambientali dei prodotti connessi all'energia, tra cui la durabilità²⁰.

Il prezzo è un fattore determinante nelle decisioni di acquisto, sia nella catena del valore sia per i consumatori finali. Gli Stati membri sono pertanto incoraggiati a fornire incentivi e avvalersi di strumenti economici, come la tassazione, per garantire che i prezzi dei prodotti rispecchino più fedelmente i costi a carico dell'ambiente. Nel complesso quadro del consumo, la garanzia presenta aspetti altrettanto importanti, quali la durata legale e l'inversione dell'onere della prova²¹, che sono in grado di proteggere i consumatori da prodotti difettosi e contribuire alla durabilità e alla riparabilità dei prodotti, evitando che vengano gettati. Per i beni materiali vige nell'Unione una garanzia legale di due anni, la cui applicazione tuttavia non è ancora esente da problemi. La Commissione affronterà questo tipo di problemi, in particolare nell'ambito dell'imminente proposta relativa alle vendite di beni online. Essa valuterà anche i principali atti della legislazione sulla tutela dei consumatori e ne valuterà eventuali miglioramenti²².

Una volta che un prodotto è stato acquistato, la sua durata può essere estesa riutilizzandolo e riparandolo, evitando così gli sprechi. I settori del riutilizzo e della riparazione assorbono molta manodopera e contribuiscono quindi all'agenda sociale e per l'occupazione dell'Unione. Attualmente alcuni prodotti non possono essere riparati perché il modo in cui sono stati progettati non lo consente oppure non sono disponibili i pezzi di ricambio o le informazioni sulla riparazione. I lavori in programma sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti (cfr. punto 1.1) contribuiranno a rendere i prodotti più duraturi e più facili da riparare: sarà ponderata l'introduzione di requisiti relativi alla disponibilità dei pezzi di ricambio e delle informazioni sulla riparazione (ad esempio attraverso manuali online), anche sotto forma

¹⁷ COM/2013/196 final. Attualmente in fase di sperimentazione all'interno di progetti pilota. In funzione dei risultati dei progetti pilota la Commissione considererà l'ulteriore utilizzo della metodologia basata sull'impronta ambientale del prodotto.

¹⁸ In seguito al controllo dell'adeguatezza in corso.

¹⁹ COM(2015) 341 final.

²⁰ Sulla base di dati che possono essere misurati dalle autorità di vigilanza del mercato e senza significative ripercussioni negative sull'intelligibilità e sull'efficacia dell'etichetta per i consumatori.

²¹ Ai sensi della direttiva 99/44/CE, entro i primi sei mesi successivi alla consegna spetta al venditore dimostrare che al momento della consegna non esisteva alcun difetto di conformità. In seguito l'onere della prova è a carico dell'acquirente.

²² A titolo del controllo dell'adeguatezza della legislazione in materia di consumatori annunciato nel programma di lavoro della Commissione 2015 (COM(2014) 910 final, allegato 3).

di requisiti orizzontali in materia di fornitura di informazioni sulla riparazione. Un'altra causa di vita breve dei prodotti consiste nell'obsolescenza programmata, che la Commissione affronterà elaborando un programma di prove indipendenti tramite il quale individuare tale pratica e i modi per contrastarla. Inoltre, le proposte di revisione della legislazione sui rifiuti contengono nuove disposizioni volte a dare impulso alle attività di preparazione per il riutilizzo. Le autorità nazionali, regionali e locali possono anch'esse svolgere un ruolo importante nell'incoraggiare il riutilizzo e la riparazione, e alcune hanno già intrapreso iniziative in tal senso.

Altre azioni possono essere messe in campo per ridurre la quantità dei rifiuti domestici. L'intervento su questo fronte è spesso più efficace a livello nazionale e locale, in quanto più mirato: le campagne di sensibilizzazione e gli incentivi economici²³ si sono dimostrati mezzi particolarmente efficaci. La Commissione promuove la prevenzione e il riutilizzo dei rifiuti mediante lo scambio di informazioni e di buone prassi, nonché la concessione di finanziamenti a titolo della politica di coesione per progetti a livello locale e regionale, in particolare nel settore della cooperazione interregionale.

Lo sviluppo dell'economia circolare può essere favorito anche da forme innovative di consumo, ad esempio la condivisione di prodotti o infrastrutture (economia collaborativa), il consumo di servizi anziché di prodotti, o l'utilizzo di piattaforme informatiche o digitali. Queste nuove forme di consumo nascono spesso su iniziativa di imprese o cittadini e sono promosse a livello nazionale, regionale e locale. La Commissione sostiene questi nuovi modelli aziendali e di consumo attraverso Orizzonte 2020 e tramite i fondi della politica di coesione (cfr. punto 6). Come annunciato nella strategia per migliorare il mercato unico²⁴, sarà inoltre possibile sviluppare un'agenda europea per l'economia collaborativa.

Gli appalti pubblici rappresentano una parte considerevole dei consumi europei (quasi il 20% del PIL dell'Unione). Possono quindi svolgere un ruolo chiave, che la Commissione intende incoraggiare tramite gli appalti pubblici verdi²⁵, i cui criteri sono elaborati a livello dell'Unione e poi utilizzati dalle autorità pubbliche su base volontaria. In primo luogo la Commissione farà in modo che in futuro, in sede di fissazione o revisione dei criteri, sia data particolare enfasi agli aspetti inerenti all'economia circolare, quali durabilità e riparabilità. In secondo luogo, inciterà le autorità pubbliche a utilizzare di più questi criteri²⁶ e rifletterà sul modo di aumentare la diffusione degli appalti pubblici verdi nell'Unione, in particolare per i prodotti o i mercati che hanno grande rilevanza per l'economia circolare. Infine la Commissione darà l'esempio, assicurandosi che siano utilizzati quanto più possibile nelle proprie gare d'appalto e rafforzandone l'uso nei finanziamenti dell'Unione.

²³ Quali i sistemi di incentivi per i comuni o i sistemi di tariffe puntuali (PAYT – pay-as-you-throw), in cui i nuclei domestici (ad esempio) pagano in base alla quantità di rifiuti non riciclabili che buttano via.

²⁴ COM(2015) 550 final.

²⁵ In linea con l'obiettivo mondiale di sviluppo sostenibile volto a promuovere prassi sostenibili in fatto di appalti pubblici.

²⁶ Anche mediante programmi mirati di formazione.

- *La Commissione intende vagliare con particolare attenzione, nei lavori sulla progettazione ecocompatibile, l'opportunità di introdurre requisiti proporzionati in materia di durabilità e disponibilità di pezzi di ricambio e di informazioni sulla riparazione, e farà altrettanto per quanto riguarda le informazioni sulla durabilità nelle future misure relative all'etichettatura energetica.*
- *Nelle proposte di revisione della legislazione sui rifiuti, la Commissione presenta nuove norme intese a incoraggiare le attività inerenti al riutilizzo.*
- *La Commissione intende adoperarsi per migliorare l'applicazione delle garanzie sui beni materiali, esaminare le possibilità di miglioramento e affrontare il problema delle false etichette verdi;*
- *La Commissione intende preparare, con l'eventuale collaborazione dei portatori di interesse, un programma di test indipendenti nell'ambito di Orizzonte 2020 per individuare le questioni connesse alla possibile obsolescenza programmata.*
- *La Commissione intende lavorare sul fronte degli appalti verdi, elaborando nuovi criteri e rivedendo quelli esistenti nell'ottica dell'economia circolare, promuovendone la diffusione e fungendo da esempio tramite le proprie gare d'appalto e i finanziamenti unionali.*

3. Gestione dei rifiuti

La gestione dei rifiuti riveste un ruolo preminente nell'economia circolare, perché determina il modo in cui è messa in pratica la gerarchia dei rifiuti dell'Unione. La gerarchia dei rifiuti stabilisce un ordine di priorità e assegna il primo posto alla prevenzione, seguita da preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di energia e, da ultimo, smaltimento (in discarica, ad esempio). Questo principio mira a incoraggiare le opzioni che globalmente producono i migliori risultati sul piano ambientale. In base al modo in cui raccogliamo e gestiamo i rifiuti facciamo innalzare i tassi di riciclaggio e reimmettiamo nell'economia materiali di valore, oppure alimentiamo un sistema inefficiente in cui la maggior parte dei rifiuti riciclabili finisce nelle discariche o negli inceneritori, con effetti potenzialmente dannosi per l'ambiente e significative perdite economiche. Per conseguire un elevato livello di recupero dei materiali, è essenziale inviare segnali a lungo termine alle autorità pubbliche, alle imprese e agli investitori, e creare le giuste condizioni a livello di Unione, anche facendo rispettare in modo coerente gli obblighi esistenti. Occorre considerare tutti i tipi di rifiuti, da quelli generati dai nuclei familiari, dalle imprese e dall'industria a quelli del settore minerario (cfr. punto 1.2) ed edile (cfr. punto 5.4).

Attualmente solo circa il 40% dei rifiuti prodotti dai nuclei familiari dell'Unione viene riciclato. Questa media cela le ampie disparità esistenti tra gli Stati membri e tra le regioni: di fatto alcune zone riciclano fino all'80% dei rifiuti, mentre in altre questa percentuale è inferiore al 5%. La Commissione presenta nuove proposte legislative in materia di rifiuti mediante le quali intende fornire una visione a lungo termine che, tenendo conto delle differenze tra gli Stati membri, prevede l'aumento dei rifiuti urbani riciclati e la diminuzione di quelli conferiti in discarica. Queste proposte incoraggiano inoltre un uso maggiore degli strumenti economici per garantire la coerenza con la gerarchia dei rifiuti dell'Unione.

Le proposte di revisione della legislazione sui rifiuti prevedono anche obiettivi più ambiziosi di riciclaggio dei materiali di imballaggio²⁷, che a loro volta rafforzeranno gli obiettivi in materia di rifiuti urbani e miglioreranno la gestione dei rifiuti di imballaggio nel settore commerciale e in quello industriale. Nell'Unione il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio (d'origine domestica, industriale e commerciale) è aumentato da quando sono stati introdotti obiettivi di portata unionale per gli imballaggi di carta, vetro, plastica, metalli e legno²⁸ ed esiste il potenziale per un ulteriore aumento, con conseguenti vantaggi sia economici che ambientali.

Per un riciclaggio di migliore qualità è necessario migliorare la raccolta e la cernita dei rifiuti. I sistemi di raccolta e di cernita sono spesso finanziati in parte dai regimi di responsabilità estesa del produttore, in cui i fabbricanti contribuiscono ai costi della raccolta e del trattamento dei prodotti. Per rendere questi sistemi più efficaci la Commissione propone di introdurre requisiti minimi sulla trasparenza e sull'efficienza dei costi. Gli Stati membri e le regioni possono utilizzare tali regimi anche per altri flussi di rifiuti, ad esempio i tessili o i mobili.

Le proposte di revisione della legislazione sui rifiuti sono inoltre intese ad affrontare i nodi relativi al calcolo dei tassi di riciclaggio. Si tratta di un aspetto fondamentale se si vuole sia garantire che le statistiche siano affidabili e comparabili in tutta l'UE, sia semplificare l'attuale sistema e far innalzare i livelli di riciclaggio effettivo delle frazioni di rifiuti raccolte separatamente.

È inoltre importante affrontare gli ostacoli presenti sul terreno. L'aumento dei tassi di riciclaggio è spesso ostacolato dalla capacità amministrativa, dalla mancanza di investimenti nelle infrastrutture di raccolta differenziata e riciclaggio e dal ricorso insufficiente a strumenti economici (ad esempio, tasse sulle discariche o sistemi di tariffe puntuali del tipo PAYT – pay-as-you-throw); anche l'eccedenza di infrastrutture di trattamento dei residui (compresi i rifiuti misti) è un aspetto assai problematico. Le nuove proposte di revisione della legislazione sui rifiuti tengono conto di questi ostacoli combinando gli obiettivi intermedi e a lungo termine con la possibilità di proroghe per i paesi che incontrano maggiori difficoltà a intensificare la raccolta differenziata e il riciclaggio, esigendo al tempo stesso una strategia di attuazione che garantisca la realizzazione di progressi e l'eliminazione delle lacune attuative nei tempi prestabiliti. La Commissione si è inoltre impegnata a fornire assistenza tecnica agli Stati membri che incontrano difficoltà nell'attuazione e a facilitare lo scambio di buone prassi con i paesi e le regioni che sono riusciti a migliorare la gestione dei rifiuti. La Commissione ha già avviato una serie di iniziative per promuovere il rispetto della legislazione unionale in materia, anche in tema di rifiuti urbani e pericolosi e di raccolta differenziata, e per sensibilizzare l'opinione pubblica a livello nazionale. La già intensa cooperazione con gli

²⁷ Nella proposta sui metalli, sono introdotti dei sotto-obiettivi distinti per l'alluminio e i metalli ferrosi.

²⁸ http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/index_en.htm

Stati membri sarà rafforzata in futuro e consentirà di collegare meglio la legislazione sui rifiuti con azioni di più ampia portata a sostegno dell'economia circolare.

La politica di coesione dell'Unione può svolgere un ruolo fondamentale, permettendo di realizzare gli investimenti necessari a migliorare la gestione dei rifiuti e sostenere l'applicazione della gerarchia²⁹. Negli ultimi due decenni i fondi erogati a titolo di questa politica sono stati ampiamente utilizzati in tutta l'Unione per sviluppare infrastrutture di gestione dei rifiuti. L'attuale programma di finanziamento (2014-2020) subordina i nuovi investimenti a determinate condizioni, per garantire che siano conformi ai piani di gestione dei rifiuti predisposti dagli Stati membri per raggiungere i rispettivi obiettivi di riciclaggio. Ciò significa che il finanziamento di nuove discariche sarà concesso solo in casi eccezionali (principalmente per i rifiuti pericolosi non recuperabili) e che il finanziamento di nuovi impianti di trattamento dei rifiuti residui, come l'incenerimento o il trattamento meccanico-biologico, verrà concesso solo in casi limitati e debitamente giustificati, quando non vi è il rischio di creare un eccesso di capacità e a patto che gli obiettivi della gerarchia dei rifiuti siano pienamente rispettati. Si prevede che nell'attuale programma di finanziamento i fondi destinati alla gestione dei rifiuti ammonteranno in totale a 5,5 miliardi di euro.

Un altro ostacolo all'aumento del riciclaggio è il trasporto illecito di rifiuti, sia all'interno dell'Unione sia verso i paesi terzi, spesso seguito da un trattamento tutt'altro che ottimale sotto il profilo economico e ambientale. Nel 2014 è stato adottato il regolamento riveduto sulla spedizione dei rifiuti³⁰, che faciliterà l'individuazione di queste spedizioni illecite; per assicurare che sia attuato correttamente la Commissione prenderà ulteriori provvedimenti, in particolare per quanto riguarda i flussi di rifiuti di elevato valore, come ad esempio i veicoli fuori uso, per evitare la perdita di materie prime.

Inoltre, al fine di dare impulso a un riciclaggio di alta qualità all'interno e fuori dell'Unione, la Commissione promuoverà la certificazione volontaria degli impianti di trattamento per determinati tipi di rifiuti (ad esempio quelli elettronici e la plastica).

Se non si può evitare di produrre rifiuti né è possibile riciclarli, recuperarne il contenuto energetico è di norma preferibile al collocamento in discarica, sia sotto il profilo ambientale che economico. Vi è quindi spazio per la termovalorizzazione, che può creare sinergie con le politiche unionali in materia di energia e clima, ma sempre tenendo presente i principi della gerarchia unionale dei rifiuti. La Commissione valuterà in che modo ottimizzare questa pratica, senza compromettere l'aumento del riutilizzo e del riciclaggio, e come sfruttare al meglio il corrispondente potenziale energetico. A tal fine adotterà un'iniziativa sulla trasformazione dei rifiuti in energia nell'ambito dell'Unione dell'energia.

La Commissione adotta, insieme al presente piano d'azione, proposte di revisione della legislazione sui rifiuti che prevedono, in particolare:

²⁹ Anche attraverso approcci innovativi.

³⁰ [Regolamento \(UE\) n. 660/2014 del 15 maggio 2014](#)

- obiettivi di riciclaggio a lungo termine per i rifiuti urbani e i rifiuti di imballaggio, nonché per ridurre il conferimento in discarica;
- disposizioni per promuovere un uso maggiore degli strumenti economici;
- requisiti generali in materia di responsabilità estesa del produttore;
- semplificazione e armonizzazione delle definizioni e dei metodi di calcolo.

La Commissione intende intensificare la collaborazione con gli Stati membri per migliorare la gestione dei rifiuti sul terreno, anche per evitare la creazione di capacità eccedentarie di trattamento dei rifiuti residui.

La Commissione intende assistere gli Stati membri e le regioni per assicurare che gli investimenti realizzati grazie alla politica di coesione nel settore dei rifiuti contribuiscano a sostenere gli obiettivi della legislazione unionale in materia e siano conformi ai principi della gerarchia dei rifiuti.

4. Da rifiuti a risorse: stimolare il mercato delle materie prime secondarie e il riutilizzo dell'acqua

Grazie alla reimmissione dei materiali riciclabili, in un'economia circolare l'approvvigionamento di materie prime diventa più sicuro. Queste "materie prime secondarie" possono essere scambiate e trasportate allo stesso modo delle materie prime primarie provenienti da risorse minerarie tradizionali.

Oggi le materie prime secondarie rappresentano solo una modesta percentuale delle materie usate nell'Unione³¹. Le pratiche di gestione dei rifiuti hanno un impatto diretto sulla quantità e sulla qualità delle materie ed è quindi indispensabile intervenire per migliorarle (cfr. punto 3). La crescita di questo importante mercato e la circolazione delle materie sono tuttavia ostacolate anche da altri elementi: la Commissione ne sta analizzando a fondo i principali. L'azione dell'Unione è particolarmente importante in questo settore, date le implicazioni per il mercato unico e i nessi con la legislazione unionale vigente.

Uno degli ostacoli che incontrano gli operatori che vogliono utilizzare materie prime secondarie è l'incertezza relativa alla loro qualità: è difficile stabilire i livelli di impurità o determinare se tali materie sono adatte a essere sottoposte a un riciclaggio di alta qualità (ad esempio, per le materie plastiche) in assenza di norme a livello di Unione. L'introduzione di norme comuni di qualità dovrebbe aumentare la fiducia nelle materie prime secondarie e nei materiali riciclati e contribuire a sostenere il mercato, ed è per questo che la Commissione intende elaborarle, laddove necessario, in consultazione con i settori industriali interessati. Inoltre, le proposte di revisione della legislazione sui rifiuti stabiliscono norme più armonizzate per determinare il momento in cui una materia prima secondaria non deve più essere giuridicamente considerata rifiuto, chiarendo le norme vigenti in materia di cessazione della qualifica di rifiuto. In tal modo gli operatori potranno contare su una maggiore certezza del diritto e su condizioni eque di concorrenza.

³¹ Con alcune eccezioni, come l'acciaio o la carta (ad esempio, 5% per la plastica).

I nutrienti riciclati sono un'altra importante categoria di materie prime secondarie, per i quali è altrettanto necessario elaborare norme di qualità. Essi sono presenti nei materiali organici di rifiuto, ad esempio, e possono essere reimmessi nei terreni come concimi. Il loro uso sostenibile in agricoltura riduce il fabbisogno di concimi minerali, la cui produzione ha un impatto negativo sull'ambiente e dipende dall'importazione di roccia fosfatica, che è una risorsa limitata. Tuttavia, la circolazione dei concimi a base di nutrienti riciclati è attualmente ostacolata dall'eterogeneità delle regole e delle norme di qualità e ambientali vigenti a livello nazionale. Per porre rimedio a questa situazione la Commissione proporrà una revisione del regolamento dell'Unione sui concimi, che introdurrà nuove misure intese a agevolare il riconoscimento in tutta l'Unione dei concimi organici ricavati dai rifiuti, stimolando in tal modo lo sviluppo sostenibile di un mercato a livello europeo.

Negli ultimi decenni in alcune zone dell'Unione l'acqua è diventata sempre più scarsa, con conseguenti effetti nefasti sull'ambiente e sull'economia. Oltre alle misure per un uso razionale delle risorse idriche, il riutilizzo delle acque reflue trattate in condizioni sicure ed efficienti rispetto ai costi è un mezzo valido ma sottoutilizzato per aumentare l'approvvigionamento idrico e alleviare la pressione su risorse troppo sfruttate. Il riutilizzo dell'acqua in agricoltura contribuisce inoltre al riciclaggio dei nutrienti in sostituzione dei concimi solidi. La Commissione darà corso a una serie di azioni per promuovere il riutilizzo delle acque reflue trattate, compresa l'emanazione di disposizioni sui requisiti minimi da applicare a questa pratica.

Un altro aspetto molto importante per lo sviluppo dei mercati delle materie prime secondarie è il nesso con la legislazione in materia di sostanze chimiche. È sempre più alto il numero di sostanze chimiche che destano preoccupazione per la salute o l'ambiente e il cui uso viene quindi limitato o vietato. Queste sostanze, alcune delle quali molto persistenti, possono tuttavia essere presenti in prodotti venduti prima dell'applicazione delle restrizioni e quindi trovarsi talvolta nei flussi dei rifiuti destinati al riciclaggio. Rilevarle o eliminarle può comportare costi elevati, il che crea difficoltà soprattutto per le piccole imprese di riciclaggio.

La promozione di cicli di materiali atossici e una migliore tracciabilità delle sostanze chimiche preoccupanti nei prodotti faciliteranno il riciclaggio e diffonderanno l'utilizzo delle materie prime secondarie. Occorre valutare l'interazione, in un contesto di economia circolare, delle disposizioni in materia di rifiuti, prodotti e sostanze chimiche, al fine di stabilire la giusta linea d'azione da adottare a livello di Unione per trattare la questione delle sostanze preoccupanti, evitare oneri inutili a carico delle imprese di riciclaggio e facilitare la tracciabilità delle sostanze chimiche e la gestione dei rischi ad esse connessi nel processo di riciclaggio. La Commissione intende pertanto analizzare la questione e proporre vie d'intervento per sormontare gli ostacoli inutili, preservando al tempo stesso un livello elevato di protezione della salute umana e dell'ambiente. L'attività che verrà svolta a tale riguardo servirà a elaborare la futura strategia dell'Unione per un ambiente non tossico³².

³² Annunciata nel [7° programma d'azione per l'ambiente](#).

Affinché le materie prime secondarie possano essere scambiate con facilità in tutto il territorio dell'Unione è altresì indispensabile agevolare la circolazione tra paesi e pertanto si interverrà sulle formalità transfrontaliere, semplificandole mediante lo scambio elettronico dei dati. La Commissione sta esaminando anche altri elementi che si frappongono alla circolazione dei rifiuti nell'Unione: per migliorare la disponibilità dei dati sulle materie prime secondarie potenzierà il nuovo sistema di informazione sulle materie prime e il sostegno alla ricerca su scala unionale sui flussi di materie prime. Essa sosterrà anche il miglioramento della comunicazione dei dati in materia di spedizioni di rifiuti, in particolare attraverso l'uso dei dati disponibili nel contesto dello scambio elettronico transfrontaliero.

Il presupposto per la creazione di un mercato dinamico delle materie prime secondarie è l'esistenza di una domanda sufficiente, spinta dall'uso di materiali riciclati nei prodotti e nelle infrastrutture. Per alcune materie prime (ad esempio carta e metalli) la domanda è già alta, mentre per altre è ancora debole. Il ruolo del settore privato nella creazione della domanda e delle catene di approvvigionamento sarà determinante; vari operatori industriali ed economici, motivati sia da ragioni economiche che di sostenibilità, si sono già pubblicamente impegnati a garantire un certo contenuto di materie riciclate nei prodotti che immettono sul mercato. Questa pratica dovrebbe essere incoraggiata, dato che le iniziative di mercato possono costituire un mezzo rapido per ottenere risultati concreti. Anche le autorità pubbliche possono contribuire a promuovere la domanda di materiali riciclati attraverso le loro politiche in materia di appalti pubblici.

- *La Commissione intende lavorare all'elaborazione di norme di qualità per le materie prime secondarie laddove necessarie (in particolare per la plastica) e propone alcuni miglioramenti delle disposizioni in materia di cessazione della qualifica di rifiuto.*
- *La Commissione intende presentare una revisione del regolamento UE sui concimi, in modo da agevolare il riconoscimento dei concimi organici ricavati dai rifiuti nel mercato unico e sostenere così il ruolo dei bionutrienti nell'economia circolare.*
- *La Commissione intende intraprendere una serie di azioni per facilitare il riutilizzo dell'acqua, tra cui una proposta legislativa sui requisiti minimi relativi alle acque riutilizzate, ad esempio per l'irrigazione e il ravvenamento delle acque sotterranee.*
- *La Commissione intende procedere all'analisi e proporre delle opzioni sull'interazione fra le disposizioni in materia di sostanze chimiche, prodotti e rifiuti, in particolare per ridurre la presenza delle sostanze chimiche preoccupanti nei prodotti e migliorarne la tracciabilità.*
- *La Commissione intende sviluppare ulteriormente il nuovo sistema di informazione sulle materie prime e sostenere la ricerca su scala unionale sui flussi di materie prime.*

5. Settori prioritari

Alcuni settori, a causa della specificità dei loro prodotti, delle catene del valore che li caratterizzano, della loro impronta ambientale o della dipendenza da materie provenienti da paesi terzi, sono confrontati a problemi specifici nel contesto dell'economia circolare. Questi settori devono essere oggetto di particolare attenzione, per garantire che le interazioni tra le varie fasi del ciclo siano pienamente prese in considerazione lungo l'intera catena del valore.

5.1. Plastica

Se si vuole garantire il passaggio a un'economia circolare è necessario aumentare il riciclaggio della plastica. L'uso di questo materiale nell'Unione è cresciuto in maniera costante, ma ne viene riciclato meno del 25% e circa il 50% è collocato in discarica. Grandi quantità di rifiuti di plastica finiscono anche negli oceani, ragion per cui tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030 vi è quello di prevenire e ridurre in maniera significativa l'inquinamento marino di tutti i tipi, compresi i rifiuti marini. Per far sì che le materie plastiche riciclabili che attualmente finiscono nelle discariche e negli inceneritori siano invece riciclate è essenziale perfezionare i sistemi di raccolta differenziata e i regimi di certificazione delle imprese dedite alla raccolta e alla cernita. La presenza di additivi chimici pericolosi può comportare difficoltà tecniche e la presenza sul mercato di nuovi tipi di materie plastiche solleva nuove questioni, ad esempio per quanto riguarda la biodegradabilità. L'innovazione in questo settore può, d'altro canto, giocare a favore dell'economia circolare, contribuendo a una migliore conservazione degli alimenti, a una più facile riciclabilità della plastica o alla riduzione del peso dei materiali usati nei veicoli.

Al fine di affrontare questi aspetti complessi e importanti, la Commissione elaborerà una strategia per affrontare le sfide poste dalle materie plastiche in tutte le fasi della catena del valore e tenere conto del loro intero ciclo di vita³³. Essa adotterà anche misure per realizzare l'obiettivo inteso a ridurre in misura significativa i rifiuti marini³⁴. Nel contesto della revisione del 2016 della direttiva sugli impianti portuali di raccolta³⁵, la Commissione affronterà anche la questione dei rifiuti prodotti dalle navi ed esaminerà i possibili modi di aumentarne il conferimento agli impianti portuali di raccolta e il loro adeguato trattamento a opera di questi ultimi. Anche molti altri elementi del presente piano d'azione faranno aumentare il riciclaggio della plastica, tra cui la progettazione ecocompatibile (punto 1.1), un obiettivo a livello unionale in materia di riciclaggio degli imballaggi di plastica (punto 3), norme di qualità e misure volte a facilitare gli scambi transfrontalieri di materie plastiche riciclabili (punto 4).

- La Commissione intende adottare una strategia sulla plastica nell'economia circolare per affrontare questioni come la riciclabilità, la biodegradabilità, la presenza di sostanze pericolose in alcune materie plastiche e i rifiuti marini.

- La Commissione propone, nella revisione delle proposte legislative sui rifiuti, un obiettivo più ambizioso per il riciclaggio degli imballaggi di plastica.

³³ In tale strategia verrà dato seguito al [Libro verde sulla strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente](#).

³⁴ La Commissione europea, nella comunicazione "Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti", ha proposto di puntare a "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". Sono già in corso attività in Europa per raggiungere questo obiettivo.

³⁵ Direttiva 2000/59/CE.

5.2. Rifiuti alimentari

I rifiuti alimentari rappresentano un problema sempre più pressante per l'Europa: la produzione, la distribuzione e la conservazione degli alimenti, sfruttando le risorse naturali, hanno effetti sull'ambiente; lo scarto di cibo ancora commestibile aggrava questi effetti e causa perdite finanziarie per i consumatori e per l'economia. I rifiuti alimentari hanno anche un importante aspetto sociale, per cui il dono di prodotti alimentari ancora commestibili ma che, per ragioni logistiche o di mercato non possono essere commercializzati, dovrebbe essere facilitato. In settembre 2015 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato gli obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030, tra i quali ne figura uno teso a dimezzare gli sprechi alimentari pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatori e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene di approvvigionamento e di produzione. L'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati a raggiungere questo obiettivo.

La generazione di rifiuti alimentari avviene in ogni fase della catena del valore – durante la produzione e la distribuzione, nei negozi, nei ristoranti, nelle strutture di ristorazione e nelle case – il che rende particolarmente difficile quantificarli. Poiché al momento non esiste un metodo affidabile e armonizzato per misurare i rifiuti alimentari nell'Unione, le autorità pubbliche hanno difficoltà a valutarne la portata, l'origine e l'evoluzione nel tempo. È pertanto importante affrontare la questione della misurazione per comprendere meglio il problema, monitorarlo e darne conto in modo coerente, nonché praticare uno scambio efficace di buone pratiche in tutta l'Unione. La Commissione in stretta cooperazione con gli Stati membri e i portatori di interesse, elaborerà una metodologia comune a livello unionale per misurare i rifiuti alimentari.

Per prevenire la produzione di rifiuti alimentari e far fronte all'eterogeneità delle situazioni nei vari paesi e regioni, è indispensabile l'intervento di Stati membri, regioni, città e imprese lungo la catena del valore. È necessario modificare i comportamenti attraverso campagne di sensibilizzazione, che la Commissione sostiene a livello nazionale, regionale e locale, insieme alla diffusione di buone pratiche in materia di prevenzione dei rifiuti alimentari³⁶.

La Commissione creerà inoltre una piattaforma dedicata a questo tema, che fungerà da punto di incontro degli Stati membri e di tutti i soggetti della filiera alimentare e sarà destinata a sostenere il conseguimento dell'obiettivo di riduzione dei rifiuti alimentari nell'ambito degli obiettivi di sviluppo sostenibile attraverso misure adeguate, la partecipazione dei portatori di interesse, la condivisione delle innovazioni valide e proficue e il raffronto dei risultati ottenuti.

L'azione dell'UE è inoltre importante nei settori in cui la produzione di rifiuti alimentari può essere dovuta al modo in cui la legislazione dell'UE è interpretata o applicata: è il caso delle norme in materia di doni alle banche alimentari e dell'uso sicuro dei prodotti alimentari invenduti come risorsa nei mangimi (la Commissione adotterà misure su entrambi i fronti).

Un altro aspetto su cui potrebbe essere necessario intervenire è l'indicazione della data entro la quale consumare gli alimenti, in particolare il termine minimo di conservazione (espresso

³⁶ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/stop/index_en.htm

con la dicitura “da consumarsi preferibilmente entro il”), che può essere erroneamente interpretato come data di scadenza e indurre i consumatori a gettare cibi sicuri e commestibili. La Commissione valuterà le modalità con cui promuovere presso i vari operatori della filiera alimentare un uso migliore e una migliore comprensione dell’indicazione della data. L’Unione ha inoltre adottato misure per evitare che i prodotti ittici commestibili siano ributtati in mare dai pescherecci³⁷.

Al fine di sostenere il raggiungimento dell’obiettivo di sviluppo sostenibile in materia di rifiuti alimentari e massimizzare il contributo degli attori della filiera alimentare, la Commissione intende:

- sviluppare una metodologia comune per quantificare i rifiuti alimentari e definirne gli indicatori; essa creerà una piattaforma che funga da punto di incontro degli Stati membri e dei portatori di interesse, per sostenere il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile in materia di rifiuti alimentari attraverso la condivisione delle migliori prassi e la valutazione dei progressi compiuti nel tempo;*
- adottare misure volte a chiarire la legislazione dell’Unione relativa ai rifiuti, agli alimenti e ai mangimi e facilitare il dono di alimenti e l’uso sicuro di alimenti e sottoprodotti provenienti dalla filiera alimentare nella produzione dei mangimi;*
- esaminare il modo di migliorare l’uso, da parte degli operatori della filiera alimentare, dell’indicazione della data di consumo e della sua comprensibilità per i consumatori, in particolare per quanto riguarda la dicitura “da consumarsi preferibilmente entro il”.*

5.3. Materie prime essenziali

Le materie prime essenziali rivestono una grande importanza per l’Unione sul piano economico, ma il loro approvvigionamento è a rischio di interruzioni³⁸ e, in alcuni casi, la loro estrazione ha notevoli ripercussioni sull’ambiente. Spesso presenti nei dispositivi elettronici³⁹, sono tuttavia scarsamente riciclate e perciò indirettamente causa della perdita di significative opportunità economiche. Per tutte queste ragioni, aumentare il recupero delle materie prime essenziali è una delle sfide che devono essere affrontate nella transizione verso un’economia più circolare.

La legislazione vigente dell’Unione incoraggia il riciclaggio dei rifiuti elettronici, anche mediante la fissazione di obiettivi vincolanti⁴⁰; ma solo un riciclaggio di alta qualità può garantire il recupero delle materie prime essenziali. Una delle sfide in questo campo è la raccolta, lo smontaggio e il riciclaggio dei prodotti che contengono tali materie. Sarà fondamentale migliorare la riciclabilità dei dispositivi elettronici attraverso la progettazione dei prodotti (cfr. punto 1.1), migliorando in tal modo la fattibilità economica del processo di

³⁷ Articolo 15 del regolamento (UE) n. 1380/2013 relativo alla politica comune della pesca.

³⁸ La Commissione europea ha stilato l’elenco delle materie prime essenziali, reperibile alla pagina http://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical/index_en.htm. Tra di essi figurano, ad esempio, le terre rare e altri metalli preziosi, ma anche il fosforo.

³⁹ Ad esempio, le terre rare nei display elettronici o i metalli preziosi nelle schede dei circuiti stampati.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/index_en.htm

riciclaggio. La Commissione, nelle proposte di revisione della legislazione sui rifiuti, incoraggia gli Stati membri a promuovere il riciclaggio delle materie prime essenziali.

Tra gli altri ostacoli da sormontare in questo settore vi sono: lo scambio insufficiente di informazioni tra i fabbricanti e le imprese di riciclaggio dei prodotti elettronici, l'assenza di norme in materia di riciclaggio e la mancanza di dati, ad uso degli operatori economici, sul potenziale di materie prime essenziali riciclate. Tali materie potrebbero anche essere recuperate nelle discariche (prelevandole, ad esempio, dai dispositivi elettronici gettati) oppure, in alcuni casi, dai rifiuti dell'attività mineraria. La Commissione sta sviluppando programmi di ricerca e innovazione e lo scambio di dati e informazioni, e promuoverà le migliori pratiche in tutti questi ambiti; al fine di garantire un approccio coerente ed efficace, fornire le fonti di dati basilari e individuare opzioni per l'adozione di ulteriori provvedimenti, preparerà una relazione sul ruolo delle materie prime essenziali nell'economia circolare.

- La Commissione intende intraprendere una serie di azioni volte a incoraggiare il recupero delle materie prime essenziali e preparare una relazione che includa le migliori pratiche e le possibili opzioni per l'adozione di ulteriori provvedimenti.

- La Commissione incoraggia inoltre, nelle proposte di revisione della legislazione sui rifiuti, l'azione da parte degli Stati membri in questo campo.

5.4. Rifiuti di costruzione e demolizione

In termini di volume, i rifiuti di costruzione e demolizione sono tra le fonti maggiori di rifiuti in Europa. Sebbene molti materiali siano riciclabili o riutilizzabili, i tassi di riutilizzo e riciclaggio variano notevolmente all'interno dell'Unione. Il settore edile è inoltre importante per le prestazioni ambientali degli edifici e delle infrastrutture nel loro intero ciclo di vita.

Il riciclaggio dei rifiuti di costruzione e demolizione è incoraggiato da un obiettivo vincolante a livello unionale⁴¹, ma volendone migliorare la gestione occorre affrontare alcune sfide concrete. Ad esempio, i materiali di valore non sempre sono identificati, raccolti separatamente, o adeguatamente recuperati. La Commissione elaborerà appositi orientamenti al riguardo, destinati ad essere utilizzati nei siti di demolizione, che verteranno anche sul trattamento dei rifiuti pericolosi; nelle sue proposte di revisione della legislazione in materia di rifiuti promuove inoltre sistemi di raccolta differenziata dei rifiuti di costruzione e demolizione. Contribuirà altresì a diffondere le migliori pratiche sviluppando protocolli volontari di riciclaggio basati sulle norme comuni più rigorose vigenti per ogni flusso di rifiuti. La Commissione sta attualmente conducendo uno studio per individuare gli elementi che ostacolano e quelli che incentivano il riciclaggio dei rifiuti di costruzione e demolizione, così come le migliori prassi in questo settore.

Data la lunga durata di vita degli edifici, è indispensabile incoraggiare una migliore progettazione allo scopo di ridurre il loro impatto ambientale e migliorare la durabilità e la

⁴¹ http://ec.europa.eu/environment/waste/construction_demolition.htm

riciclabilità dei loro componenti. La Commissione metterà a punto una serie di indicatori per valutare la prestazione ambientale durante il ciclo di vita di un edificio⁴² e ne promuoverà l'uso nei progetti edili mediante grandi progetti di dimostrazione e orientamenti sugli appalti pubblici verdi.

- La Commissione intende intraprendere una serie di azioni volte a garantire il recupero delle risorse di valore e un'adeguata gestione dei rifiuti in questo settore, nonché ad agevolare la valutazione delle prestazioni ambientali degli edifici.

5.5. Biomassa e prodotti biologici

I biomateriali, ossia i materiali a base di risorse biologiche (come legno, colture o fibre) possono essere impiegati in un'ampia gamma di prodotti (edili, di arredamento, cartacei, alimentari, tessili, chimici ecc.) e per usi energetici (ad esempio, biocarburanti). La bioeconomia offre pertanto alternative ai prodotti e all'energia a base di combustibili fossili e può contribuire all'economia circolare. L'uso di materiali biologici può presentare vantaggi in termini di rinnovabilità, biodegradabilità e compostabilità, ma nel contempo non bisogna trascurare aspetti quali il ciclo di vita, l'impatto ambientale e l'approvvigionamento sostenibile; occorre inoltre tenere presente che le molteplici possibilità offerte da queste risorse possono creare competitività per il loro utilizzo nonché pressione sulla destinazione dei terreni. La Commissione esaminerà il contributo apportato all'economia circolare dalla strategia per la bioeconomia⁴³ e ne considererà l'eventuale aggiornamento.

In un'economia circolare va incoraggiato, ove opportuno, l'uso a cascata delle risorse rinnovabili, in base al quale si susseguono vari cicli di riutilizzo e riciclaggio: i biomateriali, come ad esempio il legno, più volte riutilizzati e riciclati, possono trovare svariate applicazioni. Ciò va di pari passo con il rispetto della gerarchia dei rifiuti (anche per gli alimenti – cfr. punto 5.2) e, più in generale, con scelte che producono il migliore risultato globale sul piano ambientale. Le misure nazionali, quali i regimi di responsabilità estesa dei fabbricanti di mobili, gli imballaggi in legno, la raccolta differenziata del legno, possono avere un impatto positivo, pertanto la Commissione si adopererà per individuare e diffondere le migliori pratiche al riguardo e promuovere l'innovazione. Essa ha inoltre inserito, nelle proposte di revisione della legislazione sui rifiuti, un obiettivo unionale vincolante in materia di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio di legno, e promuoverà le sinergie con l'economia circolare in sede di esame della sostenibilità delle bioenergie nell'ambito dell'Unione dell'energia.

La bioindustria ha altresì dimostrato il suo potenziale di innovazione nella produzione di nuovi materiali e processi e nuove sostanze chimiche, che possono essere parte integrante dell'economia circolare. La realizzazione di questo potenziale dipende soprattutto dagli investimenti nelle bioraffinerie integrate, in grado di trasformare la biomassa e i rifiuti

⁴² In applicazione della comunicazione su [“Opportunità per migliorare l'efficienza delle risorse nell'edilizia”](#).

⁴³ COM(2012) 60 final.

biologici per usi finali diversi. L'Unione sostiene tali investimenti, così come altri progetti innovativi di bioeconomia, attraverso il finanziamento della ricerca⁴⁴.

- La Commissione intende promuovere l'uso efficiente delle biorisorse mediante una serie di misure, come la pubblicazione di orientamenti e la diffusione delle migliori prassi sull'uso a cascata della biomassa, e sostenere l'innovazione nel campo della bioeconomia.

- Le proposte di revisione della legislazione sui rifiuti contengono un obiettivo di riciclaggio degli imballaggi in legno e una disposizione che garantisce la raccolta differenziata dei biorifiuti.

6. Innovazione, investimenti e altre misure orizzontali

La transizione verso un'economia circolare è un cambiamento strutturale. Oltre alle azioni mirate a ciascuna fase della catena del valore e ai settori chiave, è necessario creare le condizioni che consentano di far prosperare l'economia circolare e mobilitare risorse.

L'innovazione sarà il cardine di questo cambiamento strutturale: per ripensare i nostri modi di produzione e consumo e per trasformare i rifiuti in prodotti ad alto valore aggiunto, avremo bisogno di tecnologie, processi, servizi e modelli imprenditoriali nuovi che plasmeranno il futuro della nostra economia e della nostra società. Il sostegno alla ricerca e all'innovazione sarà pertanto un fattore determinante per dare impulso alla transizione, che concorrerà anche a rafforzare la competitività e modernizzare l'industria dell'Unione. Il programma di lavoro di Orizzonte 2020 per il biennio 2016-2017 comprende un'importante iniziativa, "Industria 2020 nell'economia circolare", che assegnerà più di 650 milioni di euro a progetti di dimostrazione innovativi che sostengono gli obiettivi dell'economia circolare e la competitività nell'Unione in un'ampia gamma di attività industriali e di servizi, tra cui la trasformazione, la fabbricazione e nuovi modelli imprenditoriali. Questa iniziativa prevede inoltre un approccio pilota per aiutare chi intende innovare a sormontare gli ostacoli normativi (ad esempio, ambiguità delle disposizioni giuridiche) istituendo accordi con i portatori di interesse e le autorità pubbliche ("patti per l'innovazione").

"Industria 2020" va ad aggiungersi ai molti programmi che, nell'ambito di Orizzonte 2020, sostengono progetti innovativi inerenti all'economia circolare, in settori quali la prevenzione e la gestione dei rifiuti, i rifiuti alimentari, la rimanifattura, processi industriali sostenibili, la simbiosi industriale e la bioeconomia⁴⁵. Essi saranno integrati dall'attuazione del piano d'azione per l'ecoinnovazione⁴⁶.

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/research/bioeconomy/index.cfm>

⁴⁵ Programma di lavoro di Orizzonte 2020 per il periodo 2014-2015; bando relativo al tema "Rifiuti: una risorsa per riciclare, riutilizzare e recuperare materie prime"

http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/main/h2020-wp1415-climate_en.pdf;

Tema Ambiente del 7° PQ, invito 2013 sull'efficienza delle risorse:

http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/fp/7/132129/f-wp-201301_en.pdf.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/environment/ecoap/index_en.htm

La ricerca e l'innovazione possono inoltre trovare cospicue fonti di finanziamento nell'ambito della politica di coesione: l'economia circolare è una delle priorità individuate dagli Stati membri e dalle regioni nelle loro strategie di specializzazione intelligente⁴⁷. La Commissione fornirà loro ulteriore sostegno, in particolare attraverso la piattaforma di specializzazione intelligente.

Lo sviluppo dell'economia circolare richiederà finanziamenti pubblici e privati a supporto della diffusione su vasta scala di tecnologie e processi potenziati, dello sviluppo infrastrutturale e di una maggiore cooperazione tra gli attori della catena del valore. Un importante sostegno alla realizzazione di questi obiettivi sarà fornito dai programmi di finanziamento dell'UE, quali la politica di coesione, LIFE e COSME: per esempio, i fondi della politica di coesione sono destinati a un numero crescente di programmi che favoriscono la transizione verso l'economia circolare, in particolare le attività di riutilizzo e riparazione, il miglioramento dei processi produttivi, la progettazione dei prodotti e le PMI⁴⁸. La Commissione coopererà con gli Stati membri, le regioni e le autorità locali per rafforzare il loro approccio all'economia circolare in tale contesto, attraverso azioni mirate di sensibilizzazione. I finanziamenti privati devono orientarsi verso le nuove opportunità create dall'economia circolare, il che per il settore finanziario significa investire in progetti talvolta nettamente lontani da quelli consueti. Il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) è uno strumento che può essere utilizzato in tal senso. In collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI) e il polo europeo di consulenza sugli investimenti, la Commissione svolgerà attività di sensibilizzazione al fine di incoraggiare la presentazione di domande di finanziamento e sosterrà lo sviluppo di progetti e piattaforme di investimento inerenti all'economia circolare, ad esempio nei settori del riciclaggio della plastica o dei minerali; si lavorerà allo sviluppo di cluster intersettoriali e alla messa in comune delle risorse per elaborare progetti di dimensione europea⁴⁹. I progetti attinenti all'economia circolare possono inoltre beneficiare della consulenza e di strumenti di finanziamento della BEI nel quadro del programma Innovfin⁵⁰. Per sostenere il finanziamento dell'economia circolare la Commissione, insieme alla BEI e alle banche nazionali, sta anche valutando la possibilità di creare una piattaforma.

Le PMI, comprese le imprese sociali, daranno un contributo decisivo all'economia circolare, in quanto sono particolarmente attive in settori come il riciclaggio, la riparazione e l'innovazione; incontrano tuttavia difficoltà ad accedere ai finanziamenti e a integrare i principi dell'economia circolare se la loro attività principale non ne è direttamente interessata. Come indicato nel piano d'azione verde 2014 per le PMI⁵¹, la Commissione agisce a sostegno di tali imprese, analizza gli ostacoli che si frappongono a un uso migliore delle risorse e alla gestione dei rifiuti, e incoraggia l'innovazione e la cooperazione intersettoriale e

⁴⁷ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home>

⁴⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/

⁴⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:IT:PDF>

⁵⁰ <http://www.eib.org/products/blending/innovfin/?lang=en> – La Commissione amplierà la portata dello strumento InnovFin per renderlo accessibile a un maggior numero di progetti innovativi in materia di economia circolare.

⁵¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0440>

interregionale. La Commissione fornisce inoltre l'accesso al finanziamento alle imprese sociali⁵².

La transizione verso un'economia circolare richiede una forza lavoro qualificata, dotata di competenze specifiche e talvolta nuove, nonché condizioni favorevoli all'occupazione e al dialogo sociale. Lo sviluppo delle necessarie competenze a tutti i livelli dovrà coniugarsi all'adeguamento dei sistemi d'istruzione e formazione. La Commissione sta dando seguito all'iniziativa a favore dell'occupazione verde⁵³, con misure volte sia ad anticipare il fabbisogno di competenze e incoraggiarne lo sviluppo, sia a sostenere la creazione di posti di lavoro nell'economia verde. Altri interventi sono previsti nell'ambito dell'agenda per le nuove competenze per l'Europa (di prossima pubblicazione).

La dimensione planetaria dell'economia circolare e delle catene di approvvigionamento è molto evidente in settori quali l'approvvigionamento sostenibile, i rifiuti marini, i rifiuti alimentari e le materie prime secondarie, oggetto, queste ultime, di un mercato sempre più globalizzato. Nell'attuare il presente piano d'azione, la Commissione coopererà strettamente con le organizzazioni internazionali e gli altri partner interessati, nell'ottica degli sforzi da compiere collettivamente per raggiungere entro il 2030 gli obiettivi prestabiliti di sviluppo sostenibile.

Infine, la Commissione coinvolgerà le parti interessate nell'attuazione del presente piano d'azione, in primis tramite le piattaforme settoriali esistenti. A ciò affiancherà un maggior sostegno a favore dei partenariati pubblico-privato, di approcci aziendali di tipo volontario e dello scambio di migliori pratiche tra Stati membri e tra regioni, non mancando di includere la consultazione con le parti sociali, poiché i cambiamenti potrebbero avere serie implicazioni d'ordine sociale.

- Nel programma di lavoro di Orizzonte 2020 per il biennio 2016-2017 figura un'importante iniziativa dal titolo "Industria 2020 nell'economia circolare" per la quale sono stanziati oltre 650 milioni di euro.

- La Commissione intende inaugurare un approccio pilota incentrato sui "patti per l'innovazione" al fine di individuare e affrontare i potenziali ostacoli normativi per quanti vogliono innovare.

- La Commissione intensificherà la sua azione per mobilitare i portatori di interesse a favore dell'economia circolare, in particolare per l'attuazione del presente piano d'azione. Svolgerà inoltre un'opera di sensibilizzazione affinché siano elaborati progetti di economia circolare con finanziamenti unionali di varia natura, in particolare i fondi della politica di coesione.

7. Monitorare i progressi compiuti verso un'economia circolare

⁵² Attraverso il programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI): <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081>.

⁵³ [COM\(2014\) 446 final](#).

Per valutare i progressi compiuti verso un'economia più circolare e l'efficacia delle azioni intraprese a livello dell'UE e degli Stati membri, è importante disporre di una serie di indicatori affidabili: un lotto di dati già raccolti da Eurostat può costituire la base di partenza, a cui aggiungere indicatori e analisi particolarmente utili contenute nel quadro di valutazione dell'efficienza delle risorse⁵⁴ e nel quadro di valutazione delle materie prime⁵⁵.

Sarà su questa base che la Commissione, collaborando strettamente con l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) e consultando gli Stati membri, elaborerà un quadro di monitoraggio semplice ed efficace da proporre per l'economia circolare; complementare ai due suddetti quadri di valutazione, esso comprenderà una serie di indicatori chiave significativi per gli elementi principali dell'economia circolare. Tali indicatori saranno pubblicati nell'ambito delle relazioni che la Commissione è tenuta a presentare sugli obiettivi di sviluppo sostenibile e includeranno nuovi indicatori per i rifiuti alimentari (cfr. punto 5.2) e indicatori esistenti basati su dati Eurostat e altri dati ufficiali relativi ad aspetti quali la sicurezza dell'approvvigionamento delle materie prime essenziali, la riparazione e il riutilizzo, la produzione e la gestione dei rifiuti, il commercio delle materie prime secondarie all'interno dell'Unione e con i paesi terzi, e l'utilizzazione di materiali riciclati nei prodotti. Se necessario, saranno prese misure per migliorare la qualità dei dati esistenti. La Commissione darà conto dei progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione cinque anni dopo la sua adozione.

In stretta collaborazione con l'AEA e consultando gli Stati membri, la Commissione intende mettere a punto un quadro di monitoraggio dell'economia circolare, volto a misurare i progressi effettivamente compiuti sulla base dei dati esistenti⁵⁶.

8. Conclusione

Il presente piano d'azione delinea un mandato concreto e ambizioso assunto dall'Unione per sostenere la transizione verso un'economia circolare. Sarà anche necessario l'impegno costante e più ampio, a tutti i livelli di governo, di Stati membri, regioni e città, così come di tutti i portatori di interesse. La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare il presente piano d'azione e a impegnarsi attivamente per la sua attuazione, in stretta cooperazione con i portatori di interesse.

⁵⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environmental-data-centre-on-natural-resources/resource-efficiency-indicators/resource-efficiency-scoreboard>

⁵⁵ Elaborato nel contesto del partenariato europeo per l'innovazione concernente le materie prime, che sarà prossimamente pubblicato alla pagina <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/eip-raw-materials/en/content/eip-raw-materials-monitoring-and-evaluation-scheme>.

⁵⁶ E in base ai nuovi dati sui rifiuti alimentari (cfr. punto 5.2).