



Council of the  
European Union

Brussels, 25 November 2014  
(OR. en, it)

16050/14

ENV 937  
COMPET 649  
AGRI 739  
TRANS 560  
MI 939  
IND 360  
CONSOM 256  
ECOFIN 1102  
ENER 484  
INST 583  
PARLNAT 286

#### COVER NOTE

---

From: The Italian Senate  
date of receipt: 24 November 2014  
To: General Secretariat of the Council

---

Subject: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions  
Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe  
[11592/14 ENV 654 COMPET 438 AGRI 481 TRANS 353 MI 519 IND 203  
CONSOM 142 ECOFIN 730 ENER 346 - COM(2014) 398 final]  
- Opinion<sup>1</sup> on the application of the Principle of Subsidiarity and  
Proportionality

---

Delegations will find annexed a copy of the above opinion.

---

<sup>1</sup> Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange site IPEX at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>

*Senato della Repubblica*  
*Il Presidente*

Roma, 24 NOV. 2014  
Prot. n. 2055/DAU/UF/17

Signor Presidente,

mi è gradito inviarLe il testo della risoluzione approvata dalla Commissione Ambiente del Senato della Repubblica italiana a conclusione dell'esame 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 (COM (2014) 398 definitivo).

Con i migliori saluti.



(All.)

\_\_\_\_\_  
Signor Matteo Renzi  
Presidente del Consiglio dell'Unione europea  
1048 BRUXELLES

**RISOLUZIONE DELLA 13<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(Territorio, ambiente, beni ambientali)

(Estensore PUPPATO)

*approvata nella seduta del 19 novembre 2014*

SULLA

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI – VERSO UN'ECONOMIA CIRCOLARE: PROGRAMMA PER UN'EUROPA A ZERO RIFIUTI (COM (2014) 398 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO n. 44)

*ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento*

Comunicata alla Presidenza il 20 novembre 2014

La Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti (COM (2014) 398 definitivo),

si pronuncia, per quanto di competenza, in senso favorevole con le seguenti osservazioni:

la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni n. 398 del 2014 denominata «Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti» è un documento di valenza storica e rappresenta un vero cambio di passo nelle politiche ambientali ed economiche dell'Unione europea. Seppure infatti faccia sintesi, raccolga, alimenti e quindi amplifichi il tema dell'importanza della corretta gestione dei rifiuti già iniziato a partire dalla direttiva sulla gerarchia dei rifiuti, perviene a convinzioni e indirizzi che oggi riportano in evidenza il grande tema dell'indilazionabile necessità di fare dell'Unione una società del riciclo;

i prodotti devono essere ripensati e riprogettati per essere utilizzati più a lungo, riparati, ammodernati, rifabbricati o, alla fine, riciclati, invece di essere gettati via; i processi di produzione devono essere concepiti tenendo maggiormente conto delle possibilità di riutilizzo dei prodotti e delle materie prime, nonché della capacità rigenerativa delle risorse naturali;

è possibile introdurre modelli aziendali innovativi che instaurino un nuovo tipo di relazione tra le imprese e i consumatori, non solo per le note esigenze ambientali, ma per la stessa necessità economica di dotarsi di materie prime post consumo in una logica circolare, che non veda sprechi né rifiuti, ma solo recupero di ogni singola e preziosa materia prima.

**Il rifiuto come risorsa.** Nella logica dell'economia circolare, il cerchio si chiude con la trasformazione dei rifiuti in risorse. Gli obiettivi generali e specifici fissati dalla legislazione europea sono stati determinanti per migliorare la gestione dei rifiuti stimolando l'innovazione nei settori del riciclaggio e del riutilizzo, limitando la quantità di rifiuti smaltiti in discarica, riducendo la perdita di risorse e incitando a mutare i comportamenti. Ciononostante, nell'Unione europea i rifiuti prodotti da ogni cittadino in un anno sfiorano ancora le cinque tonnellate, di cui poco più di un

terzo è correttamente riciclato. Resta un margine molto alto di oltre 3 tonnellate a persona che deve essere progressivamente ridotto, a vantaggio del recupero della materia di cui è prodotto, perché attraverso questa scelta è possibile contribuire alla salvaguardia della vita sulla Terra e al recupero di ingenti risorse economiche per l'Europa.

**Le filiere del riciclo/recupero non sono tuttavia tutte uguali.** Vi sono quelle – come nel caso della carta e del vetro – nell'ambito delle quali i produttori dell'imballaggio hanno un massimo interesse al riciclo, in quanto è molto alta la percentuale di nuovi prodotti realizzati utilizzando come materia prima il risultato della raccolta differenziata (filiere chiuse), nelle quali, almeno in linea teorica, gli incentivi dei produttori di imballaggio e quelli dei recuperatori possono essere coerenti; vi sono poi filiere – come quella della plastica – nelle quali invece tale percentuale è strutturalmente minoritaria rispetto ai nuovi prodotti realizzati con cosiddetta «plastica vergine». Già in passato, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) aveva rilevato l'eventualità che il ruolo del sistema consortile venisse ripensato tenendo in considerazione la differenze esistenti tra le varie filiere. In particolare, il caso avviato dall'Autorità nel luglio 2014 nel settore della plastica sembrerebbe indicare come, nell'ambito delle filiere aperte, l'attuale *governance* consortile possa determinare incentivi eccessivamente squilibrati a favore dei produttori di materia prima vergine, ad esempio, privilegiando il recupero energetico dei rifiuti riciclati piuttosto che il riciclo. Anche alla luce dell'esperienza maturata dall'Autorità in sede di *enforcement* delle regole della concorrenza e della acquisita consapevolezza delle principali problematiche che sono sorte in relazione alla organizzazione ed al funzionamento dei consorzi di filiera, i tempi sembrerebbero maturi per la configurazione di un sistema in cui i consorzi operino in via sussidiaria, nell'ambito dell'avvio a recupero di quei materiali che presentano il minor tasso di riciclabilità, ovvero in tutti quei casi in cui i meccanismi di mercato, da lasciare altrimenti liberi di svilupparsi, non garantiscono il raggiungimento degli obiettivi di rilevanza pubblica di tutela ambientale. Una possibile soluzione che contemperi le esigenze di rispettare i principi concorrenziali e garantire gli oneri di servizio pubblico potrebbe dunque essere data dalla ristrutturazione del sistema consortile verso un modello di consorzio di ultima istanza, che operi soltanto per quei mercati e per quelle fasi della filiera nelle quali l'introduzione di meccanismi concorrenziali non sia in grado di assicurare una piena tutela delle imprescindibili istanze legate alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

**Le materie prime essenziali.** Nel giugno 2010, la Commissione europea ha pubblicato una relazione che stabiliva una metodologia per l'individuazione delle materie prime considerate essenziali per l'Unione europea, valutando la rilevanza economica, il rischio di approvvigionamento (stabilità geopolitica) e il rischio ambientale del Paese esportatore (*environmental country risk*). La relazione ha così stabilito un elenco di 14 materie prime essenziali (antimonio, berillio, cobalto, fluorite, gallio, germanio, grafite, indio, magnesio, niobio, metalli del gruppo del platino, terre

rare, tantalio e tungsteno), alle quali si aggiungono le materie prime quasi essenziali (renio, tellurio, afnio, selenio e stagno), nonché il legno e la gomma naturale. La valutazione era basata su una metodologia di tipo quantitativo che utilizzava i criteri della rilevanza economica, del rischio di approvvigionamento e del rischio ambientale del Paese nel quale vengono ricavate. L'elenco delle materie prime essenziali si è dimostrato un utile strumento per richiamare l'attenzione dei responsabili politici, promuovere il coordinamento delle politiche nazionali relative all'approvvigionamento di minerali e alle materie essenziali, contestare le misure di distorsione degli scambi riguardanti le materie prime essenziali, analizzare il funzionamento dei mercati, promuovere la ricerca (prospezione, sostituzione, riciclaggio) e l'accesso ai giacimenti nell'Unione europea, affrontare il problema delle esportazioni illecite di prodotti a fine ciclo di vita contenenti materie essenziali e adottare provvedimenti per materiali specifici. Nella comunicazione del 2011, la Commissione ha adottato formalmente tale elenco e proposto di monitorare, insieme agli Stati membri e alle parti interessate, le questioni relative alle materie prime essenziali per individuare le azioni prioritarie nonché aggiornare regolarmente l'elenco delle materie prime essenziali, almeno ogni tre anni.

**È necessario stabilire un obiettivo all'uso efficiente delle risorse.**

Nel 7° Piano di azione ambientale gli Stati membri e il Parlamento europeo hanno convenuto che l'Unione europea definisca gli indicatori e fissi gli obiettivi relativi all'uso efficiente delle risorse e valuti se è opportuno prevedere un indicatore e un obiettivo principali nell'ambito del semestre europeo. Dopo un'ampia serie di consultazioni, il rapporto tra PIL e consumo di materie prime (RMC) è stato scelto come possibile indicatore dell'obiettivo relativo alla produttività delle risorse. L'RMC è un indicatore globale che misura in tonnellate tutte le risorse in materie utilizzate nell'economia, tenendo conto dell'uso delle risorse contenute nelle importazioni. È attualmente disponibile per l'Unione europea e per alcuni Stati membri. Questo è un dato che l'Italia deve conoscere ed utilizzare per scegliere coerentemente la strada del recupero della materia prima e premiare il suo reinserimento nei cicli produttivi. L'RMC infatti è l'indicatore scelto dai portatori d'interesse per misurare l'impiego delle risorse, perché tiene conto delle risorse contenute sia nei prodotti importati sia in quelli di fabbricazione nazionale, e consente quindi un equo confronto tra i livelli di efficienza di entrambi i tipi di prodotti. Il valore esemplificativo di cui parliamo, può essere dato da recenti studi che affermano come energia e materie prime costituiscano le principali voci di costo tra i fattori di produzione. Nel settore dell'acciaio e dell'alluminio, le sole materie prime rappresentano dal 30 al 40 per cento della struttura complessiva dei costi, ossia una quota più importante degli stessi costi di manodopera.

**La piattaforma europea sull'efficienza nell'impiego delle risorse.**

Si stima che l'applicazione cogente delle misure volte a ridurre lo spreco delle materie prime permetteranno di soddisfare autonomamente tra il 10 e il 40 per cento della domanda di materie prime dell'Unione europea, che aggiunto all'aumento di produttività delle risorse può ridurre dell'ordine di

630 miliardi di euro l'anno l'acquisto sui mercati internazionali, innalzando il PIL dell'Unione europea fino al 3,9 per cento e contribuendo nel contempo a ridurre del 40 per cento i gas serra, obiettivo che l'Unione europea si è impegnata a raggiungere entro il 2030 e che equivarrebbe all'abbattimento di 62 milioni di tonnellate di anidride carbonica l'anno. Ridurre i rifiuti, limitare la crescente insicurezza degli approvvigionamenti e la pressione economica sulle risorse sempre più rare, è stato calcolato produca entro il 2030, grazie all'occupazione verde e al piano verde per le piccole e medie imprese (PMI), non meno di 2 milioni di nuovi posti di lavoro rispetto allo *status quo*, di cui 180.000 posti di lavoro diretti ed altri 400.000 indiretti a seguito del corretto recupero dei rifiuti già previsto dalle disposizioni in vigore. Lo scenario dell'avanzata dei BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) nell'economia mondiale prelude ad una minore disponibilità ed a un maggior costo delle materie prime a vantaggio del loro, importante sviluppo in corso. Il rischio reale e concreto di perdere autonomia di approvvigionamento a prezzi accettabili e competitivi per l'Europa costringe quindi a rivedere tutte le politiche sulle materie prime trasformate in prodotto. Di qui, la necessità di prevedere per l'Italia di dotarsi, nella fase di produzione, di un mercato dei sottoprodotti e delle materie prime seconde, con norme di approvvigionamento che diano un quadro nazionale chiaro e trasparente delle opportunità e dei costi, nonché di dotarsi nella fase di distribuzione dei «passaporti dei prodotti» previsti dalla piattaforma finalizzati ad informare sulle risorse contenute in ogni singolo prodotto e sul modo in cui possono essere riparati/riciclati. Anche gli impianti di incenerimento appaiono superati in questo nuovo approccio, al di là del dibattito inquinano/non inquinano: ci serviranno i materiali e non potremo bruciare quello che non avremo più a disposizione domani. Lo scarso contributo energetico degli inceneritori al sistema è un altro dato che deve far riflettere, i dati ARPA parlano chiaro: il recupero energetico netto non supera il 15 per cento di quello contenuto nei rifiuti. Si indica per l'Italia che il collocamento in discarica e l'avvio di materia recuperabile all'incenerimento non può prevedere alcuna forma di controproducente sovvenzione. È inoltre indispensabile spostare la pressione fiscale dal lavoro all'inquinamento e all'uso delle risorse vergini. Le misure economiche si sono infatti rivelate determinanti per migliorare la gestione dei rifiuti a livello nazionale, in particolare l'incremento di tasse sul collocamento in discarica e sull'incenerimento, i sistemi di tariffe puntuali (*PAYT - pay-as-you-throw*) e i regimi di responsabilità estesa del produttore, così come le misure volte a incentivare le autorità locali a promuovere la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio.

**Le responsabilità nella progettazione e nella produzione.** Un'economia circolare non può che partire dal presupposto che tutto il ciclo, dunque anche il *design*, la progettazione e la produzione tenga in adeguata considerazione il riuso o il riciclo del bene che viene portato sul mercato. Questo vale dalla progettazione degli edifici - come già evidenziato dalla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni n. 445/



2014 del 1° luglio 2014 «opportunità per migliorare l'efficienza delle risorse in edilizia» - al sistema di imballaggi - tramite il recepimento del regime di responsabilità estesa al produttore - alla migliore progettazione delle materie plastiche per evitarne la scarsa produttività e il loro smaltimento in discarica o negli impianti di incenerimento data la scadente qualità.

**Quanto può fare la politica.** Su tutto quanto indicato si può intervenire normativamente attraverso interventi legislativi minori sfavorendo fiscalmente i beni non riciclabili e, in particolare, attraverso una eco-tassa gravando i beni «usa e getta» con obiettivi di riduzione progressiva, con la sola esclusione limitata ai prodotti igienico-sanitari e rubricando l'obsolescenza programmata come truffa a danno dei consumatori. Sono inoltre fondamentali interventi legislativi più ampi volti a:

1) aumentare la percentuale di riciclo dei rifiuti da costruzione e demolizione, dissuadendo in ogni modo l'avvio verso le discariche;

2) incrementare al 50 per cento come previsto dal Protocollo di Milano per Expo 2015, la riduzione degli alimenti persi o sprecati, attraverso il mercato del *last-minute* e la promozione di una adeguata cultura alimentare sociale e sanitaria;

3) sostenere a livello internazionale la riduzione fino alla cancellazione delle opportunità di speculazione finanziaria sulle materie prime alimentari - le cosiddette *commodity* alimentari - quali *future* o altre forme producenti un fittizio sistema di rialzo dei prezzi internazionali;

4) adeguare la gestione dei rifiuti pericolosi, adottando meccanismi di tracciabilità, eliminando le sovrapposizioni, semplificando la rendicontazione e limitando gli oneri a carico delle PMI;

5) applicare deroghe utili al trasporto rifiuti se finalizzato al recupero. Sarebbe di grande aiuto al riciclo se si potesse chiarire che il conferimento di rifiuti presso i punti e le aree del servizio pubblico non è da considerare trasporto, anche qualora sia lo stesso piccolo produttore a recarsi all'eco-centro;

6) raccogliere in modo differenziato il rifiuto organico, con l'attivazione di forme di compostaggio, fissando il riciclo dell'umido per l'Italia al 70 per cento entro il 2020; mettendo a disposizione i fondi europei disponibili per finanziare programmi e progetti di economia circolare, ovvero strumenti, investimenti e innovazione; riducendo così uno dei massimi colpevoli dell'inquinamento delle falde. Per passare ad un'economia più circolare occorre apportare cambiamenti nell'insieme delle catene di valore, dalla progettazione dei prodotti ai modelli di mercato e di impresa, dai metodi di trasformazione dei rifiuti in risorse alle modalità di consumo: ciò implica un vero e proprio cambiamento sistemico e un forte impulso innovativo, non solo sul piano della tecnologia, ma anche dell'organizzazione, della società, dei metodi di finanziamento e delle politiche. Un esempio importante di migliore e più efficace politica degli appalti pubblici è costituito dallo strumento dell'appalto pre-commerciale, nonché dal rispetto dell'obiettivo del 50 per cento di appalti pubblici verdi entro



il 2020, favorendo la creazione di reti di autorità pubbliche intorno al tema degli appalti pubblici verdi.

**Misurare l'impronta ambientale.** Nell'attuale fase pilota del processo che durerà fino al 2016 volto a rinvenire indicatori comuni per misurare l'impronta ambientale di ogni prodotto e di ogni organizzazione, non saranno ancora disponibili dati certi e misurabili in modo obiettivo. Dopo questa fase, la Commissione valuterà se i metodi concordati danno risultati soddisfacenti tali da poter essere applicati agli strumenti esistenti o a nuovi strumenti volti a migliorare le prestazioni ambientali dei prodotti e ad informare adeguatamente i cittadini-consumatori. In ogni caso, l'avvio di politiche adeguate a rimuovere gli ostacoli verso un sistema virtuoso diviene ogni giorno più urgente. Le parole d'ordine sono alleggerire, allungare la vita quindi durare, aumentare l'efficienza, sostituire l'uso di materie pericolose o difficili da riciclare, creare mercati delle materie prime secondarie, concepire prodotti facili da mantenere e riparare, progettare in modo eco-compatibile e favorire in ogni modo il riciclo e il riuso. La pressione globale sull'ambiente vede anche altri due importanti indicatori di uso adeguato, rispettoso, sostenibile ed efficiente delle risorse: il consumo di acqua e di suolo, risorse limitate che vanno monitorate e difese.