



EFFICIENZA DELLE RISORSE ED ECONOMIA CIRCOLARE

I modelli presenti e passati di sfruttamento delle risorse hanno causato livelli elevati di inquinamento, degrado ambientale e impoverimento delle risorse naturali. La politica dell'UE in materia di rifiuti vanta una lunga storia ed è tradizionalmente incentrata su una gestione dei rifiuti più sostenibile per l'ambiente. La tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse e il pacchetto sull'economia circolare dovrebbero modificare tale tendenza, trasformando l'economia dell'UE in un'economia sostenibile entro il 2050. Le quattro nuove direttive sui rifiuti contenute nel recente pacchetto sull'economia circolare introducono nuovi obiettivi di gestione dei rifiuti nell'ambito della prevenzione, del riutilizzo, del riciclaggio e del collocamento in discarica.

BASE GIURIDICA

Articoli dal 191 al 193 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

RISULTATI

Tutti i prodotti hanno un'origine naturale. L'economia dell'UE è altamente dipendente dalle risorse naturali. Tuttavia, se saranno mantenuti gli attuali modelli, il degrado ambientale e l'impoverimento delle risorse naturali continueranno, così come la produzione di rifiuti. La portata del nostro attuale utilizzo delle risorse è tale da mettere a rischio le possibilità delle generazioni future – e dei paesi in via di sviluppo – di avere accesso a una quota equa delle scarse risorse. Al momento, nell'UE vengono utilizzate circa 16 tonnellate di materiali pro capite l'anno, di cui 10 tonnellate sono destinate allo stock materiale (infrastrutture, abitazioni, beni durevoli) e 6 tonnellate escono dall'economia sotto forma di rifiuti. Circa un terzo dei rifiuti urbani è smaltito in discarica e meno di metà è riciclato o compostato, con ampie variazioni tra gli Stati membri. L'utilizzo razionale delle risorse naturali ha rappresentato una delle prime preoccupazioni ambientali alla base dei primi trattati europei. La tabella di marcia verso un'Europa efficiente ([COM\(2011\) 0571](#)) nell'impiego delle risorse figura tra le iniziative principali del settimo programma di azione per l'ambiente. Uno dei suoi principali obiettivi consiste nello sbloccare il potenziale economico dell'UE così da renderla più produttiva, utilizzando nel contempo una minore quantità di risorse e iniziando la transizione verso un'economia circolare. Inoltre, il recente pacchetto sull'economia circolare include misure che contribuiranno a promuovere la transizione dell'UE verso un'economia circolare mediante un aumento del riciclaggio e del riutilizzo, a incentivare



la competitività globale, a promuovere la crescita sostenibile e a creare nuovi posti di lavoro.

A. Efficienza delle risorse

La tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse fa parte dell'iniziativa faro sull'impiego efficace delle risorse della strategia Europa 2020. Sostiene la transizione verso un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio. La tabella di marcia tiene conto dei progressi compiuti per quanto riguarda la strategia tematica sull'uso sostenibile delle risorse naturali ([COM\(2005\) 0670](#)) del 2005 e la strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile, e stabilisce un quadro di riferimento per la progettazione e l'attuazione di azioni future. Delinea altresì i cambiamenti strutturali e tecnologici necessari entro il 2050, comprese le tappe da raggiungere entro il 2020. Propone modi per aumentare la produttività delle risorse e dissociare la crescita economica dall'uso delle risorse e dal suo impatto sull'ambiente.

B. Gestione e prevenzione dei rifiuti

la direttiva quadro sui rifiuti ([2008/98/EC](#)); è stata adottata a seguito della strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti ([COM\(2005\) 0666](#)), e ha abrogato la precedente direttiva quadro sui rifiuti (75/442/CEE, codificata 2006/12/CE), la direttiva relativa ai rifiuti pericolosi (91/689/CEE) e la direttiva concernente l'eliminazione degli oli usati (75/439/CEE). Aveva lo scopo di riformare e semplificare la politica dell'UE in materia di rifiuti, definendo un nuovo quadro e nuovi obiettivi e ponendo l'accento sulla prevenzione. Ha stabilito concetti e definizioni basilari in materia di gestione dei rifiuti, comprese le definizioni di rifiuti, riciclaggio e recupero.

Il precedente regolamento sulle spedizioni di rifiuti ([CE n. 1013/2006](#)) ha stabilito norme per le spedizioni di rifiuti sia all'interno dell'UE sia tra l'UE e i paesi terzi, con l'obiettivo specifico di migliorare la tutela ambientale. Contemplava la spedizione di quasi tutte le tipologie di rifiuti (eccetto i rifiuti radioattivi), per mezzo di veicoli stradali, treni, navi e aerei. In particolare, vieta le esportazioni di rifiuti pericolosi verso paesi non OCSE e le esportazioni di rifiuti destinati allo smaltimento al di fuori dell'UE e/o dell'Associazione europea di libero scambio. Tuttavia, le spedizioni illegali di rifiuti sono rimaste un grave problema; il nuovo regolamento ([UE n. 660/2014](#)), che modifica il regolamento (CE) n. 1013/2006, mira pertanto a garantire un'applicazione più uniforme del regolamento sulle spedizioni di rifiuti. Il regolamento ha rafforzato le disposizioni relative ai controlli contenute nella normativa vigente, prevedendo requisiti più stringenti in materia di ispezioni nazionali e pianificazione.

C. Legislazione specifica in materia di produzione e di flussi di rifiuti

La direttiva [2000/53/CE](#) mirava alla riduzione dei rifiuti prodotti dai veicoli fuori uso e dai loro componenti, portando, ad esempio, il tasso di riutilizzo e recupero al 95% entro il 2015, e il tasso di riutilizzo e riciclaggio almeno all'85%. La direttiva ha incoraggiato inoltre i fabbricanti e gli importatori a limitare l'uso di sostanze pericolose e a sviluppare l'integrazione di materiali riciclati. Una relazione di attuazione ([COM\(2009\) 0635](#)) ha dimostrato che l'applicazione della direttiva relativa ai veicoli fuori uso è stata problematica in numerosi Stati membri per via dei divari tra il numero delle auto ritirate



dalla circolazione e quello dei veicoli fuori uso, e dei problemi dovuti all'esportazione illegale di veicoli fuori uso verso i paesi in via di sviluppo.

Il 30 dicembre 2013, è entrato in vigore il regolamento relativo al riciclaggio delle navi ([\(UE\) No 1257/2013](#)). Il suo obiettivo principale era di prevenire, ridurre ed eliminare incidenti, infortuni e altri effetti negativi per la salute umana e per l'ambiente dovuti al riciclaggio e al trattamento delle navi dell'UE, in particolare al fine di garantire che i rifiuti pericolosi derivati dal riciclaggio di tali navi fossero sottoposti a una gestione ecologicamente corretta. Il regolamento ha stabilito una serie di requisiti per le navi e gli armatori dell'UE, gli impianti di riciclaggio delle navi disposti a riciclare le navi dell'UE e le pertinenti autorità o amministrazioni competenti.

La direttiva 2002/96/CE, modificata dalla direttiva [2008/34/CE](#), mirava a proteggere il suolo, l'acqua e l'aria mediante uno smaltimento migliore e ridotto delle apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). La direttiva 2002/95/CE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (RoHS), adottata parallelamente alla direttiva RAEE, mirava a proteggere l'ambiente e la salute umana limitando in tali apparecchiature l'utilizzo di piombo, mercurio, cadmio, cromo e alcuni ritardanti di fiamma bromurati. L'attuazione delle direttive RAEE e RoHS negli Stati membri si è dimostrata difficile e solamente un terzo dei rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche è stato raccolto e opportunamente trattato. Di conseguenza nel 2012, in seguito a un lungo processo legislativo, è stata approvata la rifusione della [direttiva 2012/19/UE](#) (RAEE) e della [direttiva 2012/18/UE](#) (RoHS). In virtù delle due direttive, gli Stati membri erano tenuti ad aumentare la raccolta dei rifiuti elettronici e a consentire ai consumatori di restituire le apparecchiature a qualsiasi negozio di prodotti elettrici di piccole dimensioni, senza l'obbligo di acquistare nuovi prodotti.

La direttiva 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori mirava a migliorare la gestione dei rifiuti e le prestazioni ambientali di tali prodotti, fissando norme per la raccolta, il riciclaggio, il trattamento e lo smaltimento. La direttiva ha inoltre fissato valori limite per determinate sostanze pericolose (in particolare mercurio e cadmio) in pile e accumulatori. La direttiva di modifica 2013/56/CE ha eliminato l'esenzione per le pile a bottone con un tenore di mercurio non superiore al 2% in peso.

Conformemente alla direttiva 96/29/Euratom sui rifiuti e le sostanze radioattive, ogni Stato membro deve prevedere l'obbligo che lo svolgimento delle attività che implicano un rischio dovuto a radiazioni ionizzanti sia oggetto di una notifica. Le spedizioni di rifiuti radioattivi sono contemplate dal regolamento (Euratom) n. 1493/93 del Consiglio e dalla [direttiva 2006/117/Euratom del Consiglio](#).

La direttiva [94/62/CE](#) riguardava tutti gli imballaggi immessi sul mercato dell'UE e tutti i rifiuti di imballaggio, utilizzati o prodotti da industrie, esercizi commerciali, uffici, negozi, servizi, nuclei domestici e a qualsiasi altro livello. La direttiva di modifica 2004/12/CE ha chiarito la definizione del termine «imballaggio» e ne ha stabilito i criteri. Inoltre, la direttiva [2015/720/UE](#) del 29 aprile 2015 ha modificato la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione del consumo di borse di plastica in materiale leggero, che sfuggono facilmente ai flussi di gestione e si accumulano nel nostro ambiente,



soprattutto sotto forma di rifiuti marini. La direttiva mira a ridurre drasticamente il consumo di borse di plastica in materiale leggero, concentrandosi su tutte le borse di plastica di spessore inferiore a 50 micron. Le borse in materiale molto leggero (meno di 15 micron e utilizzate per avvolgere alimenti sfusi (ad esempio frutta, verdura, pesce) possono essere esentate se ciò contribuisce a prevenire lo spreco di alimenti.

La direttiva relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive (direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive [2006/21/CE](#)) ha tentato di affrontare i rilevanti rischi per l'ambiente e per la salute umana associati al volume e al potenziale inquinante dei rifiuti di estrazione attuali e storici.

D. Trattamento e smaltimento dei rifiuti

La progressiva attuazione della direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane (91/271/CEE) in tutti gli Stati membri ha portato a un aumento delle quantità di fanghi di depurazione da smaltire.

La direttiva 96/59/CE concernente i policlorodifenili e i policlorotrifenili (PCB/PCT) mirava a riavvicinare le legislazioni degli Stati membri sullo smaltimento controllato dei PCB e dei PCT, sulla decontaminazione o lo smaltimento degli apparecchi contenenti PCB e/o sullo smaltimento di PCB usati, in vista della loro eliminazione completa. Inoltre, il regolamento (CE) n. 850/2004 relativo agli inquinanti organici persistenti contemplava i PCB.

La direttiva sulle discariche ([1999/31/CE](#)) si proponeva di prevenire o ridurre le ripercussioni negative delle discariche sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque freatiche, del suolo e dell'atmosfera, e sulla salute umana. L'attuazione è restata insoddisfacente in quanto non tutte le disposizioni sono state recepite in tutti gli Stati membri ed esistono numerose discariche illegali.

La direttiva 2000/76/CE relativa all'incenerimento dei rifiuti aveva lo scopo di prevenire o limitare, per quanto possibile, l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo provocato dall'incenerimento o dal coincenerimento dei rifiuti. Dal novembre 2010, è stata abrogata dalla direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali e dalle direttive correlate.

E. Il nuovo pacchetto sull'economia circolare

Nel dicembre 2015 la Commissione ha presentato un piano d'azione sull'economia circolare e quattro proposte legislative che modificano i seguenti atti giuridici: (a) la direttiva quadro sui rifiuti; (b) la direttiva sulle discariche; (c) la direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio; le direttive relative ai veicoli fuori uso, a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori nonché ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). Alcune di tali proposte derivano dall'obbligo legale di rivedere gli obiettivi di gestione dei rifiuti. La direttiva quadro sui rifiuti imponeva alla Commissione di adottare le seguenti misure entro la fine del 2014: rivedere gli obiettivi per il 2020 sul riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti domestici e dei rifiuti da costruzioni e demolizioni, fissare gli obiettivi di prevenzione dei rifiuti per il 2020 e valutare il numero di misure, compresi i regimi di responsabilità estesa del produttore. La direttiva sulle discariche prevedeva che la Commissione rivedesse gli obiettivi fissativi entro luglio 2014 e la direttiva sugli imballaggi entro la fine del 2012.



Adottate nel maggio 2018 in seguito ai negoziati interistituzionali tra il Parlamento e il Consiglio, le quattro direttive ([\(UE\) 2018/849](#), [\(UE\) 2018/850](#), [\(UE\) 2018/851](#) e [\(UE\) 2018/852](#)) hanno integrato i seguenti elementi principali:

- un obiettivo comune dell'UE del 65% per il riciclaggio dei rifiuti urbani entro il 2035 (del 55% entro il 2025 e del 60% entro il 2030);
- un obiettivo comune dell'UE del 70% per il riciclaggio dei rifiuti d'imballaggio entro il 2030;
- un obiettivo vincolante di riduzione del collocamento in discarica a un massimo del 10% dei rifiuti urbani entro il 2035;
- il divieto di collocare in discarica i rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata e l'obbligo di raccolta differenziata per i rifiuti organici entro il 2023 e per i rifiuti tessili e i rifiuti domestici pericolosi entro il 2025;
- la promozione di strumenti economici per scoraggiare il collocamento in discarica;
- la semplificazione e il miglioramento delle definizioni e l'armonizzazione dei metodi di calcolo per i tassi di riciclaggio in tutta l'UE;
- misure concrete per promuovere il riutilizzo e stimolare le simbiosi industriali, trasformando il sottoprodotto di un'industria nella materia prima di un'altra industria;
- regimi di responsabilità estesa del produttore destinati ai produttori affinché immettano sul mercato prodotti più ecologici e sostengano i sistemi di recupero e riciclaggio (ad esempio per gli imballaggi, le batterie, le apparecchiature elettriche ed elettroniche e i veicoli fuori uso).

F. La plastica nell'economia circolare

Il 16 gennaio 2018 la Commissione ha pubblicato una comunicazione che istituisce una strategia europea per la plastica nell'economia circolare. La strategia identifica le sfide principali, tra cui tassi ridotti di riutilizzo e di riciclaggio dei rifiuti di plastica, emissioni di gas a effetto serra associate alla produzione e all'incenerimento della plastica e la presenza di rifiuti di plastica negli oceani. La Commissione propone che tutti gli imballaggi di plastica siano riprogettati in modo da consentirne il riciclaggio e il riutilizzo entro il 2030. Con l'obiettivo di avvicinarsi a tale obiettivo, la strategia presenta un ampio ventaglio di misure incentrate in quattro ambiti: (1) migliorare gli aspetti economici e la qualità del riciclaggio della plastica; (2) ridurre i rifiuti di plastica e arginare il loro abbandono nell'ambiente; (3) promuovere gli investimenti e l'innovazione nella catena del valore della plastica; e (4) sfruttare le azioni globali.

Nel quadro della strategia sulla plastica per affrontare gli sprechi e i rifiuti nocivi di plastica attraverso l'azione legislativa e in seguito a una proposta della Commissione del 28 maggio 2018, il Consiglio e il Parlamento hanno raggiunto un accordo provvisorio il 19 dicembre 2018 per ridurre l'inquinamento da plastica, fissando nuove e rigorose restrizioni su alcuni prodotti di plastica monouso. Tra i prodotti che saranno vietati nell'UE vi sono le posate in plastica (forchette, coltelli, cucchiaini e bastoncini), i piatti e le cannucce di plastica, i contenitori per alimenti e bevande in polistirolo espanso,



i bastoncini cotonati in plastica, ecc. A partire dal 2025 gli Stati membri avranno l'obiettivo, vincolante per tutte le bottiglie di PET, di contenere almeno il 25 % di plastica riciclata. Nel 2030 tutte le bottiglie di plastica dovranno rispettare un obiettivo di almeno il 30 % di contenuto riciclato.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento ha ripetutamente auspicato una nuova agenda per la futura crescita europea, incentrata sull'efficienza delle risorse, che richiederebbe alcuni cambiamenti radicali nei nostri modelli di produzione e di consumo. Un'impostazione basata sull'intero ciclo di vita dovrebbe migliorare l'utilizzo dei materiali secondari e creare gli opportuni incentivi economici per evitare la produzione di rifiuti e favorirne il riutilizzo.

In qualità di colegislatore, il Parlamento ha discusso il pacchetto sull'economia circolare in seno alla commissione per l'ambiente, la salute pubblica e la sicurezza alimentare (ENVI) e presentato 2 000 emendamenti. La posizione del Parlamento è stata approvata il 24 gennaio 2017 in sede di commissione ENVI e, senza modifiche sostanziali, il 14 marzo 2017 in Aula con un'ampia maggioranza. In seguito a negoziati interistituzionali, il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo provvisorio su tutte e quattro le proposte legislative il 18 dicembre 2017. I testi concordati sono stati approvati dal Parlamento in Aula ad aprile 2018.

In seguito alla strategia della Commissione per la plastica nell'economia circolare del gennaio 2018, il Parlamento ha approvato una risoluzione d'iniziativa su tale strategia durante la tornata di settembre 2018. La risoluzione esorta la Commissione, tra le altre cose, a prendere in considerazione l'introduzione di requisiti relativi al contenuto riciclato minimo per specifici prodotti di plastica immessi sul mercato dell'UE. È favorevole alla creazione di un autentico mercato unico per la plastica riciclata, propone misure per risolvere il problema dei rifiuti marini e chiede un divieto della microplastica nei cosmetici e nei prodotti per la pulizia entro il 2020.

Georgios Amanatidis
11/2019

