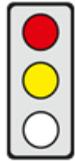


PUNTI CHIAVE

Obiettivo della Comunicazione: La Commissione annuncia numerose misure per creare un'economia circolare che mira ad aumentare la crescita economica riducendo al tempo stesso l'uso delle risorse.

Parti interessate: Imprese, consumatori, autorità



Pro: La convergenza a livello dell'UE di rilevanti dettagli, norme e criteri dei prodotti rafforzerà il mercato interno ed aumenterà la trasparenza.

Contra: (1) Le regole che si propongono per l'economia circolare danneggeranno la crescita se l'uso di materie prime grezze si rivelasse meno costoso.

(2) I requisiti produttivi come "durata" e "riparabilità" sono molto vaghi e consentono uno spazio troppo ampio per le esigenze d'intervento.

(3) Il "diritto alla riparazione", compreso il "diritto all'aggiornamento di software obsoleti" per alcuni dispositivi elettronici rappresenta una significativa ingerenza nella libertà d'impresa e nella libertà contrattuale.

I passaggi più importanti del testo sono evidenziati da un trattino al margine sinistro.

CONTENUTO

Titolo

Comunicazione COM(2020) 98 dell'11 marzo 2020: Un nuovo **Piano d'Azione Circolare sull'Economia** - Per un'Europa più pulita e più competitiva

Riassunto breve

► Contesto e obiettivi

- L'obiettivo di una "economia circolare", nel ciclo di vita dei prodotti - progettazione, fabbricazione, domanda e utilizzo, così come la gestione dei rifiuti - [Piano d'azione per l'economia circolare COM(2015) 614, pagg. 2-4, v. [cepPolicyBrief n. 6/2016](#)], è quello di:
 - salvaguardare le risorse,
 - evitare o ridurre completamente o per quanto possibile i rifiuti e
 - reinserire i materiali nel ciclo economico.
- Il passaggio a un'economia circolare dovrebbe [p. 2]
 - aumentare la crescita economica riducendo al tempo stesso l'uso delle risorse;
 - ridurre la dipendenza dalle "materie prime" - come il petrolio - ottenute dall'ambiente naturale;
 - rendere le aziende più redditizie e l'UE più competitiva a livello internazionale;
 - contribuire al raggiungimento dell'obiettivo della "neutralità climatica" dell'UE entro il 2050 [v. [cepAnalisi n. 3/2020](#)].
- La Commissione annuncia numerose misure per la creazione di un'economia circolare. Queste riguardano
 - varie fasi del ciclo di vita del prodotto, come la progettazione, la fabbricazione e la domanda di prodotti, nonché la gestione dei rifiuti;
 - prodotti ad alta intensità di sfruttamento di risorse come dispositivi elettronici, batterie, veicoli, imballaggi e plastica.

► Design del prodotto

- La Commissione critica il fatto che in una società lineare "prendi-produci-usa-getta" ("take-make-use-dispose"), i produttori non hanno "incentivi sufficienti" per "incrementare la circolarità" dei loro prodotti [p. 3].
- L'attuale direttiva sulla progettazione ecocompatibile [2009/125/CE, v. [cepPolicyBrief](#)] disciplina la definizione di requisiti vincolanti per la "progettazione ecocompatibile" di alcuni "prodotti connessi all'energia" al fine di ridurre il consumo di risorse naturali ed energia, nonché altri impatti ambientali dannosi [p. 3].
- La Commissione vuole estendere il campo di applicazione della direttiva sulla progettazione ecocompatibile "alla più ampia gamma possibile di prodotti" [p. 4] per poter stabilire requisiti vincolanti per essi. Tra questi vi sono [p. 4]
 - la durata, la riparabilità, la riutilizzabilità e la riciclabilità dei prodotti;
 - l'aumento del contenuto di "materie prime secondarie" (materiali frutto di processi di riciclo) nei prodotti.

► **Realizzazione del prodotto**

- Ai sensi dell'attuale Direttiva sulle emissioni industriali [2010/75/UE, v. [cepPolicyBrief](#)], i gestori di impianti industriali devono limitare le emissioni inquinanti provenienti dai processi produttivi in conformità alle "Migliori tecniche disponibili" (BAT - *best available techniques*). La Commissione emana "documenti di riferimento sulle BAT" contenenti limiti obbligatori sulle emissioni [p. 6].
- Al fine di portare "maggiore circolarità" ai processi di produzione, la "circolarità" sarà incorporata nei requisiti applicabili alle "Migliori Tecniche Disponibili" ai sensi della Direttiva sulle emissioni industriali [pag. 6].

► **Domanda di prodotti**

- Per far sì che i consumatori acquistino "più prodotti circolari", riceveranno "informazioni attendibili e pertinenti" [p. 5] sulla loro durata, sulla riparabilità, sulla riutilizzabilità, sulla riciclabilità e sul contenuto riciclato.
- Considerato il potere d'acquisto della spesa pubblica, che ammonta a circa il 14% del PIL dell'UE, la Commissione vuole trasformare le linee guida precedentemente non vincolanti riguardanti i criteri minimi e gli obiettivi per gli "appalti pubblici verdi" in requisiti obbligatori [COM(2008) 400, v. [cepPolicyBrief](#)] [p. 5].

► **Gestione dei rifiuti**

- In confronto all'utilizzo di materie prime nella fabbricazione dei prodotti, il materiale riciclato è spesso di qualità inferiore, troppo costoso e non sufficientemente disponibile sul mercato. La Commissione intende pertanto sostenere un mercato interno ben funzionante nell'UE per materiali riciclati di alta qualità, competitivi e disponibili [p. 15].
- Per poter recuperare materiale riciclato di alta qualità, saranno stabilite regole a livello europeo per [p. 16]
 - raccolta differenziata di diversi tipi di rifiuti;
 - separazione dei rifiuti e la rimozione dei contaminanti.
- Al fine di aumentare la fiducia nella qualità del materiale riciclato, saranno sviluppati standard a livello europeo [p. 16].
- Al fine di ridurre gli ostacoli al trasporto transfrontaliero di materiali riciclati nel mercato interno, come risultato dei diversi modi in cui gli Stati membri attuano la normativa UE sui rifiuti, saranno stabiliti criteri a livello UE per determinare quando un materiale non deve più essere classificato come rifiuto dagli Stati membri, ma come materiale riciclato ["Cessazione della qualifica di rifiuto", art. 6 della Direttiva Quadro sui rifiuti (2008/98/CE)].

► **Dispositivi elettrici**

- La Commissione critica il fatto [p. 7] che:
 - dispositivi elettrici completamente o parzialmente funzionali sono scartati perché il loro design impedisce la riparazione, la batteria non può essere sostituita o il software non è più aggiornabile;
 - meno del 40% dei rifiuti elettronici viene riciclato nell'UE.
- La Commissione chiede [pag. 8]:
 - ai consumatori di ottenere un "diritto alla riparazione" per determinati dispositivi elettrici, compreso il "diritto di aggiornare software obsoleti" (*upgrading*);
 - specifiche vincolanti da stabilire ai sensi della direttiva sulla progettazione ecocompatibile per quanto riguarda la durata, la riparabilità, l'affidabilità e la riciclabilità di telefoni cellulari, tablet e laptop.

► **Batterie e veicoli**

- La Commissione vuole che le regole rendano "più circolare" la catena del valore delle batterie e dei veicoli elettrici [p. 8-9].
- La Commissione vuole regole sul contenuto riciclato obbligatorio per [p. 8-9]
 - batterie, per mezzo di una nuova legislazione;
 - alcuni materiali nei componenti dei veicoli, mediante una modifica della Direttiva sui veicoli fuori uso [2000/53/CE].

► **Imballaggio**

- La Commissione critica il fatto che i rifiuti d'imballaggio continuano ad aumentare notevolmente nell'UE [p. 9].
- La Commissione vuole [p. 9]
 - stabilire requisiti vincolanti nella Direttiva sugli imballaggi [94/62/CE]
 - per la riciclabilità degli imballaggi,
 - per ridurre gli "imballaggi eccessivi",
 - limitare l'uso di alcuni materiali d'imballaggio quando sono disponibili alternative o i prodotti possono essere "maneggiati" in modo sicuro anche senza imballaggio;
 - introdurre un'etichettatura uniforme in tutta l'UE sugli imballaggi per aiutare i consumatori a "separare correttamente" i diversi tipi di rifiuti d'imballaggio.

► **Plastica**

- Secondo la Commissione, il consumo di materie plastiche dovrebbe raddoppiare nei prossimi 20 anni [p. 10].
- Per la plastica in alcuni prodotti - come i veicoli e gli imballaggi - la Commissione vuole requisiti obbligatori sul contenuto riciclato [p. 10].

- Per quanto riguarda le "microplastiche" - particelle di plastica di diametro inferiore a 5 mm - la Commissione vuole [p. 11]
 - indagare i rischi per l'ambiente, l'acqua potabile e gli alimenti;
 - sviluppare metodi per misurare e prevenire il rilascio involontario di microplastiche, ad esempio da pneumatici e tessuti.
- La Commissione critica il fatto che - contrariamente alla loro etichettatura da parte delle aziende come "biodegradabile" o "compostabile" - molte plastiche possono essere decomposte negli impianti di compostaggio solo in condizioni particolari che non esistono in natura. La Commissione vuole quindi stabilire criteri UE uniformi per l'etichettatura dei prodotti di plastica come "biodegradabili" o "compostabili" per garantire che i consumatori possano smaltirli correttamente [p. 11].

Dichiarazione sulla sussidiarietà da parte della Commissione

Poiché, secondo la Commissione, la transizione verso un'economia circolare sarà "profonda", è necessaria la cooperazione a tutti i livelli - locale, regionale, nazionale, UE e internazionale [p. 22].

Contesto politico

La Commissione ha formulato la "Visione di un'Economia Circolare" nel 7° Programma d'Azione Ambientale dell'UE (2013-2020) [COM(2012) 710, v. [cepPolicyBrief n. 25/2013](#)] che ha poi definito nel suo Piano d'Azione per l'Economia Circolare (2015-2019) contenente oltre 50 misure [COM(2015) 614, v. [cepPolicyBrief n. 6/2016](#)], la sua Strategia per Plastica [COM(2018) 28, v. [cepPolicyBrief n. 10/2018](#)] e le sue considerazioni sulla Politica sui Prodotti dell'UE e l'Economia Circolare [SWD(2019) 91]. Alla fine del 2019, la Commissione ha annunciato un nuovo Piano d'Azione per l'Economia Circolare nel suo "European Green Deal" [COM(2019) 640, v. [cepAdhoc](#)].

Opzioni per influenzare il processo politico

Direzioni generali: DG Ambiente

VALUTAZIONE

Valutazione di Impatto Economico

Un'economia circolare può contribuire a salvaguardare le risorse e **a ridurre la dipendenza dalle materie prime** attraverso l'uso di materiali riciclati. **Non può tuttavia garantire** - come indica la Commissione - che **le imprese diventino automaticamente più redditizie o l'UE più competitiva a livello internazionale. Le regole che vengono diffuse dalla Commissione per l'economia circolare, al contrario, danneggeranno la crescita se l'utilizzo di materie prime grezze fosse meno costoso** rispetto, ad esempio, all'uso di materiali riciclati.

I requisiti vincolanti previsti per i prodotti, come la "durata" e la "riparabilità", sono molto vaghi e consentono quindi troppi margini per interventi di tipo dirigista. La Commissione dovrebbe specificare i casi in cui sussiste effettivamente di un problema, perché attualmente i consumatori sono già in grado di riconoscere la durata e la riparabilità di un prodotto prima di prendere la decisione di acquistarlo.

L'uso di prodotti o materiali d'imballaggio riciclati può salvaguardare le risorse, ma non sempre è preferibile anche per ragioni ambientali - che tengono conto dell'impatto complessivo sull'ambiente durante l'intero ciclo di vita - a causa di un "conflitto di obiettivi ecologici". Così, l'uso di materiali riciclati può rendere i prodotti o gli imballaggi più pesanti. In base alla legislazione UE sui rifiuti, tuttavia, i rifiuti devono essere evitati in ordine di priorità ["Gerarchia dei rifiuti", Art. 4 Direttiva Quadro sui Rifiuti (2008/98/CE)].

I produttori non dovrebbero essere obbligati a utilizzare una quantità minima di materiale riciclato nei prodotti e negli imballaggi, in quanto ciò non significa necessariamente che i materiali riciclati siano effettivamente disponibili sul mercato in quantità e qualità idonee. Come in ogni mercato, la scarsità provoca un aumento dei prezzi, che si ripercuote negativamente sui costi di produzione e sui prezzi al consumo.

La richiesta della Commissione di includere la "circularità" come requisito per le "Migliori Tecniche Disponibili" ai sensi del I documenti di riferimento delle BAT per i processi di produzione ai sensi della Direttiva sulle Emissioni Industriali sono ancora molto vaghi. In linea di principio, ciò **comporta il rischio di un notevole onere burocratico** e di costi per le industrie interessate.

La convergenza a livello UE delle informazioni sui prodotti, norme e dei criteri rilevanti per l'economia circolare rafforzerà il mercato interno e aumenterà la trasparenza.

Informazioni standard, a livello UE, "informazioni affidabili e pertinenti" sulla durata, la riparabilità, la riutilizzabilità e la riciclabilità di prodotti possono aiutare i consumatori a fare scelte informate. Allo stesso tempo, tuttavia, il suddetto "conflitto degli obiettivi ecologici" dovrebbe essere considerato e reso pubblico. Inoltre, quando si tratta

L'etichettatura di prodotti, termini come "durata" o "riparabilità" devono essere chiaramente definiti e documentati. Ciononostante, rimane il rischio di un elevato grado di arbitrarietà nella scelta dei criteri da utilizzare.

Gli standard a livello UE per la qualità dei materiali riciclati possono contribuire a ridurre l'incertezza tra gli operatori del mercato e aumentare la domanda e la disponibilità a pagare da parte degli acquirenti, rendendo così redditizio il riciclaggio di alta qualità e trasformandolo in un modello di *business* attuabile nel mercato interno.

I criteri a livello UE che consentono agli Stati membri di classificare la "cessazione della qualifica di rifiuto" del materiale riciclato possono eliminare barriere amministrative e oneri di costo per le imprese nel settore dei trasporti transfrontalieri e rafforzare il mercato interno.

Un "diritto alla riparazione" per i dispositivi elettronici, però, non solo minaccia di limitare in modo significativo le opzioni di progettazione del prodotto, ma può anche produrre gravi inefficienze laddove le riparazioni risultino sproporzionatamente laboriose. Inoltre, la necessità di rendere i dispositivi riparabili, che deriva da un diritto alla riparazione, possono anche comportare un aumento di peso e un maggiore utilizzo di materiali, ad esempio perché i componenti di produzione non possono più essere fissati con colla o saldature, ma devono essere avvitati singolarmente. In primo luogo, ciò risulterebbe in contrasto con l'obiettivo stesso dell'economia circolare di consumare meno risorse e, in secondo luogo, comporterebbe anche questo diverse inefficienze.

Sebbene i requisiti vincolanti per la riciclabilità degli imballaggi possano aiutare a salvaguardare le risorse, essi evidenziano anche un "conflitto di obiettivi ecologici". Così, gli imballaggi in plastica composti da diversi tipi di plastica sono spesso più leggeri e producono quindi meno rifiuti, mentre allo stesso tempo gli imballaggi in plastica realizzati con un solo tipo di plastica sono più facili da riciclare. Oltre a proteggere un prodotto, l'imballaggio offre ai produttori l'opportunità di commercializzare il loro prodotto e quindi di distinguerlo da altri prodotti concorrenti. Sia il requisito - che inoltre è troppo vago - di ridurre il "sovraimballaggio" che il divieto di alcuni materiali d'imballaggio consentono un margine di regolamentazione troppo ampio per intervenire sulle opzioni di progettazione dei produttori d'imballaggi.

I criteri standard dell'UE per etichettare prodotti in plastica come "biodegradabili" o "compostabili" possono evitare informazioni ingannevoli e rendere più facile per i consumatori smaltire i prodotti in plastica in modo appropriato.

Valutazione giuridica

Competenza legislativa

Senza problemi. L'UE può adottare misure ambientali per un uso "prudente e razionale" delle risorse naturali e per la gestione dei rifiuti [art. 192 TFUE].

Sussidiarietà

L'affermazione della Commissione secondo cui la transizione verso un'economia circolare richiederà la cooperazione a tutti i livelli [p. 21] non giustifica in generale l'azione dell'UE in base al principio di sussidiarietà [art. 5, par. 3 TUE]. Infatti, specifiche azioni dell'UE devono essere esaminate attentamente nel singolo caso per verificare se i loro obiettivi possono essere realizzati più efficacemente a livello UE o dagli Stati membri. L'azione dell'UE è giustificata in situazioni transfrontaliere come quella finalizzata alla creazione di un mercato interno per il materiale riciclato. Ciò vale, ad esempio, per gli standard ed i criteri UE per l'applicazione uniforme nell'UE della "cessazione della qualifica di rifiuto" del materiale riciclato.

Compatibilità con il diritto comunitario in altri settori

Il previsto "diritto di riparazione" della Commissione, compreso il "diritto di aggiornare il software obsoleto" per alcuni dispositivi elettronici, costituisce un'ingerenza significativa nella libertà fondamentale protetta di condurre un'attività economica, compresa la libertà contrattuale, che richiede una giustificazione specifica [art. 6 (3) TUE; art. 16 Carta dei diritti fondamentali dell'UE]. Quindi prima di stabilire questi diritti dei consumatori, si dovrebbe esaminare attentamente se la loro effettiva formulazione soddisfa anche tale requisito di giustificazione.

Conclusione

Un'economia circolare può contribuire a ridurre la dipendenza dalle materie prime. Tuttavia, non può garantire che le imprese diventino più redditizie o che l'UE diventi più competitiva a livello internazionale. Le regole diffuse per l'economia circolare danneggeranno la crescita laddove l'uso di materie prime fosse meno costoso. Requisiti per i prodotti come "durabilità" e "riparabilità" sono molto vaghi e lasciano troppi margini per interventi di tipo dirigista.

I produttori non dovrebbero essere obbligati a utilizzare una quantità minima di materiale riciclato, poiché ciò non si tradurrà necessariamente in materiali riciclati effettivamente disponibili in quantità e qualità sufficienti. Includere la "circolarità" come requisito delle "Migliori Tecniche Disponibili" comporta il rischio di notevoli costi ed oneri burocratici. La convergenza di tutta l'UE sulle informazioni, sugli standard normativi e sui criteri pertinenti dei prodotti rafforzerà il mercato interno e aumenterà la trasparenza. Il "diritto di riparazione", compreso il "diritto di aggiornare software obsoleti" per determinati dispositivi elettronici rappresenta potenzialmente un'ingerenza significativa nel diritto di condurre un'attività commerciale e nella libertà contrattuale.