

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa al quadro di monitoraggio per l'economia circolare»

[COM(2018) 29 final]

(2018/C 367/19)

Relatore: **Cillian LOHAN**

Correlatrice: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

| | |
|---|---|
| Consultazione | Commissione europea, 12.2.2018 |
| Base giuridica | Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea |
| Decisione dell'Assemblea plenaria | 19.9.2017 |
| Sezione competente | Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente |
| Adozione in sezione | 26.6.2018 |
| Adozione in sessione plenaria | 11.7.2018 |
| Sessione plenaria n. | 536 |
| Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti) | 172/0/1 |

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la comunicazione sul monitoraggio dell'attuazione dell'economia circolare, che offre un seguito significativo al piano d'azione per l'economia circolare ed è in linea con le raccomandazioni formulate dal CESE nel parere sul pacchetto Economia circolare (NAT/676).

1.2. La comunicazione in esame è un buon punto di partenza, ma manca di un certo numero di indicatori pertinenti ed essenziali:

- progettazione ecocompatibile
- sviluppo di (nuovi) modelli di impresa
- economia collaborativa
- indicatori sociali
- dati sulle emissioni.

1.3. Il CESE osserva che, pur essendo un organo consultivo delle istituzioni dell'Unione europea, non è stato coinvolto nel processo di consultazione volto ad elaborare tali indicatori.

1.4. Dal momento che l'economia circolare è collegata all'economia a basse emissioni di carbonio e agli obiettivi di sviluppo sostenibile, gli indicatori di monitoraggio dovrebbero tener conto di questi aspetti.

1.5. L'attenzione del monitoraggio non deve più essere rivolta esclusivamente ai rifiuti.

1.6. La definizione dei «settori dell'economia circolare» è ristretta e dovrebbe essere ulteriormente sviluppata, in quanto si ripercuote su numerosi indicatori.

1.7. La mancanza di dati in un determinato campo non dovrebbe essere un motivo di esclusione. Le lacune in termini di dati dovrebbero essere indicate esplicitamente, e andrebbero individuate delle strategie per garantire che tali lacune siano colmate. Se continueremo ad accontentarci dei soliti dati tradizionali, non otterremo una misurazione accurata della transizione verso un nuovo modello economico.

1.8. Le politiche e i regolamenti presentano delle incongruenze che ostacolano la transizione delle imprese verso un modello di economia circolare. Tali incongruenze dovrebbero essere localizzate nell'ambito del quadro di monitoraggio.

1.9. L'utilizzo di fondi pubblici dovrebbe essere monitorato tramite un indicatore specifico. Gli investimenti destinati specificamente alle iniziative di economia circolare dovrebbero presentare in sé dei dati da poter utilizzare per definire tale indicatore. È importante monitorare anche il «denaro speso», al pari di quello «investito».

1.10. La piattaforma delle parti interessate per l'economia circolare europea dovrebbe servire da strumento per garantire il coinvolgimento dei soggetti attivi in questo campo. A tal fine si dovrebbe elaborare ed attuare una strategia di comunicazione dotata di obiettivi concreti.

1.11. Si dovrebbe valutare il grado di sensibilizzazione e di educazione del consumatore e dell'utilizzatore per garantire una comprensione migliore del ruolo del consumatore nell'economia circolare e nei flussi dei materiali. Andrebbero promosse e valutate le misure di supporto infrastrutturale che consentono al consumatore di migliorare il suo comportamento in termini di uso efficiente delle risorse e le attività a sostegno della trasformazione del singolo cittadino da «consumatore» a «utilizzatore».

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la comunicazione della Commissione europea. Il monitoraggio dei progressi compiuti verso il conseguimento degli scopi ed obiettivi del piano d'azione per l'economia circolare costituisce una parte essenziale del processo.

2.2. La consultazione che ha preceduto lo sviluppo del quadro di monitoraggio ha dato priorità alle parti interessate, tra le quali avrebbe dovuto figurare anche il CESE, visto che il suo ruolo di organo consultivo è sancito dai Trattati e che al suo interno figurano molte delle pertinenti categorie di interessati.

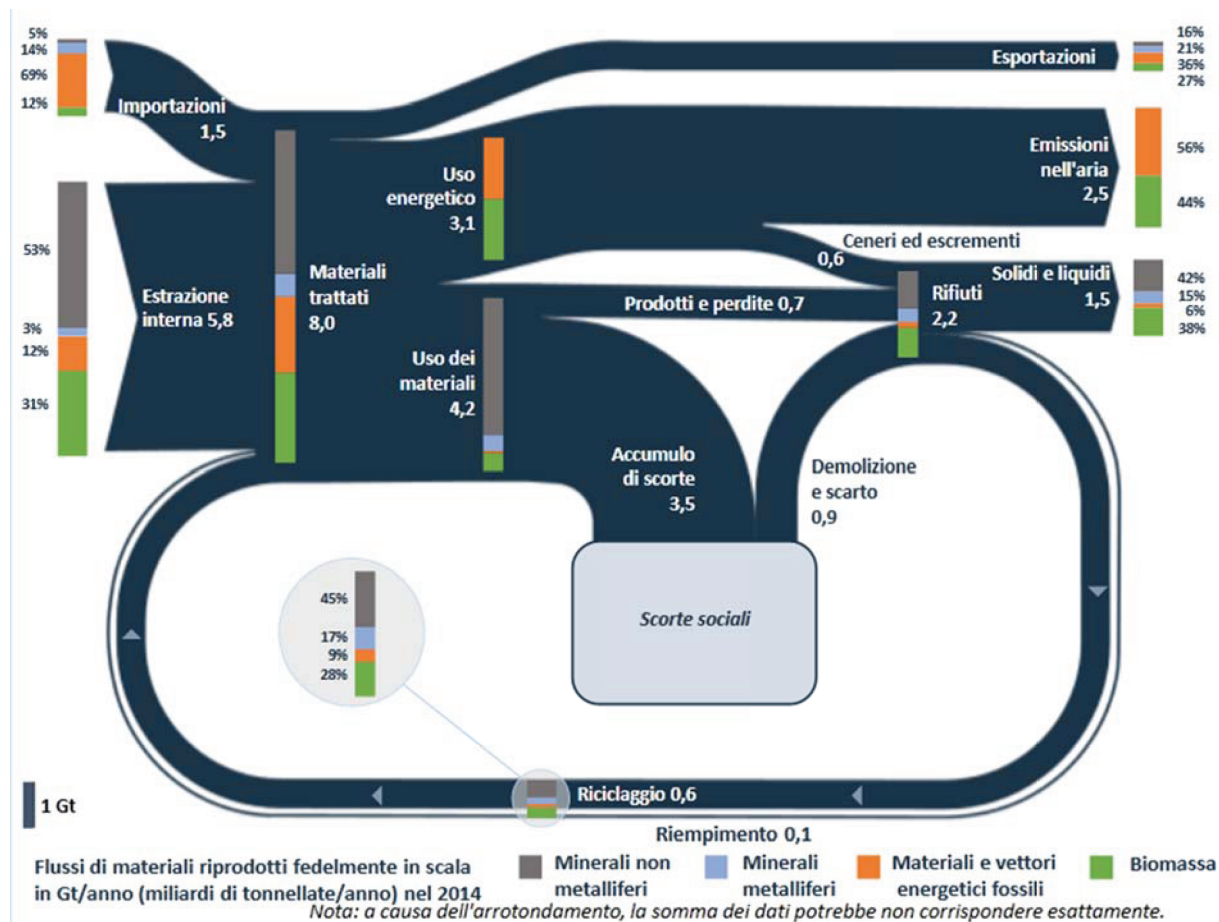
2.3. Perché un sistema di monitoraggio sia efficace è essenziale che i parametri si basino su dati solidi, comparabili tra i diversi Stati membri.

2.4. Monitorare i progressi compiuti verso un'economia circolare è indubbiamente un compito impegnativo. Sarà di fondamentale importanza misurare tutti gli elementi della transizione verso l'economia circolare e garantire che le lacune in termini di dati siano chiaramente identificate.

2.5. Andrebbero stanziati delle risorse per garantire che le eventuali lacune in termini di dati siano colmate stabilendo urgentemente dei criteri e raccogliendo dati al fine di fissare delle cifre di riferimento. Si raccomanda di condurre costantemente attività di ricerca e di monitoraggio dei criteri, delle misure e degli indicatori.

2.6. La definizione dei «settori dell'economia circolare» è piuttosto ristretta e meriterebbe di essere ulteriormente sviluppata. Come conseguenza, essa ha un effetto restrittivo sui parametri utilizzati per valutare l'attività economica, la creazione di posti di lavoro, l'innovazione e altri indicatori.

Figura 1: Flussi dei materiali nell'economia (UE a 28, 2014)

Figura 1: Disponibile al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/material-flow-diagram>

2.7. Dalla figura 1 sui flussi dei materiali risulta che ogni anno nell'UE 8 miliardi di tonnellate di materiali sono trasformati in energia o prodotti. Di questi, 0,6 miliardi di tonnellate sono successivamente esportati, mentre la maggior parte rimane sotto il controllo di operatori all'interno dell'UE. Questa analisi, però, è selettiva dal punto di vista dei materiali considerati, perché esclude flussi importanti come ad esempio i prodotti alimentari e quelli tessili. Si dovrebbe tener conto dell'impatto della produzione rispetto a quello del consumo, considerando come e cosa si produce, si esporta e si importa.

2.8. La comunicazione dovrebbe tenere conto del fatto che gli autori della ricerca suggeriscono che le cifre per il riciclaggio sono ottimistiche e costituiscono verosimilmente una sovrarappresentazione di quanto avviene nella realtà.

2.9. È essenziale collegare l'economia circolare all'economia a basse emissioni di carbonio. Questo tipo di collegamento dovrebbe figurare nel quadro di monitoraggio al fine di potenziare l'azione ed evitare una duplicazione degli sforzi, incrementando l'efficienza del processo di transizione.

2.10. La comunicazione dedica molta attenzione ai rifiuti, e ciò è giustificato in parte dal fatto che, per i rifiuti, sono disponibili dati sicuri, coerenti e comparabili. Tuttavia, qualsiasi attività di monitoraggio dovrà in futuro andare oltre i rifiuti e il riciclaggio, e rivolgere la propria attenzione sulla progettazione, la produzione e il consumo.

2.11. Si dovrebbe valutare il grado di sensibilizzazione e di educazione del consumatore e dell'utilizzatore per garantire che vi sia una comprensione migliore del ruolo del consumatore nell'economia circolare e nei flussi dei materiali. Andrebbero introdotte soluzioni pratiche basate sui fatti — a questo proposito svolge un ruolo significativo l'impegno della società civile e riveste grande importanza la cultura circolare, basata sul ripensamento dei valori e sul cambiamento dei modelli di consumo esistenti.

2.12. Si rende necessaria la redazione di un dizionario, approvato dall'UE, che raccolga le definizioni relative all'economia circolare. L'attuale monitoraggio dei settori dell'economia circolare è troppo ristretto, per definizione, per riuscire ad individuare il tipo di cambiamento sistemico previsto nel piano d'azione per l'economia circolare e auspicato dalla società. Occorre inoltre ridefinire cosa si intende con il termine «rifiuti».

3. I dieci indicatori

3.1. I dieci indicatori sono raggruppati, nella comunicazione, sotto le voci 1) produzione e consumo, 2) gestione dei rifiuti, 3) materie prime secondarie e 4) competitività e innovazione.

3.2. Non esistono indicatori per valutare le emissioni nell'aria, tra cui le emissioni di gas a effetto serra, associate all'attuale modello di economia lineare. Tale valutazione è essenziale, invece, per poter collegare l'economia circolare con un'economia a basse emissioni di carbonio, gli obiettivi dell'UE per il clima e l'energia, e l'accordo di Parigi.

3.3. I dieci indicatori sono fortemente incentrati sui rifiuti. Andrebbe invece condotta un'analisi più ampia, in modo da coprire l'intera catena del valore dei prodotti e dei materiali, ivi compresi la progettazione ecocompatibile, i nuovi modelli imprenditoriali, i cambiamenti dei sistemi gestionali e la simbiosi industriale, nonché nuovi tipi di modelli di consumo.

3.4. In generale, gli indicatori dovrebbero, da un lato, misurare i risultati e i vantaggi dell'economia circolare e, dall'altro, esaminare la circolarità delle risorse.

3.5. In un'economia circolare, i circuiti più brevi, di dimensioni minori, sono preferibili, mentre l'attenzione per l'autosufficienza, presa isolatamente rispetto ad altri indicatori, non è di per sé indice di circolarità. Il tasso di recupero delle materie prime e di utilizzo delle materie prime secondarie possono incrementare l'autosufficienza. Ponendo l'accento sull'autosufficienza quale indicatore, si rischia di trasformarla senza volere in un obiettivo, distogliendo inavvertitamente l'attenzione dall'uso più efficiente delle materie prime e dei prodotti. In questo caso occorre un approccio sistemico.

3.6. È comprensibile che si sia tenuto conto della disponibilità dei dati al momento di scegliere i dieci indicatori. Le lacune nei dati dovrebbero però essere individuate in modo chiaro ed esplicito e, quale parte integrante del quadro di monitoraggio, si dovrebbe elaborare al più presto un piano per far fronte a tali lacune.

3.7. L'attuale piano per migliorare la base di conoscenze, che è tuttora fortemente incentrato sui rifiuti, dovrebbe essere ampliato al fine di abbracciare gli altri aspetti dell'economia circolare.

3.8. La piattaforma delle parti interessate per l'economia circolare europea, un'iniziativa congiunta della Commissione e del CESE, dovrebbe servire da strumento per individuare le lacune nei dati, comprendere quali tendenze prevalgono tra le parti interessate e contribuire a individuare gli ostacoli alla transizione.

4. Prime conclusioni

4.1. *Produzione e consumo*

4.1.1. Gli indicatori relativi alla sezione «produzione e di consumo» sono troppo incentrati sui rifiuti.

4.1.2. In mancanza di dati pertinenti, si misura l'autosufficienza nell'approvvigionamento di materie prime. L'autosufficienza non è di per sé indice di un'economia circolare (cfr. punto 3.4). Andrebbe chiarita la distinzione tra le materie prime vergini e le materie prime secondarie o terziarie. Sarebbe utile, altresì, monitorare gli sviluppi in modo più disaggregato, misurando per esempio il ricorso alle risorse rinnovabili rispetto a quelle non rinnovabili, il recupero di risorse essenziali, come i metalli rari, nonché l'impatto della produzione, delle importazioni e delle esportazioni (cfr. punto 2.8).

4.1.3. Gli appalti pubblici verdi sono un buon indicatore dell'utilizzo dei fondi pubblici e possono essere un incentivo a favore della circolarità. L'attuazione dei piani per gli appalti pubblici verdi negli Stati membri potrebbe essere agevolata da una comunicazione chiara e dallo stanziamento di risorse a favore della formazione sui collegamenti tra gli appalti verdi e la circolarità, gli obiettivi di sviluppo sostenibile e gli obiettivi dell'accordo di Parigi per un'economia a basse emissioni di carbonio.

4.1.4. In fase di valutazione dei piani nazionali e regionali in materia di appalti pubblici verdi, andrebbero monitorati i programmi di formazione destinati agli acquirenti pubblici per poi condividere le informazioni raccolte. Occorre far fronte alla scarsa comprensione delle evidenti contraddizioni tra appalti circolari o appalti verdi, da un lato, e le regole del mercato unico, dall'altro.

4.1.5. Occorre trovare strumenti appositi per analizzare la complessa questione del punto, nella catena di approvvigionamento, in cui gli alimenti vengono sprecati. Non basta individuare gli sprechi alimentari a livello del consumatore, visto che è necessario un cambiamento sistemico per affrontare questo problema di portata enorme.

4.1.6. Tuttavia gli sprechi alimentari sono solo uno degli aspetti che giustificano l'introduzione della circolarità nel settore agroalimentare. Sono necessarie definizioni chiare per individuare le pratiche agricole circolari. Queste vanno elaborate con urgenza in consultazione con le parti interessate (cfr. 2.13). Gli sprechi alimentari dovrebbero essere monitorati in quanto parte integrante di un sistema, in modo da tener conto delle interdipendenze tra la produzione alimentare, gli sprechi alimentari e altri settori quali l'energia, la mobilità e la gestione delle risorse idriche.

4.1.7. Alcuni aspetti fondamentali della transizione verso un'economia circolare, che non sono stati affrontati nella comunicazione in esame, dovrebbero invece essere inseriti nella sezione «produzione e consumo» del quadro di monitoraggio. Tra questi figurano la progettazione ecocompatibile, i nuovi modelli di proprietà, gli accordi volontari, le informazioni ai consumatori, il comportamento dei consumatori, le infrastrutture di supporto, la mappatura delle sovvenzioni che possono favorire attività contrarie alla circolarità e i collegamenti a un'economia a basse emissioni di carbonio e agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

4.2. Gestione dei rifiuti

4.2.1. Una ridefinizione della gestione dei rifiuti e dei rifiuti stessi, la promozione della ricerca e dell'innovazione nel campo del riciclaggio, i nuovi modelli imprenditoriali, le nuove catene del valore e il superamento del riciclaggio sono elementi fondamentali per l'economia circolare. In tale contesto dovrebbe figurare il passaggio dalla gestione dei rifiuti alla gestione delle risorse.

4.2.2. Il quesito più importante da porre nel monitoraggio dei rifiuti urbani e delle percentuali di riciclaggio è: dove, lungo la catena del valore, avviene la misurazione: a monte o valle della raccolta differenziata? Questo aspetto è menzionato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione, ma non trova riscontro esplicito nella comunicazione. Il CESE ha mantenuto, in modo coerente, la posizione secondo cui il punto più preciso in cui effettuare la misurazione è a valle della raccolta differenziata.

4.2.3. Il monitoraggio dei rifiuti urbani dovrebbe interessare anche le acque reflue. I rifiuti umani si trasformano in una valida fonte energetica se sono trattati nei digestori anaerobici. Così si può contribuire anche a una riduzione delle emissioni provenienti da altre fonti energetiche.

4.3. Materie prime secondarie

4.3.1. Di vitale importanza è il ruolo di un mercato vivace e funzionale delle materie prime secondarie nell'ambito dell'economia circolare.

4.3.2. In un'economia circolare, i concetti legati ai flussi dei materiali non devono fermarsi al riciclaggio, ma estendersi al monitoraggio dei flussi dei materiali sottoposti a riutilizzo e a riparazione, ivi comprese le attività di rigenerazione. Le definizioni si rivelano ancora una volta essenziali, in quanto i rifiuti prodotti da un settore dovrebbero costituire una potenziale risorsa per un altro settore.

4.3.3. Si dovrebbe riconoscere che esiste una differenza tra la fine del ciclo di vita di un prodotto (con cui si intende la fine del suo funzionamento) e la fine del ciclo di vita dei componenti e dei materiali utilizzati per costruirlo.

4.3.4. Il flusso dei materiali all'interno di un'economia circolare dovrebbe anche tener traccia dei passaggi di proprietà in un modello imprenditoriale basato sui servizi.

4.3.5. Questa sezione della comunicazione è dedicata alla gestione dei rifiuti attualmente in produzione, e sottolinea l'opportunità di creare, grazie a questo processo, materie prime secondarie. Si tratta di un'iniziativa positiva che però è limitata dal fatto che sono escluse dalla valutazione importanti categorie di flussi di materiali, tra cui i prodotti alimentari e quelli tessili.

4.3.6. È essenziale monitorare la programmazione degli stock di infrastrutture e prodotti, al fine di assicurare che le materie prime utilizzate in questo spazio siano recuperabili una volta venuta meno la funzionalità o la necessità di questi stock in particolare. In tal modo aumenterebbero di più del doppio le potenzialità di gestire i flussi dei materiali. La digitalizzazione può rivelarsi un utile facilitatore per questa attività di monitoraggio.

4.3.7. La comunicazione potrebbe essere maggiormente trasparente e chiara riguardo a quali materiali figurano negli stock di infrastrutture e prodotti, nonché alle modalità di misurazione e di monitoraggio di tali scorte.

4.4. Competitività e innovazione

4.4.1. L'innovazione, gli investimenti e gli scambi sono le principali operazioni con le quali le imprese contribuiscono ai progressi verso l'economia circolare. Dal momento che l'economia circolare è rilevante per tutti i settori economici e, più importante ancora, richiede la cooperazione tra settori, essa ha bisogno di un approccio di più ampia portata.

4.4.2. Andrebbero seguiti da vicino gli sviluppi specifici della progettazione ecocompatibile nonché l'affermarsi di nuovi modelli imprenditoriali basati sui servizi e di forme flessibili di proprietà. Andrebbero sottoposte a monitoraggio, ad esempio, l'elaborazione e l'applicazione di norme correlate alla progettazione ecocompatibile pertinenti per l'economia circolare.

4.4.3. Alcune imprese si stanno indirizzando verso il settore della rigenerazione, aggiudicandosi parti significative dei mercati. Questo fenomeno merita di essere inserito in un quadro di monitoraggio.

4.4.4. Anche l'utilizzo di fondi pubblici dovrebbe essere monitorato ricorrendo a indicatori specifici. Gli investimenti destinati in modo specifico alle iniziative dell'economia circolare dovrebbero essere dotati di dati propri da poter utilizzare per la definizione di questo indicatore, in modo da poter misurare non soltanto il denaro speso, ma anche l'impatto conseguito.

4.4.5. Gli investimenti privati svolgono anch'essi un ruolo fondamentale nella transizione verso un'economia circolare a basse emissioni di carbonio. I settori degli investimenti, delle assicurazioni e delle banche hanno già messo a punto strumenti e modelli di valutazione. Gli investimenti privati, al pari delle finanze pubbliche, dovrebbero, in quanto tali, essere quantificati nel sistema di monitoraggio.

Bruxelles, 11 luglio 2018.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Luca JAHIER
