



R.ETE.

IMPRESE ITALIA

# Senato della Repubblica

## 13<sup>a</sup> Commissione

Territorio, ambiente, beni ambientali

**Atto comunitario n. 317**

**Relazione della Commissione al  
Parlamento europeo, al Consiglio, al  
Comitato economico e sociale europeo e  
al Comitato delle Regioni sull'attuazione  
del piano d'azione per l'economia  
circolare (COM (2017) 33 definitivo)**

Audizione

30 maggio 2017

## Premessa

R.E TE. Imprese Italia ha colto con estremo favore la spinta che l'UE ha voluto dare sull'Economia circolare, attraverso il Pacchetto adottato a fine 2015.

Una serie di proposte che cadono in un periodo di rinnovato interesse su questi temi come dimostrato dalla emanazione dell'**Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile dalla firma dell'Accordo di Parigi sul clima**. Obiettivi importanti, che rischiano però di risultare fragili se non adeguatamente accompagnati da politiche coerenti e misure concretamente applicabili.

Alla luce di ciò, riteniamo fondamentale che l'Europa prosegua nel suo impegno forte su questi temi, recuperando il ruolo di traino sulla sostenibilità che da sempre ha caratterizzato le politiche comunitarie:

**L'impegno dell'UE**

*Trattato sull'Unione Europea, 1992*

L'UE si adopera per lo **sviluppo sostenibile** dell'Europa, basato su:

- una **crescita economica equilibrata** e sulla **stabilità dei prezzi**
- su un'**economia sociale di mercato** fortemente competitiva che mira alla **piena occupazione** e al **progresso sociale**
- su un **elevato livello di tutela** e di **miglioramento della qualità dell'ambiente**

Diagramma a Venn con tre cerchi: Sociale (blu), Ambientale (verde) e Economico (rosso). Le intersezioni sono: Vivibile (Sociale e Ambientale), Egno (Sociale e Economico), Realizzabile (Ambientale e Economico). L'intersezione centrale è Sostenibile.

Non a caso, uno dei temi che maggiormente ha caratterizzato il dibattito del Parlamento Europeo sul Pacchetto ha riguardato la **definizione degli obiettivi**, nel tentativo di trovare il giusto equilibrio tra la necessità di definire impegni ambiziosi e vincolanti e le preoccupazioni davanti a vincoli ritenuti troppo stringenti.

In proposito R.E TE. Imprese Italia ha già avuto modo di esprimere, in occasione di precedenti Audizioni, la condivisione circa l'opportunità di porre nuovi e più

ambiziosi obiettivi; ma al contempo è **necessario migliorare e rafforzare le politiche e gli strumenti per renderli credibili e raggiungibili.**

Riteniamo inoltre che la capacità di raggiungere i nuovi obiettivi dovrà necessariamente passare da un adeguato coinvolgimento dell'intero sistema economico caratterizzato, in Italia come in Europa, dalla piccola e media impresa diffusa e radicata sul territorio:

**Perché le PMI vogliono esserci**

stretto collegamento tra **economia circolare – made in Italy – qualità**  
tutti fattori cruciali per la competitività del paese e delle nostre PMI

*Orientare le scelte imprenditoriali e l'azione pubblica verso questi principi significa integrare:*

- ✓ innovazione
- ✓ sostenibilità ambientale
- ✓ forme di consumo aperte alle nuove tecnologie e ai contesti globali.

Un approccio in cui **l'artigianato, il commercio e le piccole imprese in generale** sono parte attiva, pronte a coglierne tutte le opportunità.

In proposito riteniamo utile evidenziare alcuni dati da cui emerge il ruolo attivo e fondamentale delle piccole imprese su questi temi:

**Economia circolare: un ambito in cui l'Italia ha molti primati (ma poca percezione e margini di miglioramento)**

«Relazione sullo Stato della Green Economy 2016» - Fondazione Sviluppo Sostenibile

- ✓ Primo posto in Europa per **riciclo dei rifiuti speciali** (sui **rifiuti urbani** il dato è meno incoraggiante, con una percentuale di riciclo di un punto al di sotto della media Europea)
- ✓ Secondo posto per **produttività delle risorse**
- ✓ Terzo posto per **Eco-innovazione**



Fonte: Rapporto ISPRA Rifiuti speciali 2016 - dati 2014

L'Italia dispone già di buone capacità nel settore del riciclo. In particolare, nel campo della gestione dei **rifiuti prodotti dalle imprese**, il ricorso al recupero di materie risulta predominante (62.4% del totale, per i RNP la percentuale sale al 73.2%)

## Economia circolare, 67% delle PMI italiane ha fatto eco-investimenti



Quasi un quarto delle PMI dell'Ue e il 67% di quelle in Italia negli ultimi tre anni ha intrapreso delle attività legate all'economia circolare, in particolare per ridurre i rifiuti tramite riciclo e riuso. È quanto emerge dall'ultima indagine di Eurobarometro, condotta nei 28 Paesi Ue nel febbraio scorso.

(Fonte: Commissione Europea, Eurobarometro «SMEs and Circular Economy» Aprile 2018)

A prevalere in genere, con il 65% in Italia e il 63% a livello europeo, è l'autofinanziamento.

Inoltre le nostre PMI hanno la minore quantità di rifiuti per euro prodotto e sono seconde in Europa in termini di innovazione di processo e di prodotto

(Fonte: Indagine Symbola «Le PMI e la sfida della qualità»)

*A questi risultati vanno aggiunti tanti comportamenti non codificati delle nostre piccole imprese!*

E' evidente da queste cifre come l'Economia circolare non sia solo un'opportunità ma un percorso inevitabile che l'Europa può spingere in avanti attraverso principi e obiettivi ambiziosi, e che l'Italia deve saper perseguire concretamente attraverso politiche che abbiano come fattore comune e imprescindibile il superamento di scelte obsolete e non più compatibili con la necessità di evoluzione accelerata del nostro modo di fare sviluppo.

Infatti l'economia circolare non riguarda esclusivamente la gestione dei rifiuti e gli obiettivi di riciclo (che comunque ne rappresentano una parte importante), ma costituisce un principio da sviluppare in un'ottica di sistema, che coinvolga complessivamente tutta l'economia.

Per tali ragioni il coinvolgimento delle PMI, il trasferimento di buone pratiche e i processi di innovazione sono fondamentali per implementare gli obiettivi del Piano d'Azione; basti pensare che:

- 690.000 micro e piccole imprese rappresentano il 97% del totale dei produttori di rifiuti (circa 52 mln di tonnellate).
- Il 95% dei rifiuti prodotti dalle micro e piccole imprese sono rifiuti NON pericolosi e quindi con maggiori opportunità di recupero.
- La percentuale di recupero di tali rifiuti raggiunge il 78%, rispetto al 69% registrato in generale e, tra i rifiuti pericolosi prodotti dalle micro e piccole

imprese, questa differenza aumenta, dal 36% di recupero per i rifiuti delle micro e piccole imprese contro il 25% del dato generale.

*(Dati ECOCERVED «Rifiuti nelle piccole e medie imprese» novembre 2015)*

Con riferimento ai contenuti della Relazione COM(2017)33 oggetto dell’Audizione odierna, evidenziamo di seguito alcune osservazioni.

### ✓ **Energia**

La relazione dedica alcune specifiche riflessioni al capitolo energia. Infatti l’energia rappresenta un tassello chiave per la strategia dell’economia circolare, oltre che un’opportunità di crescita competitiva e occupazionale delle imprese. In proposito, l’Europa sta affrontando la transizione verso la sostenibilità energetica attraverso un pacchetto organico e articolato di misure di cui si condividono gli obiettivi, come già evidenziato in sede delle precedenti Audizioni in materia.

### ✓ **Pacchetto legislativo sui rifiuti**

La parte più consistente di questa prima fase attuativa del Piano d’Azione è rappresentata dalle proposte di modifica della Direttiva rifiuti. Anche in questo caso, il tema è stato approfondito in precedenti Audizioni dedicate.

Ci preme comunque evidenziare nuovamente, vista l’importanza del tema, alcune considerazioni di rilievo in merito.

La revisione della direttiva quadro sui rifiuti dovrebbe rilanciare e rafforzare i principi generali e gli obiettivi ma, al contempo, essere in grado di garantire l’attuazione di strumenti concreti e correggere le barriere che ad oggi ne hanno rallentato il raggiungimento dei risultati attesi. Infatti il contesto normativo ha rappresentato uno degli ostacoli principali allo sviluppo di un modello efficace di economia circolare: una normativa non sempre omogenea, carente in alcuni ambiti ed estremamente burocratica, spesso non utile bensì dannosa rispetto agli obiettivi ambientali, ha ostacolato un processo di riconversione del nostro modello di sviluppo.

Rispetto ai contenuti specifici della Direttiva, due temi appaiono particolarmente rilevanti:

1. La **definizione di rifiuto urbano** che, anche nella sua versione attuale, lascia ancora troppo spazio ad un utilizzo improprio del principio di assimilazione di cui in Italia i Comuni hanno abusato in questi anni. Occorre evitare, formulando una definizione più chiara e ben delimitata di rifiuto urbano, che si continui con la pratica scorretta di includere nella privativa degli enti locali anche quei quantitativi di rifiuti “speciali” che oggi sono gestiti, con risultati soddisfacenti, dalle imprese private che operano su libero mercato.
2. Con riferimento al principio di **responsabilità estesa del produttore**, su cui la Direttiva interviene in maniera significativa, va chiarito che tale principio non deve coincidere con un potere di gestione esclusiva del rifiuto da parte del produttore stesso del bene, tenuto conto che l'interesse di quest'ultimo può confliggere con i principi di gerarchia dei sistemi di smaltimento sanciti dall'UE. In aggiunta, si dovrebbe esplicitare la necessità che, nell'applicazione di tale principio, venga previsto un ruolo attivo di tutti i soggetti coinvolti nell'intera filiera di gestione dei rifiuti.

### ✓ **Proposta legislativa relativa alla vendita on-line di beni**

Oltre ai contenuti trattati nella proposte legislative in questione, è utile evidenziare come la vendita on-line di beni stia impattando in maniera significativa sul corretto funzionamento di molte disposizioni legislative in campo ambientale.

Infatti, il canale di vendita on-line sta rappresentando un ambito nel quale, probabilmente a causa della difficile organizzazione di controlli adeguati, si manifestano numerosi fenomeni di elusione delle norme ambientali.

Si riportano, a titolo esemplificativo:

- la vendita di fgas o prodotti contenenti fgas a soggetti non certificati, come previsto dalla normativa vigente;
- all'immissione di pneumatici senza applicare il contributo ambientale.

Questi fenomeni, oltre a vanificare gli obiettivi di tutela ambientale delle normative di riferimento, creano una situazione di svantaggio competitivo per le imprese nazionali che gestiscono la propria attività correttamente e nel rispetto delle regole ambientali.

Riteniamo pertanto che debba essere avviata una seria riflessione volta a definire un sistema di regole e controlli in grado di riportare nella legalità ambientale la fattispecie della vendita on-line.

### ✓ **Piattaforma a sostegno del finanziamento dell'economia circolare**

Abbiamo seguito con attenzione la proposta di costituzione di una Piattaforma a sostegno del finanziamento dell'economia circolare.

In proposito, condividendone gli obiettivi generali, abbiamo però alcune perplessità rispetto ad alcuni aspetti di rilievo. Non sono infatti ancora state chiarite le modalità concrete di funzionamento di tale piattaforma né le modalità di coinvolgimento degli stakeholders.

Inoltre, uno dei tre pilastri della piattaforma è relativo ad una attività di consulenza che appare quantomeno anomalo assegnare ad uno strumento di questo tipo.

### ✓ **Appalti pubblici verdi**

La strategia comunitaria del Green Public Procurement avrebbe dovuto rappresentare un pilastro fondamentale in favore del mercato dei prodotti verdi. In proposito il lungo percorso di implementazione di questa strategia ha mostrato nel tempo alcune criticità; le due principali, a nostro avviso, riguardano: le difficoltà per le stazioni appaltanti pubbliche e private di gestire un cambiamento così significativo di logica e di impostazione; la complessità, sia nella definizione che nell'attuazione, dei criteri ambientali minimi (CAM).

Tenuto conto che, con le novità introdotte dal nuovo Codice degli appalti, il sistema degli appalti verdi, assume una connotazione vincolante e, ferma restando la condivisione generale degli obiettivi che hanno portato alla definizione di questa



strategia, si ritiene però che vadano individuate e affrontate le criticità che hanno reso questo strumento praticamente inattuato. E' fondamentale che questo processo venga perseguito con un coinvolgimento attivo delle imprese che dovranno concretamente adeguare i propri processi e prodotti ai nuovi requisiti.

### ✓ **Innovazione e incentivi**

Il tema dell'innovazione tecnologica finalizzata all'economia circolare è trattato in più parti della relazione: dai patti per l'innovazione, ai fondi di coesione, agli altri programmi comunitari (in particolare Horizon 2020).

In proposito, seppure qualche passo in questo ambito sia stato fatto, si evidenzia la necessità di prevedere strumenti che possano essere compatibili con le caratteristiche e le esigenze delle micro e piccole imprese in questo ambito; troppo spesso però, gli strumenti di sostegno all'innovazione, anche a livello comunitario, presentano delle caratteristiche che rendono difficile l'accesso alle imprese più piccole. Inoltre si rende necessario attuare la previsione, contenuta nel Piano d'Azione, di coinvolgere il sistema bancario per un impegno rilevante sul tema dell'economia circolare.

Nella relazione, inoltre, non si fa alcun riferimento alla leva fiscale, strumento che presenta potenzialità enormi per stimolare un modello di sviluppo basato sulla circolarità.

### ✓ **Buone pratiche per la raccolta differenziata dei rifiuti**

Crediamo che la promozione di buone pratiche per la raccolta differenziata dei rifiuti e il successivo riciclo e recupero passi necessariamente per il coinvolgimento delle utenze non domestiche. Le imprese hanno dovuto far fronte a tributi per lo smaltimento elevati e non rispondenti alla reale produzione dei rifiuti, a fronte di servizi spesso carenti e inefficienti. Le inefficienze nella gestione si sono scaricate sul carico tariffario per le imprese. Un carico che non ha mai corrisposto alla reale produzione dei rifiuti né tantomeno offerto servizi di qualità o incentivato azioni virtuose di recupero o riciclo sul territorio. Una prassi in



aperta violazione, peraltro, del principio “Chi inquina paga” visto che le imprese continuano a pagare la Tari sulla base di coefficienti presuntivi di produzione.

Sarebbe pertanto opportuno intervenire affinché venga reso sempre più cogente il riferimento ai fabbisogni standard, nella determinazione da parte dei Comuni del costo del servizio e vengano messe in atto misure in grado di agevolare comportamenti virtuosi. Detassazione delle aree scoperte non idonee a produrre rifiuti, incentivi o riduzioni della tassa per le utenze dotate di compostiere o altri sistemi di riciclo diretto di materiali, sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti potrebbero rappresentare soluzioni valide per avviarsi su questa strada.

### ✓ **Rifiuti da costruzione e demolizione**

Si tratta di un ambito a cui il Piano d’Azione dedica uno spazio di rilievo, sul quale c’è ancora molto da fare. In Italia i dati dell’ultimo rapporto ISPRA sui rifiuti speciali denotano forti carenze sui dati di raccolta e gestione dei rifiuti del settore edile; al contempo le imprese soffrono una normativa complessa ed onerosa che sfavorisce, anziché incentivare, la migliore gestione di questi rifiuti.

In questo ambito le Associazioni rappresentative delle imprese della filiera hanno avviato nei mesi scorsi un confronto approfondito volto ad individuare pratiche e strumenti idonei a favorire il raggiungimento dei necessari risultati in questo settore; ciò però sarà possibile solo attraverso una razionalizzazione della normativa di riferimento.

### **In conclusione, alcune ulteriori proposte:**

- **Conciliare tutela dell’ambiente e semplificazione** (sfatiamo l’idea che solo norme estremamente complesse tutelino l’ambiente: spesso è vero il contrario); rimuovere tutte quelle norme che ostacolano lo sviluppo di un modello di economia circolare.
- **Definire una strategia pluriennale**, incentrata su **obiettivi** ma, soprattutto, realizzata attraverso **strumenti** concreti in grado di sostenere gli investimenti delle imprese, anche le più piccole. Solo attraverso politiche

solide possono essere sostenuti gli investimenti delle imprese in questo settore.

- Migliorare la nostra capacità di **sfruttare le risorse economiche esistenti**, soprattutto quelle europee che molto puntano sui temi dell'economia circolare, della green economy, della sostenibilità in generale.
- **Creare sinergie**, tra imprese, ma soprattutto tra imprese - PA - mondo della ricerca.
- Nell'immediato, prevedere una **nuova delega sui temi ambientali**, con l'obiettivo di garantire una legislazione più coerente con un modello di economia circolare, e definendo un percorso di medio lungo termine volto non solo a recepire ma a valorizzare e potenziare l'impatto delle politiche necessarie ad attuare gli impegni assunti su questi temi.