

Relazione speciale

Economia circolare

Nonostante l'azione dell'UE, la transizione
negli Stati membri procede lentamente



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - X
Introduzione	01 - 14
Economia circolare	01 - 02
Enfasi crescente posta dalla legislazione UE sull'economia circolare	03 - 08
I piani d'azione per l'economia circolare della Commissione	09 - 14
Estensione e approccio dell'audit	15 - 21
Osservazioni	22 - 91
Gli Stati membri rivolgono una crescente attenzione all'economia circolare, ma i progressi sono lenti e il monitoraggio è problematico	22 - 32
I progressi degli Stati membri verso l'economia circolare procedono lentamente	23 - 26
Il CEAP 1 ha influenzato le strategie di economia circolare degli Stati membri	27 - 28
Debolezze del quadro di monitoraggio della Commissione	29 - 32
Vi sono scarsi elementi che dimostrino l'efficacia delle misure del CEAP 1 nel promuovere la transizione degli Stati membri verso un'economia circolare	33 - 51
La Commissione ha concluso che non è possibile individuare l'obsolescenza programmata	35 - 37
Non è chiaro in che misura sia stato utilizzato il sostegno per la sostituzione delle sostanze pericolose	38 - 39
Il contributo offerto dai progetti che promuovono l'accesso a tecnologie di produzione avanzate è stato limitato	40 - 42
I documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili (BREF), il sistema di ecogestione e audit (EMAS) e il programma pilota sul sistema di verifica delle tecnologie ambientali (ETV) hanno avuto un impatto limitato sulla sostenibilità dei processi produttivi	43 - 49
La Commissione ha intrattenuto il dialogo con i portatori di interessi attraverso le sedi di scambio esistenti	50 - 51

I finanziamenti UE a sostegno della transizione verso l'economia circolare erano disponibili, ma sono stati utilizzati in minima parte per la progettazione circolare	52 - 91
La Commissione ha programmato finanziamenti UE ingenti per l'economia circolare	54 - 55
Uso limitato dei fondi della politica di coesione per i progetti di progettazione circolare	56 - 65
La Commissione ha mobilitato i finanziamenti di Orizzonte 2020 per l'economia circolare, ma l'impatto sugli Stati membri è limitato	66 - 75
LIFE ha finanziato progetti di economia circolare, ma non si conosce la quota dei finanziamenti destinati alla progettazione circolare	76 - 81
Il programma COSME ha fornito un sostegno limitato agli obiettivi di progettazione circolare	82 - 85
Il sostegno del FEIS alla progettazione circolare è stato limitato dalla domanda di mercato	86 - 91
Conclusioni e raccomandazioni	92 - 98

Allegati

Allegato I – Recepimento delle direttive UE pertinenti in materia di economia circolare adottate durante il CEAP 1

Allegato II – Elenco delle azioni previste dal CEAP 1 e dal CEAP 2 della Commissione a sostegno della progettazione circolare

Allegato III – Il quadro di monitoraggio per l'economia circolare

Abbreviazioni e acronimi

Glossario

Risposte della Commissione

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I Tradizionalmente, le economie tendono a seguire un ciclo lineare “prendi-produci-usa-getta”. Un’economia circolare, invece, preserva quanto più a lungo possibile il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse e riduce al minimo i rifiuti. Per i cittadini, ciò si traduce in prodotti che durano più a lungo e/o sono più facili da riparare, aggiornare, rifabbricare, riutilizzare o riciclare. A livello di imprese, tale approccio garantisce una maggiore efficienza delle risorse.

II La progettazione di un prodotto determina circa l’80 % del relativo impatto ambientale. Al fine di ridurre al minimo detto impatto ambientale, i prodotti e i processi produttivi devono essere riprogettati in base ai principi di economia circolare, in linea con la priorità dell’UE di prevenire la produzione dei rifiuti.

III L’efficienza delle risorse è parte dell’agenda politica dell’UE da oltre un decennio. I piani d’azione per l’economia circolare sono elementi integranti delle strategie della Commissione in materia di economia circolare. Nel 2015, la Commissione ha pubblicato il primo piano d’azione per l’economia circolare, comprendente misure volte a istituire il quadro normativo di riferimento e a fornire orientamenti strategici, stanziare finanziamenti UE e monitorare la transizione verso l’economia circolare da parte dell’UE. Nel 2020, in risposta al Green Deal europeo, la Commissione ha pubblicato un nuovo piano d’azione, che prende spunto dal precedente e fissa l’obiettivo di raddoppiare la percentuale di materiali riciclati e reintrodotti nell’economia europea entro il 2030.

IV Con il presente audit, la Corte intendeva valutare se l’azione della Commissione fosse stata efficace nell’influenzare le attività di economia circolare negli Stati membri. La Corte si è concentrata sulle azioni relative alla progettazione e alla produzione intraprese dalla Commissione a partire dal primo piano d’azione del 2015. Ha esaminato il ritmo con cui gli Stati membri hanno attuato la transizione verso l’economia circolare, l’efficacia delle misure abilitanti della Commissione volte a sostenere tale transizione e la mobilitazione dei fondi UE da molteplici fonti a favore dell’economia circolare. La relazione intende contribuire ad affrontare l’attuale sfida di ridurre l’impatto ambientale delle attività economiche nell’UE. Dovrebbe aiutare la Commissione a migliorare il monitoraggio della transizione verso un’economia circolare e a dirigere meglio i finanziamenti UE verso la progettazione circolare dei prodotti e dei processi produttivi, che rappresenta il modo più efficace per realizzare un’economia circolare.

V In generale, la Corte ha concluso che vi sono scarsi elementi probatori che confermino che i piani d'azione per l'economia circolare, e in particolare le azioni relative alla progettazione circolare dei prodotti e dei processi produttivi, abbiano influito sulle attività di economia circolare negli Stati membri.

VI Tra gli aspetti positivi si registra il fatto che, dalla pubblicazione del primo piano d'azione, vi è stato un incremento delle attività di economia circolare da parte dei governi degli Stati membri. I progressi appaiono tuttavia ancora lenti. Il conseguimento dell'obiettivo dell'UE di raddoppiare la percentuale di materiali riciclati e reintrodotti nell'economia entro il 2030 appare decisamente problematico.

VII Il quadro elaborato dalla Commissione per monitorare la transizione dell'UE verso un'economia circolare non ha tenuto pienamente conto di tutti gli aspetti principali, poiché mancavano specifici indicatori relativi alla progettazione circolare dei prodotti. La Corte ha rilevato che, anche se il quadro di monitoraggio era in fase di revisione al momento dell'audit, gli indicatori definiti dalla Commissione non permettevano di monitorare in modo completo i progressi complessivi compiuti nella transizione.

VIII La Corte ha riscontrato che vi sono scarsi elementi che confermino l'efficacia delle misure del piano d'azione, volte a favorire la transizione degli Stati membri verso un'economia circolare attraverso orientamenti strategici in ambiti quali l'innovazione e gli investimenti. In linea con la legislazione dell'UE, gli Stati membri dovrebbero fare un uso accorto degli investimenti UE, attribuendo la priorità alla prevenzione dei rifiuti.

IX Nel periodo 2014-2020, l'UE aveva programmato lo stanziamento di oltre 10 miliardi di euro di finanziamenti per la transizione verso un'economia circolare. Nonostante la disponibilità dei fondi UE e il sostegno complessivo all'economia circolare, la Commissione e gli Stati membri non hanno utilizzato i finanziamenti in maniera mirata ed efficace per investimenti nella progettazione circolare dei prodotti e dei processi produttivi. I finanziamenti UE sono stati per lo più utilizzati per la gestione dei rifiuti, il cui contributo alla riduzione dell'impatto ambientale è meno efficace. Sebbene nella programmazione del periodo 2021-2027 sia stata rivolta maggiore attenzione all'economia circolare, gli Stati membri possono ancora scegliere di destinare una quota significativa dei finanziamenti UE alla gestione dei rifiuti invece che alla loro prevenzione attraverso la progettazione circolare.

X La Corte ha raccomandato alla Commissione di:

- migliorare il monitoraggio della transizione degli Stati membri verso un'economia circolare al fine di agevolare l'adozione di decisioni informate relative alle nuove politiche, iniziative e azioni e di
- analizzare i motivi che hanno condotto allo scarso utilizzo dei finanziamenti UE per la progettazione circolare e valutare come incentivarla ulteriormente.

Introduzione

Economia circolare

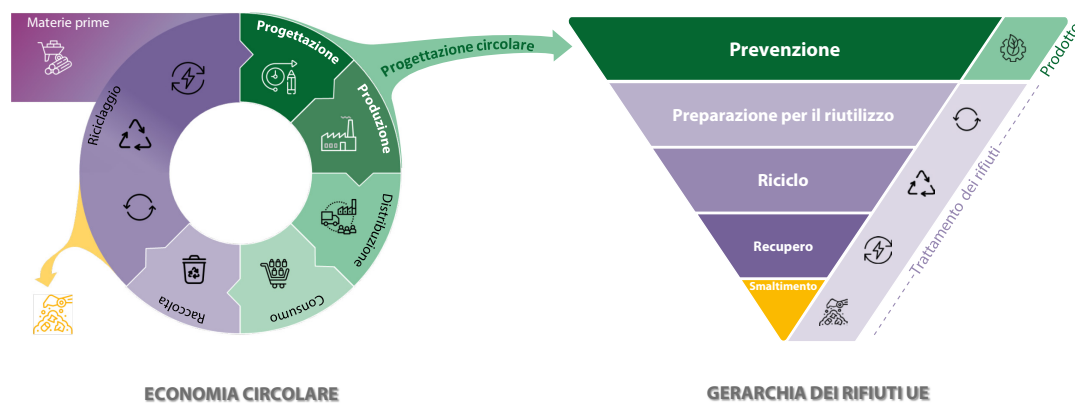
01 Il termine “economia circolare” si riferisce alla preservazione del valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse quanto più a lungo possibile e alla riduzione al minimo dei rifiuti. Tale approccio è diverso rispetto al tradizionale ciclo “prendi-produci-usa-getta” e presenta vantaggi significativi in termini di sostenibilità. Per i cittadini, si traduce in prodotti che durano più a lungo e/o sono più facili da riparare, aggiornare, rifabbricare, riutilizzare o riciclare. A livello di imprese, tale approccio offre una serie di potenziali vantaggi, comprese una maggiore efficienza delle risorse e una minore esposizione alla volatilità dei prezzi.

02 L’economia circolare include l’intero ciclo di vita di un prodotto. Tuttavia, come sottolinea la Commissione¹: “L’economia circolare inizia nelle primissime fasi del ciclo di vita del prodotto. Sia la fase di progettazione sia i processi di produzione incidono sull’approvvigionamento delle risorse, sul loro uso e sulla generazione di rifiuti durante l’intero ciclo di vita del prodotto”. Al fine di ridurre al minimo il loro impatto ambientale, i prodotti e i processi produttivi devono essere riprogettati in base ai principi di economia circolare, in linea con la priorità dell’UE di prevenire la generazione di rifiuti (cfr. [figura 1](#)). Circa l’80 % dell’impatto ambientale di un prodotto dipende dalla sua progettazione².

¹ Piano d’azione della Commissione europea per l’economia circolare, [COM\(2015\) 614](#).

² *Ecodesign your future: how ecodesign can help the environment by making products smarter*, Commissione europea, 2014.

Figura 1 – Le fasi dell’economia circolare a confronto con la prevenzione dei rifiuti nell’UE



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del documento della Commissione “Cohesion policy support for the circular economy”, giugno 2016 e della [direttiva quadro sui rifiuti](#).

Enfasi crescente posta dalla legislazione UE sull’economia circolare

03 L’efficienza delle risorse è parte dell’agenda politica dell’UE da oltre un decennio. Nel marzo 2010, la Commissione ha adottato la strategia Europa 2020³, che includeva la priorità di “promuovere un’economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva”. Nel 2011, la Commissione ha pubblicato l’iniziativa faro “Un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse”⁴, una tabella di marcia tesa a rendere sostenibile la crescita economica dissociandola dall’uso delle risorse.

04 Nel luglio 2014, la Commissione ha pubblicato una proposta legislativa di direttiva sulla riduzione dei rifiuti⁵, accompagnata da una comunicazione sull’economia circolare⁶ (il pacchetto sull’economia circolare). Nel marzo 2015, la Commissione ha tuttavia deciso di **ritirare** tale proposta, che era stata criticata per l’attenzione rivolta alle politiche e normative in materia di rifiuti invece che a proposte specifiche volte a migliorare l’intero ciclo di vita dei prodotti e in particolare a prevenire la produzione di rifiuti.

³ Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, [COM\(2010\) 2020](#).

⁴ Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse, [COM\(2011\) 571](#).

⁵ Proposta di direttiva sui rifiuti della Commissione, [COM\(2014\) 397](#).

⁶ Verso un’economia circolare: programma per un’Europa a zero rifiuti, [COM\(2014\) 398](#).

05 L'UE ha adottato numerose direttive in materia di economia circolare. La direttiva sulla progettazione ecocompatibile del 2009⁷ è l'atto legislativo di riferimento per i prodotti connessi all'energia per quanto riguarda i requisiti di progettazione circolare dei prodotti. Tra il 2015 e il 2019, i legislatori UE hanno adottato una serie di direttive⁸ che promuovono i principi dell'economia circolare, compresi la prevenzione dei rifiuti e l'uso accorto, efficiente e razionale delle risorse naturali. Tre di queste direttive sono pertinenti per la progettazione circolare dei prodotti:

- o la direttiva sulla restrizione dell'uso di sostanze pericolose del 2015;
- o la direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio del 2018 e
- o la direttiva sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente del 2019.

06 Il recepimento delle direttive nel diritto nazionale degli Stati membri è ancora in corso (cfr. *allegato I*).

⁷ Direttiva 2009/125/CE sulle specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia.

⁸ **1)** direttiva (UE) 2015/863 relativa alla sostituzione delle sostanze pericolose; **2)** direttiva 2018/849 relativa ai veicoli fuori uso, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche; **3)** direttiva 2018/850 relativa alle discariche di rifiuti; **4)** direttiva 2018/851 relativa ai rifiuti; **5)** direttiva 2018/852 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio; **6)** direttiva 2019/771 relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita di beni; **7)** direttiva 2019/883 relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi; **8)** direttiva 2019/904 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente.

07 Dal 2020 la Commissione ha iniziato a integrare sistematicamente nelle proposte legislative obblighi relativi alla progettazione circolare dei prodotti e dei processi produttivi. Ha presentato, ad esempio:

- o una proposta per un’iniziativa in materia di prodotti sostenibili⁹;
- o nel quadro dell’iniziativa sull’elettronica circolare, una proposta per un caricabatterie standardizzato e un sistema per ricompensare i consumatori che restituiscono i loro vecchi dispositivi¹⁰;
- o una proposta di riesame della direttiva sulle emissioni industriali¹¹, che prevede l’integrazione delle pratiche dell’economia circolare nei prossimi documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili (BREF) e
- o una proposta di riesame della direttiva sulla restrizione dell’uso di determinate sostanze pericolose del 2011¹² e orientamenti per chiarirne il collegamento con il regolamento del 2006 concernente la registrazione, la valutazione, l’autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH)¹³ e le specifiche per la progettazione ecocompatibile.

⁹ Proposta di regolamento che stabilisce il quadro per l’elaborazione delle specifiche di progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili, [COM/2022/142](#).

¹⁰ Proposta di direttiva concernente l’armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di apparecchiature radio, [COM\(2021\) 547](#).

¹¹ Proposta di direttiva sulle emissioni industriali della Commissione, [COM\(2022\) 156](#).

¹² [Direttiva 2011/65/UE](#) sulla restrizione dell’uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche.

¹³ [Regolamento \(CE\) n. 1907/2006](#) concernente la registrazione, la valutazione, l’autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un’Agenzia europea per le sostanze chimiche.

08 Alla fine del 2022, la normativa che disciplina tali iniziative doveva ancora essere adottata, eccezion fatta per la nuova direttiva sui caricabatteria standardizzati¹⁴, che sarà applicata a partire da dicembre 2024. Nel febbraio 2023, la Commissione ha pubblicato il piano industriale del Green Deal, che fa riferimento al piano d'azione per l'economia circolare in relazione all'obiettivo condiviso di definire il quadro per la trasformazione dell'industria dell'UE per l'era a zero emissioni nette¹⁵.

I piani d'azione per l'economia circolare della Commissione

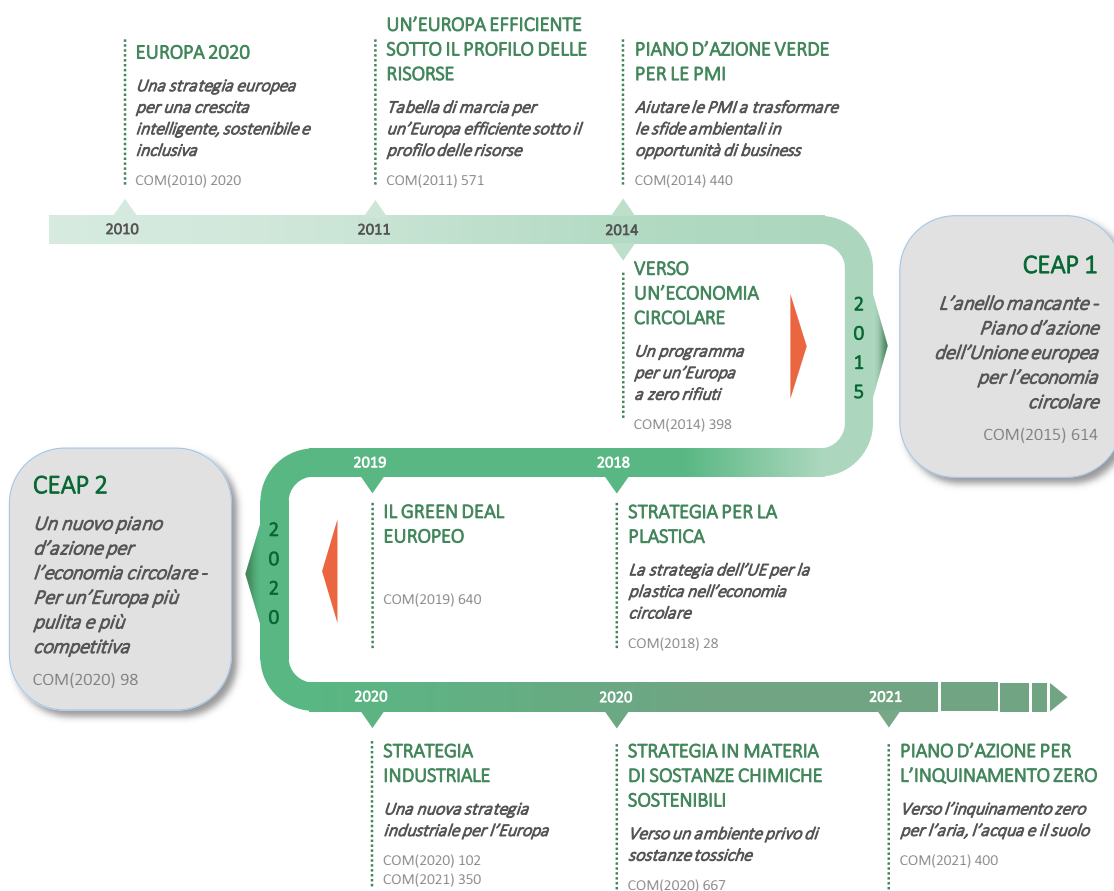
09 I piani d'azione per l'economia circolare (*Circular Economy Action Plans - CEAP*) sono parte integrante del quadro strategico della Commissione in materia di economia circolare (cfr. [figura 2](#)). Tali piani includono quattro tipi di azioni:

- adozione di un quadro normativo adeguato (ad esempio, direttive, regolamenti di esecuzione);
- misure trasversali che definiscono l'orientamento strategico (definite "misure abilitanti" nella presente relazione) in ambiti quali l'innovazione e gli investimenti (come lo sviluppo di sistemi di test orizzontali), al fine di favorire la transizione verso un'economia circolare;
- finanziamenti UE a sostegno di progetti che accelerano i progressi verso la circolarità e
- monitoraggio dei progressi dell'UE verso un'economia circolare.

¹⁴ [Direttiva \(UE\) 2022/2380](#) concernente l'armonizzazione delle legislazioni relative alla messa a disposizione sul mercato di apparecchiature radio.

¹⁵ Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette, [COM\(2023\) 62](#).

Figura 2 – Quadro strategico dell’UE in materia di economia circolare



Fonte: Corte dei conti europea.

10 Nel 2015, la Commissione ha pubblicato il primo piano d'azione per l'economia circolare (CEAP 1)¹⁶, che prevedeva 54 azioni specifiche. Nel 2020, in risposta al Green Deal europeo¹⁷, la Commissione ha pubblicato un secondo piano d'azione (CEAP 2)¹⁸. Prendendo le mosse dal primo piano d'azione, il CEAP 2 prevede 35 azioni aggiuntive a sostegno di una maggiore circolarità dell'economia. Introduce inoltre l'obiettivo ambizioso di raddoppiare la percentuale di utilizzo dei materiali circolari nell'UE (ossia la percentuale di materiale riciclato e reintrodotta nell'economia) entro il 2030.

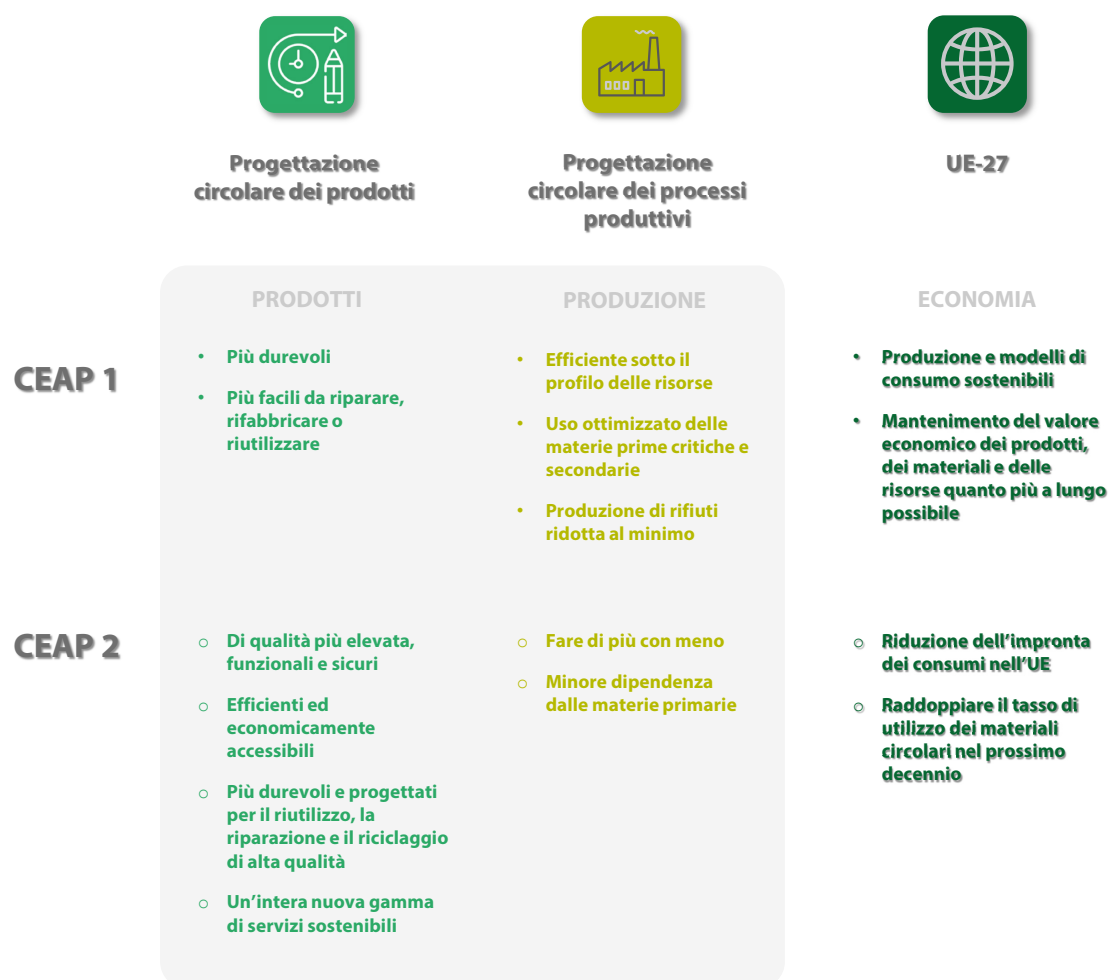
¹⁶ Piano d'azione della Commissione europea per l'economia circolare, [COM\(2015\) 614](#).

¹⁷ Il Green Deal europeo, [COM\(2019\) 640](#).

¹⁸ Secondo piano d'azione della Commissione europea per l'economia circolare (CEAP 2), [COM\(2020\) 98](#).

11 Entrambi i piani d'azione sostengono la transizione verso l'economia circolare promuovendo la produzione e il consumo sostenibili e l'uso efficiente delle risorse a vantaggio delle imprese e dei cittadini. I piani d'azione fissano obiettivi per la progettazione circolare dei prodotti e dei processi produttivi (definiti "obiettivi CEAP" nella presente relazione, cfr. [figura 3](#)). Circa un quarto (21) delle 89 azioni previste dai due piani d'azione riguardano la progettazione e le fasi di produzione e includono tutti i quattro i tipi di azione illustrati nel paragrafo [09](#). L'[allegato II](#) fornisce una descrizione più dettagliata.

Figura 3 – Obiettivi riguardanti la progettazione circolare e la transizione verso un'economia circolare nell'UE stabiliti nei CEAP 1 CEAP 2



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle comunicazioni relative a CEAP 1 e CEAP 2.

12 Nel CEAP 1, la Commissione aveva specificato che la politica di coesione avrebbe dovuto finanziare i progetti per promuovere la prevenzione dei rifiuti a livello locale e regionale. Per il periodo 2014-2020, la Commissione ha messo a disposizione oltre 10 miliardi di euro di finanziamenti UE per l'economia circolare a titolo dei fondi della politica di coesione, principalmente il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), nonché di altri fondi UE in regime di gestione diretta (quali Orizzonte 2020, il programma LIFE e il programma per la competitività delle imprese e le PMI (COSME)) e di gestione indiretta (quale il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) e InnovFin – Finanziamento dell'UE per l'innovazione).

13 La Commissione è la sola responsabile dell'attuazione di CEAP 1 e CEAP 2. Le direzioni generali dell'Ambiente (DG ENV) e del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI (DG GROW) erano responsabili del coordinamento e del monitoraggio dell'attuazione del CEAP 1, sotto la supervisione del Segretariato generale della Commissione. Per il CEAP 2, tale responsabilità ricade sulla sola DG ENV.

14 I due piani d'azione non sono vincolanti per gli Stati membri, che non sono tenuti a elaborare strategie nazionali per l'economia circolare. I piani d'azione includono però proposte legislative che, una volta attuate, creeranno condizioni vincolanti. Secondo la Commissione "perché l'economia circolare divenga realtà occorre un impegno a lungo termine a tutti i livelli - Stati membri, regioni, città, imprese e cittadini"¹⁹.

¹⁹ CEAP 1, pag. 3.

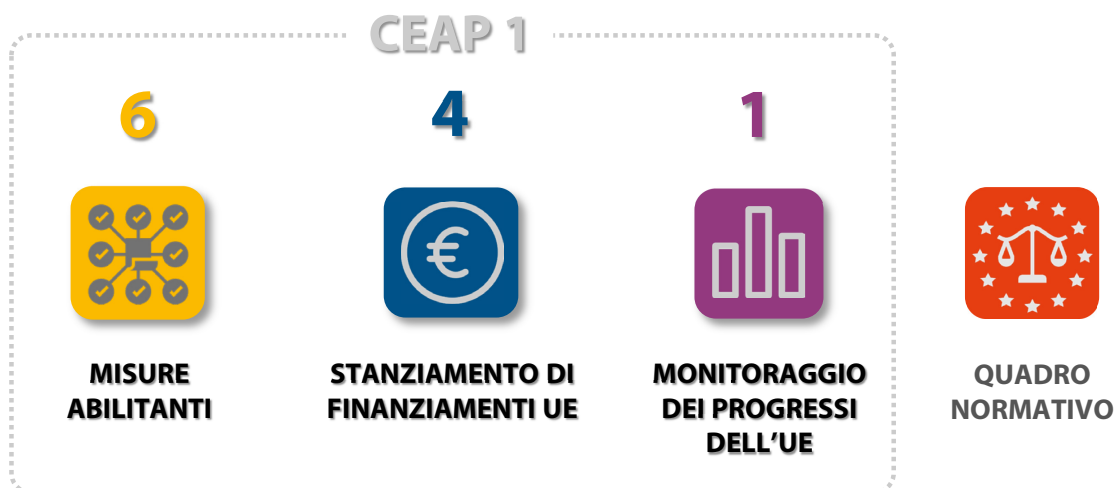
Estensione e approccio dell'audit

15 Con il presente audit, la Corte ha valutato se i piani d'azione della Commissione per l'economia circolare, e in particolare le azioni relative alla progettazione circolare dei prodotti e dei processi produttivi (definita "progettazione circolare" nella presente relazione), siano stati efficaci nell'influenzare le attività di economia circolare negli Stati membri. In particolare, gli auditor della Corte hanno verificato se:

- o le attività di economia circolare siano aumentate negli Stati membri a partire dal 2015;
- o le misure abilitanti del CEAP 1 sulla progettazione circolare siano state efficaci nel promuovere la transizione verso l'economia circolare negli Stati membri e se
- o la Commissione abbia mobilitato efficacemente i fondi UE per favorire il conseguimento degli obiettivi CEAP, in particolare quelli relativi alla progettazione e alla produzione.

16 L'audit ha riguardato il periodo dal 2014 al 2022. La Corte si è concentrata sul CEAP 1, poiché l'audit è stato condotto troppo presto per poter valutare le azioni del CEAP 2. Sono state esaminate 11 delle 21 azioni previste in totale dal CEAP 1 in relazione alla progettazione circolare (cfr. [figura 4](#) e [allegato II](#)). Dall'esame sono state escluse le azioni del CEAP collegate alla "garanzia di un corretto quadro normativo", poiché la legislazione relativa a diverse proposte fondamentali doveva ancora essere adottata al momento dell'audit (cfr. paragrafi [07](#) - [08](#)).

Figura 4 – Azioni del CEAP 1 oggetto di esame



Fonte: Corte dei conti europea.

17 Gli auditor della Corte hanno esaminato la documentazione e avuto colloqui con il personale delle direzioni generali della Commissione coinvolte nell'attuazione dei piani d'azione, di Eurostat e della Banca europea per gli investimenti (BEI). Hanno condotto anche colloqui con i pertinenti portatori di interessi a livello internazionale e degli Stati membri (compresi i rappresentanti delle imprese), per corroborare l'analisi degli auditor dei documenti e delle informazioni forniti dagli Stati membri.

18 Tra i fondi della politica di coesione, la Corte si è concentrata in particolare sul FESR quale principale fonte di finanziamento per la transizione delle piccole e medie imprese (PMI) verso l'economia circolare. Sono stati selezionati tre Stati membri – Irlanda, Paesi Bassi e Polonia – al fine di valutare i progressi compiuti verso un'economia circolare, i finanziamenti previsti a titolo del FESR e le rispettive priorità strategiche. La selezione è avvenuta sulla base dei progressi compiuti nella transizione verso l'economia circolare (tasso di circolarità), dei finanziamenti previsti a titolo del FESR e dell'eventuale presenza di una strategia nazionale per l'economia circolare, in modo da ottenere una combinazione adeguata per ciascun criterio. La Corte ha esaminato le strategie nazionali, i documenti programmatici e i piani d'attuazione, nonché i rispettivi programmi FESR per il periodo 2014-2020 e (laddove disponibili) per il periodo 2021-2027 e i piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR). Sono stati condotti colloqui online con le autorità degli Stati membri e i beneficiari dei progetti selezionati.

19 Nell'elenco di progetti fornito dalle autorità di gestione degli Stati membri selezionati, sono stati individuati cinque progetti che secondo la Corte potevano offrire un contributo significativo alla progettazione circolare (due ciascuno per Paesi Bassi e Polonia e uno per l'Irlanda). Gli auditor della Corte hanno esaminato inoltre tre progetti di Orizzonte 2020, tre progetti del programma COSME, un progetto del programma LIFE e un progetto FEIS. L'obiettivo era valutare la pertinenza dei progetti e il contributo da essi fornito al conseguimento degli obiettivi generali dei CEAP e agli obiettivi specifici relativi alla progettazione circolare.

20 Nel preparare l'audit, la Corte ha condotto un'indagine presso tutte le autorità di gestione del FESR nell'UE riguardante i finanziamenti della politica di coesione ai fini dell'economia circolare. I risultati di detta indagine sono stati utilizzati per la successiva analisi della spesa a titolo del FESR nei tre Stati membri selezionati. La Corte ha tenuto inoltre conto delle constatazioni da essa espresse nella relazione speciale del 2020 sulla progettazione ecocompatibile e l'etichettatura energetica²⁰, nella relazione speciale del 2022 sulle sinergie tra Orizzonte 2020 e i Fondi strutturali e d'investimento europei²¹ e nell'analisi del 2023 sulle azioni dell'UE per fare fronte ai volumi crescenti di rifiuti pericolosi²². Nel formulare le raccomandazioni, la Corte ha inoltre tenuto conto delle conclusioni della relazione speciale del 2021 sul finanziamento basato sulla performance nella politica di coesione²³.

21 La relazione intende contribuire ad affrontare l'attuale sfida di ridurre l'impatto ambientale delle attività economiche nell'UE. Dovrebbe aiutare la Commissione a migliorare il monitoraggio della transizione verso un'economia circolare e a indirizzare in maniera più mirata i finanziamenti UE verso la progettazione circolare, che rappresenta il modo più efficace per realizzare un'economia circolare.

²⁰ [Relazione speciale 01/2020](#): "L'azione dell'UE per la progettazione ecocompatibile e l'etichettatura energetica: significativi ritardi e inadempienze hanno ridotto l'importante contributo a una maggiore efficienza energetica".

²¹ [Relazione speciale 23/2022](#): "Sinergie tra Orizzonte 2020 e i Fondi strutturali e d'investimento europei. Il potenziale non è sfruttato appieno".

²² [Analisi 02/2023](#): "Azioni dell'UE per fare fronte ai volumi crescenti di rifiuti pericolosi".

²³ [Relazione speciale 24/2021](#) "Il finanziamento basato sulla performance nella politica di coesione: gli obiettivi perseguiti sono ambiziosi, ma il suo utilizzo nel periodo 2014-2020 ha continuato ad incontrare ostacoli"

Osservazioni

Gli Stati membri rivolgono una crescente attenzione all'economia circolare, ma i progressi sono lenti e il monitoraggio è problematico

22 Gli auditor della Corte hanno esaminato:

- i progressi compiuti dagli Stati membri verso l'economia circolare e se è stata osservata un'accelerazione nella sua realizzazione dopo la pubblicazione del CEAP 1 nel 2015;
- se i piani d'azione della Commissione (CEAP 1 e CEAP 2), e in particolare le azioni relative alla progettazione circolare dei prodotti, avessero influito sulle strategie e i piani nazionali favorendone l'allineamento con le priorità dell'UE e
- se la Commissione avesse posto in essere un sistema di monitoraggio completo ed esauriente per misurare i progressi compiuti dagli Stati membri nella transizione verso un'economia circolare, al fine di agevolare la pianificazione delle future politiche europee.

I progressi degli Stati membri verso l'economia circolare procedono lentamente

23 Il primo piano d'azione per l'economia circolare (CEAP 1) prevedeva l'elaborazione da parte della Commissione di un quadro di monitoraggio per misurare i progressi compiuti nella transizione dell'UE verso l'economia circolare (cfr. azione 15 dell'*allegato II*). Tale quadro utilizzava i dati esistenti forniti da Eurostat e da altre fonti ufficiali. È stato pubblicato nel 2018 e includeva l'indicatore "percentuale di utilizzo dei materiali circolari" (cfr. anche paragrafi **29 - 32**).

24 Tale indicatore, detto anche "tasso di circolarità", misura la percentuale di materiali riciclati e reintrodotti nell'economia. Alcune organizzazioni internazionali²⁴ e autorità nazionali lo considerano un indicatore dei progressi complessivi compiuti dai paesi verso un'economia circolare. La Commissione stessa l'ha utilizzato per definire gli obiettivi del CEAP 2 per il 2030 (cfr. paragrafo **10**) e nelle sue relazioni annuali per

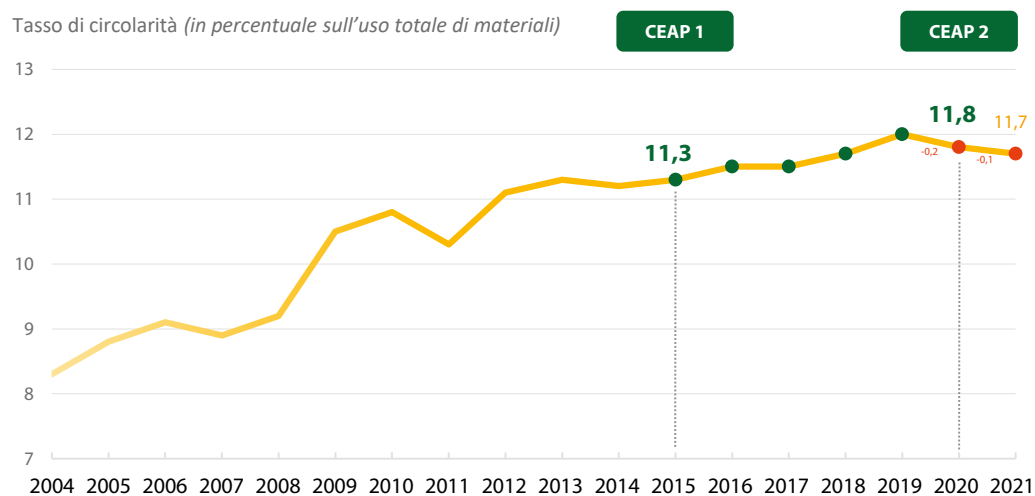
²⁴ Ad esempio, OCSE, *The OECD Inventory of Circular Economy indicators*, 2021 e Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE).

paese per illustrare i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi per la transizione verso l'economia circolare.

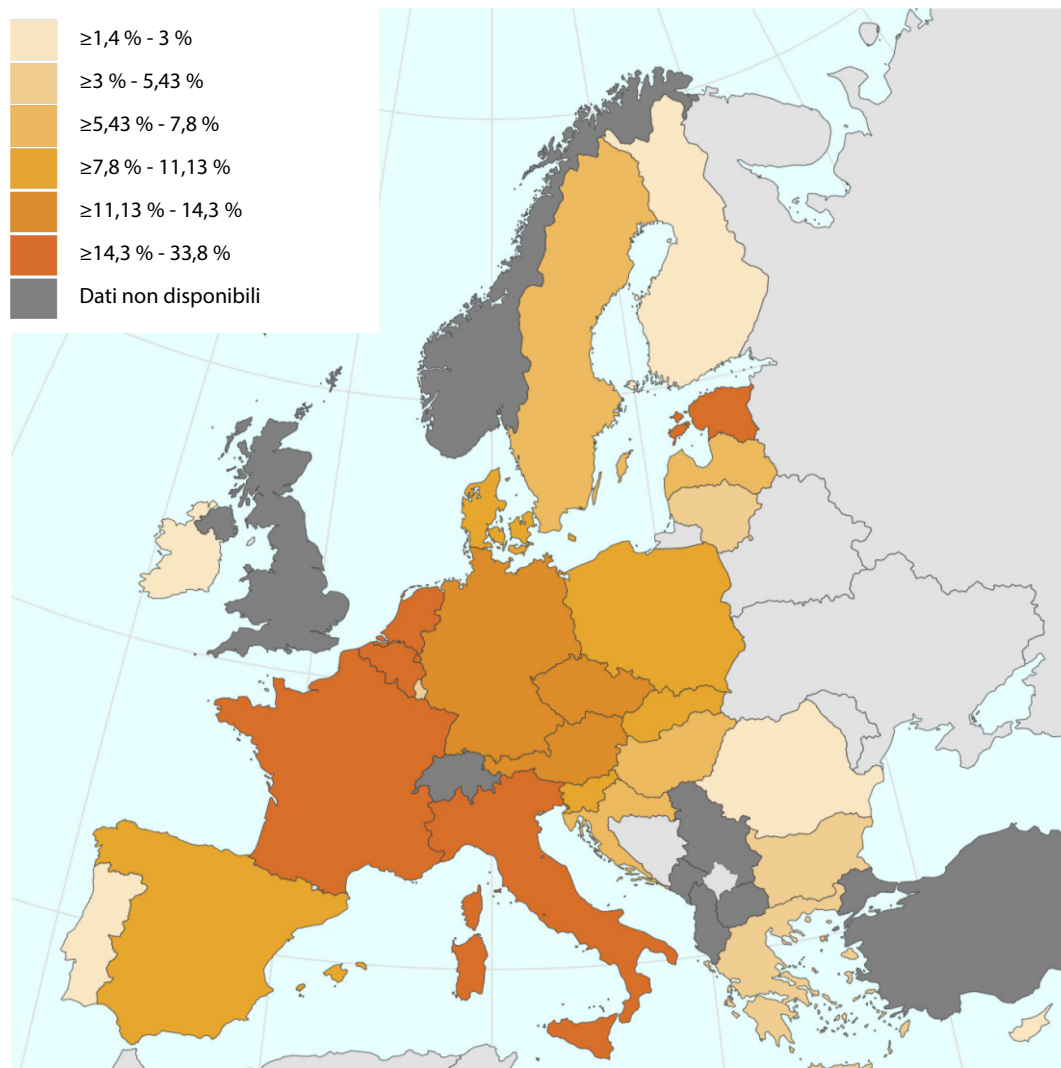
25 Dal 2018, Eurostat compila il tasso di circolarità dell'UE ed è stato in grado di calcolare tale tasso retroattivamente fino al 2004. La **figura 5** illustra come, tra il 2015 e il 2021, il tasso medio di circolarità per tutti gli Stati membri dell'UE ("EU-27") sia aumentato soltanto di 0,4 punti percentuali. Sebbene l'obiettivo della Commissione fissato nel CEAP 2 sia di raddoppiare il tasso di circolarità del 2020 entro il 2030, il tasso effettivo è leggermente diminuito dal 2019. Il tasso di circolarità dell'UE per il 2021, pari all'11,7 %, è superiore al più recente tasso di circolarità mondiale del 7,6 %, diminuito rispetto al 9,1 % del 2018²⁵.

²⁵ "The circularity gap report 2023", Amsterdam: *Circle Economy*.

Figura 5 – I progressi dell'UE-27 verso un'economia circolare



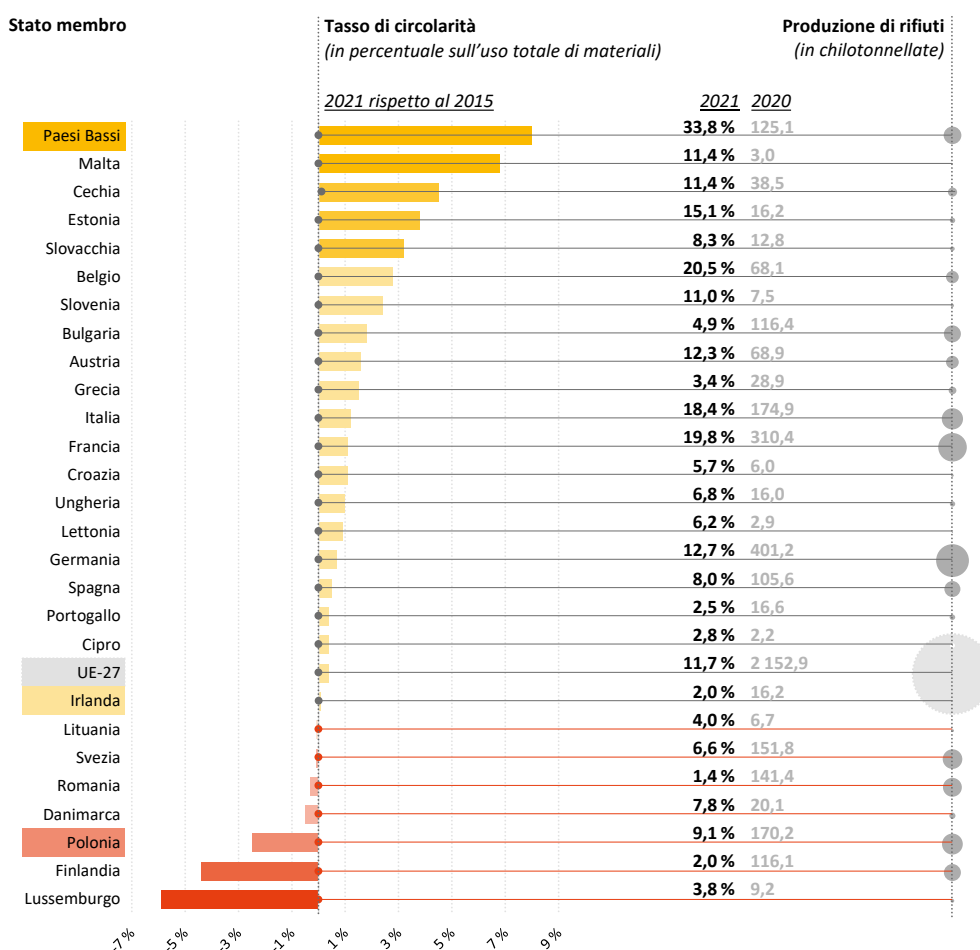
2021



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del *Eurostat - circular material use rate*. Elaborazione grafica delle cartine: Eurostat.

26 La [figura 5](#) mostra inoltre una significativa variazione dei tassi di circolarità tra gli Stati membri, alcuni dei quali utilizzano percentuali molto più elevate di materiali riciclati rispetto ad altri. La [figura 6](#) illustra i progressi compiuti da ciascuno Stato membro tra il 2015 e il 2021 e la quantità di rifiuti prodotti. Sette Stati membri – compreso uno oggetto dell’analisi dettagliata (Polonia) – hanno fatto passi indietro in questo periodo.

Figura 6 – I progressi degli Stati membri verso l’economia circolare nel periodo 2015-2021



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del [tasso di utilizzo di materiali circolari](#) elaborato da Eurostat e della [produzione di rifiuti](#).

Il CEAP 1 ha influenzato le strategie di economia circolare degli Stati membri

27 Il CEAP 1 non imponeva agli Stati membri di elaborare una strategia nazionale di economia circolare. Tuttavia, la Commissione incoraggiava gli Stati membri a istituire e adottare misure e/o strategie tese a integrare il piano d'azione dell'UE e contribuire allo stesso. La Corte ha esaminato se la transizione degli Stati membri verso un'economia circolare avesse conosciuto un'accelerazione in linea con le attese del Consiglio relative al CEAP 1²⁶. Al giugno 2022, quasi tutti gli Stati membri dell'UE avevano elaborato o stavano elaborando una strategia nazionale di economia circolare (cfr. [figura 7](#)). La maggior parte di esse sono state adottate dopo il 2016. Alcuni Stati membri hanno persino elaborato strategie regionali o a livello cittadino.

²⁶ *Council conclusions on the EU action plan for the circular economy*, [Comunicato stampa 367/16](#), paragrafo 2.

Figura 7 – Documenti nazionali strategici dell’UE-27 in materia di economia circolare



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di informazioni fornite dalla Commissione fino a giugno 2022.

28 Il *riquadro 1* descrive le strategie di economia circolare dei tre Stati membri esaminati in maggior dettaglio. I tempi di adozione delle strategie variavano notevolmente tra i tre Stati. Anche i documenti strategici differivano in termini di contenuti e dettagli. Tutti gli elementi inclusi erano correlati alla progettazione circolare, ma alcuni ponevano l’accento su fasi meno impattanti del ciclo di vita dei prodotti, quali il riciclaggio o altre forme di trattamento dei rifiuti. Tutti i responsabili

delle politiche interpellati hanno tuttavia riconosciuto che i due piani d'azione per l'economia circolare avevano influito sulle loro strategie e relative azioni.

Riquadro 1

Le strategie di economia circolare di Irlanda, Paesi Bassi e Polonia

La strategia dei Paesi Bassi, adottata nell'autunno 2016, fissava gli obiettivi di riduzione del 50 % nell'uso delle materie prime primarie entro il 2030 e un'economia totalmente circolare entro il 2050. Copriva aspetti di tutte le fasi dell'economia circolare, compresa la progettazione circolare, con riferimenti diretti al CEAP 1.

In Polonia, la *tabella di marcia per l'economia circolare* del 2019 includeva azioni riguardanti le fasi di progettazione e produzione dell'economia circolare, sulla base del CEAP 1. Nel luglio 2022, il governo polacco ha adottato la nuova *strategia per la produttività*, volta a definire il futuro sostegno per la transizione del paese verso un'economia circolare. Per misurare la transizione, il governo ha deciso di monitorare indicatori diversi rispetto a quelli utilizzati dalla Commissione (ad es., "la produttività delle risorse").

Nel 2020, il governo irlandese ha adottato il *piano d'azione sui rifiuti per l'economia circolare*, una tabella di marcia per la pianificazione e la gestione dei rifiuti. Gli obiettivi principali riguardavano l'eliminazione o la riduzione dei rifiuti nocivi e l'estensione della durata dei prodotti e dei beni attraverso il loro riutilizzo e soprattutto prevenendo la produzione stessa dei rifiuti. Nel dicembre 2021, il governo ha adottato la *strategia di governo per l'economia circolare*, che comprendeva l'obiettivo di aumentare il tasso di circolarità in Irlanda portandolo a livelli superiori alla media UE entro il 2030.

Debolezze del quadro di monitoraggio della Commissione

29 L'obiettivo dell'azione 15 del CEAP 1 era istituire un quadro per il monitoraggio delle tendenze e dei modelli principali al fine di comprendere i diversi elementi dell'economia circolare nel tempo, di contribuire a individuare i fattori di successo negli Stati membri e valutare se le azioni intraprese fossero sufficienti.

30 La Commissione ha pubblicato la prima versione del quadro di monitoraggio nel gennaio 2018 e da allora lo ha periodicamente aggiornato. Questo comprende dieci indicatori (cfr. [allegato III](#)) e misura i progressi in quattro ambiti: 1) produzione e consumo, 2) gestione dei rifiuti, 3) materie prime secondarie e 4) competitività e innovazione. La Corte ha rilevato che non esistono indicatori specifici relativi alla progettazione circolare dei prodotti.

31 Tale carenza è stata segnalata anche dai portatori di interessi istituzionali, quali il Parlamento europeo²⁷ e il Comitato economico e sociale europeo²⁸. L’Agenzia europea dell’ambiente ha rilevato²⁹ che il quadro non prevede indicatori sul mantenimento del valore del prodotto. Dal 2020³⁰, l’Agenzia studia nuovi metodi per valutare la progettazione, compreso l’uso di indicatori, nell’ambito dell’iniziativa [Circularity Metrics Lab](#). Anche i tre Stati membri interpellati dagli auditor della Corte hanno sottolineato l’importanza di includere indicatori relativi alla progettazione dei prodotti. A loro avviso, il quadro si concentrava sui rifiuti, rispecchiando un’economia lineare piuttosto che circolare.

32 Al momento dell’audit, la Commissione stava riesaminando il proprio quadro di monitoraggio dell’economia circolare. Tuttavia, i nuovi indicatori proposti nella bozza sottoposta agli auditor della Corte nel corso dell’audit non rimediano del tutto alle debolezze individuate dalla Corte riguardo alla progettazione circolare dei prodotti. Inoltre, la DG RTD ha selezionato un progetto di ricerca finanziato a titolo di Orizzonte Europa per elaborare e testare indicatori alternativi per la misurazione dei progressi compiuti nella transizione verso un’economia circolare. Questo progetto, con un finanziamento UE di 850 000 euro, mira a riunire le più recenti riflessioni in materia di statistiche ambientali al fine di monitorare la circolarità a tutti i livelli e stabilire parametri di riferimento per le politiche, compresi i finanziamenti. La Commissione ha iniziato ad esplorare le possibili sinergie con il suo attuale quadro di monitoraggio.

²⁷ Proposta di risoluzione presentata a norma dell’articolo 133 del regolamento sul quadro di monitoraggio per l’economia circolare, [B8-0000/2018](#), paragrafo 3.

²⁸ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla comunicazione della Commissione relativa al quadro di monitoraggio per l’economia circolare, [NAT/722-EESC-2018-00464](#), paragrafo 3.3.

²⁹ Informativa dell’Agenzia europea dell’ambiente sul monitoraggio dell’economia circolare, [23/2021](#).

³⁰ [Bellagio Declaration Circular Economy Monitoring Principles](#), 2020.

Vi sono scarsi elementi che dimostrino l'efficacia delle misure del CEAP 1 nel promuovere la transizione degli Stati membri verso un'economia circolare

33 Le 11 azioni del CEAP 1 esaminate nell'ambito dell'audit includevano sei misure abilitanti a sostegno della progettazione circolare (cfr. l'elenco di azioni nell'*allegato II*). La Commissione intendeva:

- valutare la possibilità di un programma di test indipendenti sull'obsolescenza programmata (azione 5);
- potenziare la base di conoscenze e il sostegno alle PMI per la sostituzione delle sostanze pericolose estremamente preoccupanti (azione 6);
- creare una rete aperta paneuropea di infrastrutture tecnologiche per le PMI affinché queste ultime possano integrare tecnologie avanzate di fabbricazione nei processi di produzione (azione 7);
- fornire un orientamento all'economia circolare nell'UE usando i documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili (BREF) (azione 8);
- vagliare il modo di aumentare l'efficienza e la diffusione del sistema UE di ecogestione e audit (EMAS) e del programma pilota sul sistema di verifica delle tecnologie ambientali (ETV) (azione 9) e
- impegnarsi ad attuare il CEAP 1 insieme ai portatori di interessi utilizzando le sedi di scambio già esistenti nei settori chiave (azione 10).

34 La Corte ha valutato ognuna di dette misure, raggruppando insieme la quarta e la quinta, al fine di stabilire se fossero in linea con gli obiettivi CEAP 1 relativi alla progettazione circolare e se avessero prodotto risultati utili per la transizione degli Stati membri verso un'economia circolare.

La Commissione ha concluso che non è possibile individuare l'obsolescenza programmata

35 L'obsolescenza programmata è la pratica di limitare artificialmente la vita utile di un prodotto fin dalla fase di progettazione, in modo che diventi obsoleto dopo un periodo di tempo prestabilito. La sostituzione di tali prodotti comporta il consumo di ulteriori risorse, energia ecc. L'eliminazione dell'obsolescenza programmata è chiaramente in linea con gli obiettivi del CEAP 1 relativi alla progettazione circolare. In

risposta al continuo interesse del Consiglio e del Parlamento europeo, la Commissione si è posta la scadenza del 2018 per valutare la possibilità di un programma di test indipendenti per individuare e contrastare l'obsolescenza programmata.

36 Nel 2017, la Commissione ha concluso che nessun sistema di test *ex post* poteva rilevare l'obsolescenza dei prodotti intenzionalmente provocata. Ha deciso invece di elaborare un sistema diverso per individuare l'obsolescenza "prematura" piuttosto che "programmata" (ossia non mirato a rilevare la malafede dei fabbricanti), con una dotazione di 5 milioni di euro a titolo di Orizzonte 2020. A seguito di un invito a presentare proposte per detto sistema di test, con un contributo UE previsto di 5 milioni di euro, tra due proposte è stato selezionato un progetto.

37 La Corte ha esaminato la documentazione del progetto ed ha tenuto un colloquio con il beneficiario. Al momento dell'audit, il progetto era in corso e il completamento era previsto per aprile 2023. La Corte ha osservato che il sistema di test previsto avrebbe riguardato fattori di progettazione circolare quali la durabilità, la riparabilità, l'adattabilità e la possibilità di miglioramento di quattro gruppi di prodotti (lavatrici, lavastoviglie, smart TV e telefoni cellulari). Non avrebbe rilevato tuttavia la malafede dei fabbricanti e non avrebbe pertanto soddisfatto l'obiettivo della relativa azione del CEAP 1 di "preparare un programma di test indipendenti nell'ambito di Orizzonte 2020 per contribuire a identificare le questioni connesse alla potenziale obsolescenza programmata".

Non è chiaro in che misura sia stato utilizzato il sostegno per la sostituzione delle sostanze pericolose

38 La quantità di rifiuti pericolosi prodotti nell'UE è in costante aumento dal 2004³¹. Per quanto riguarda la sostituzione di queste sostanze pericolose, la Commissione ha finanziato due progetti COSME (con un contributo UE di 346 000 euro) per l'attuazione di tale azione del CEAP 1 a sostegno delle PMI. Entrambi i progetti erano in linea con gli obiettivi CEAP relativi a prodotti più sicuri. Miravano a promuovere e diffondere le migliori pratiche per la sostituzione di talune sostanze chimiche migliorando la "banca dati sulle opportunità di partenariato", gestita dalla rete Enterprise Europe della Commissione. La Commissione ha altresì individuato altri sette singoli progetti finanziati da LIFE (con un contributo UE di 8,2 milioni di euro) relativi alla sostituzione delle sostanze pericolose, di cui tre (con un contributo UE di 4,3 milioni di euro) avviati dopo la pubblicazione del CEAP 1 (cfr. paragrafo 77 e riquadro 5).

³¹ [Analisi 02/2023](#); "Azioni dell'UE per fare fronte ai volumi crescenti di rifiuti pericolosi".

39 I beneficiari di tali progetti COSME hanno riferito che tutti gli obiettivi previsti erano stati conseguiti. Tuttavia, al momento dell'audit, la Corte non ha ottenuto elementi comprovanti che le raccomandazioni per una più stretta collaborazione nel quadro dei progetti fossero state attuate o che le PMI o altri soggetti interessati avessero utilizzato maggiormente la banca dati per realizzare prodotti più sicuri.

Il contributo offerto dai progetti che promuovono l'accesso a tecnologie di produzione avanzate è stato limitato

40 Nel quadro del CEAP 1, la Commissione intendeva sostenere le PMI nell'accedere a tecnologie innovative. Ha finanziato due progetti per l'attuazione di tale azione, entrambi relativi a piattaforme online e al sostegno per il miglioramento dei processi produttivi delle PMI. Il primo progetto è stato finanziato a titolo del programma Orizzonte 2020 (con un contributo UE di 4,9 milioni di euro) e il secondo attraverso un contratto di servizio COSME (con un contributo UE di 2 milioni di euro). Entrambi i progetti sono stati portati a termine come da programma e tutti i risultati previsti sono stati indicati come raggiunti.

41 I due progetti riguardavano il tipo di tecnologie che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi del CEAP 1 relativi alla progettazione circolare dei processi produttivi. Sebbene non connesse alla progettazione circolare dei prodotti, sia le tecnologie pulite (del primo progetto) sia le tecnologie di produzione avanzate (del secondo progetto) comprendevano aspetti relativi al consumo sostenibile delle risorse e alla riduzione al minimo dei rifiuti generati dai processi produttivi.

42 Tuttavia, questi due progetti riguardavano soltanto un numero ristretto di PMI e le soluzioni tecnologiche proposte sono state attuate solo in misura ridotta. Il progetto nel quadro di Orizzonte 2020 ha sostenuto soltanto 53 PMI mentre, nel quadro del progetto COSME, solo 22 delle 102 PMI inizialmente sostenute hanno deciso di procedere con la fase di attuazione finale, attuando solo 85 delle 356 soluzioni innovative proposte.

I documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili (BREF), il sistema di ecogestione e audit (EMAS) e il programma pilota sul sistema di verifica delle tecnologie ambientali (ETV) hanno avuto un impatto limitato sulla sostenibilità dei processi produttivi

43 Le misure del CEAP 1 prevedevano due azioni aggiuntive volte a migliorare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse e a ridurre la produzione di rifiuti, in linea con gli obiettivi del CEAP 1 per la progettazione circolare dei processi produttivi. Nel quadro di una di queste azioni (azione 8 dell'*allegato II*), la Commissione ha deciso di utilizzare i documenti BREF per promuovere le migliori pratiche in una serie di settori industriali dal 2016 in poi (cfr. *riquadro 2*).

Riquadro 2

Documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili (BREF) e conclusioni

L'elaborazione dei documenti BREF è concepita in modo tale che si possano raggiungere conclusioni sulle "migliori tecniche disponibili" per i processi industriali, che la Commissione successivamente pubblica sotto forma di decisioni di esecuzione. Il loro obiettivo è prevenire e controllare le emissioni industriali e l'inquinamento. Tali conclusioni sono giuridicamente vincolanti e le autorità nazionali devono tenerne conto nel definire i livelli di performance ambientale per taluni impianti industriali e nel rilasciare le relative autorizzazioni.

I BREF e le conclusioni sono già stati utilizzati per l'attuazione della direttiva relativa alle emissioni industriali del 2010³².

44 Tuttavia, la Corte ha riscontrato che, durante il CEAP 1 (dal 2015 al 2019), la Commissione aveva incluso ulteriori orientamenti sull'economia circolare in solo otto BREF. Gli altri 15 BREF, che avrebbero dovuto essere rivisti nel corso di tale periodo, non erano stati aggiornati. Gli orientamenti non erano stati sistematicamente forniti e solo due delle otto "migliori tecniche disponibili" prevedevano corrispondenti valori-obiettivo quantitativi.

³² Direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali.

45 Nel quadro del CEAP 2, la Commissione intendeva fornire la base giuridica per una copertura e un'analisi più sistematiche dell'economia circolare nei BREF. La Commissione ha presentato tale base giuridica mediante la proposta di una nuova direttiva sulle emissioni industriali³³.

46 La seconda azione intendeva esaminare come aumentare l'efficienza e la diffusione del sistema UE di ecogestione e audit (EMAS) e del programma pilota sul sistema di verifica delle tecnologie ambientali (ETV) (azione 9 dell'*allegato II*). L'EMAS, introdotto nel 1993³⁴, è un sistema di gestione ambientale volontario dell'UE che consente alle organizzazioni di valutare, rendere conto e migliorare le proprie prestazioni ambientali. Nel contesto dell'economia circolare, promuove l'efficienza delle risorse. Sebbene il sistema sia stato introdotto da un regolamento UE, la registrazione da parte delle organizzazioni è volontaria.

47 Con il CEAP 1, la Commissione intendeva aumentare la diffusione dell'EMAS. Tuttavia, tra il 2016 e il 2018 e dopo il 2020, il numero di nuove registrazioni è diminuito (cfr. *figura 8*). Nel dicembre 2022, i siti attivi di organizzazioni registrate a EMAS erano 14 000, rispetto ai 23 000 inizialmente previsti per il 2015³⁵. Sebbene le organizzazioni registrate abbiano in generale beneficiato di EMAS sotto il profilo ambientale, hanno avuto difficoltà a ridurre la produzione di rifiuti e il consumo di materiali, che in alcuni casi sono addirittura aumentati³⁶.

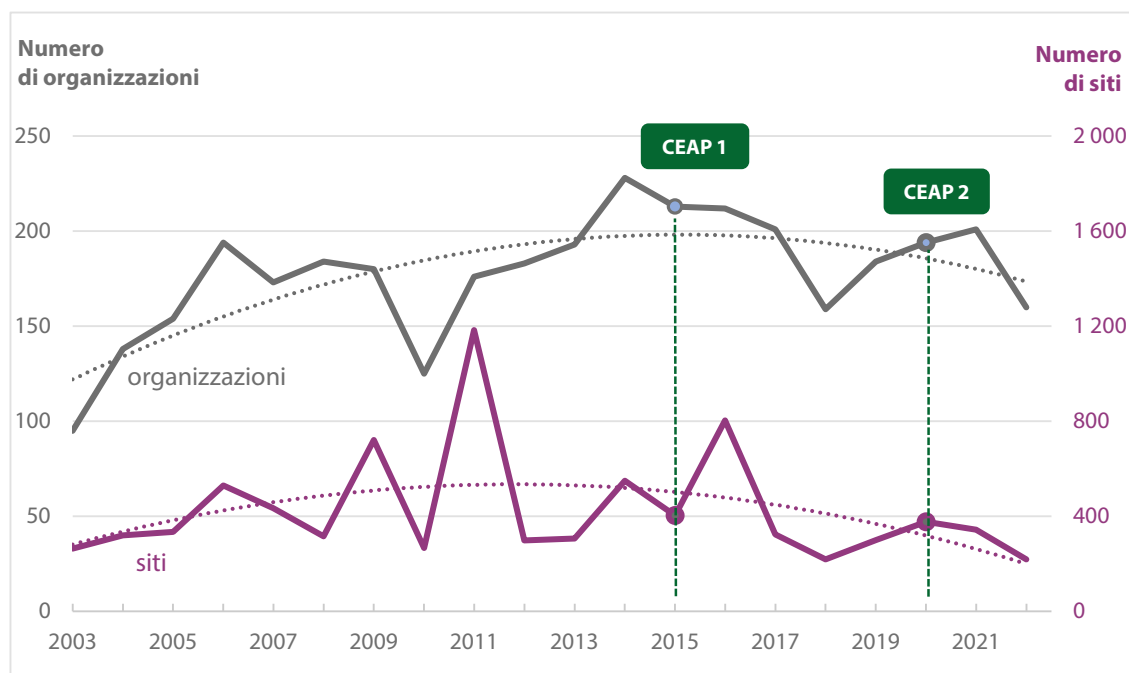
³³ Proposta di direttiva che modifica la direttiva (UE) 2010/75 sulle emissioni industriali della Commissione, [COM\(2022\) 156](#).

³⁴ Regolamento (CEE) n. 1836/93 "EMAS", riveduto dal regolamento (CE) n. 761/2001 "EMAS II" e dal regolamento (CE) n. 1221/2009 "EMAS III".

³⁵ Proposta di modifica del regolamento sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), [COM\(2008\) 402](#), pag. 5.

³⁶ *Commission fitness check on EMAS regulation*, [SWD\(2017\) 253](#), pag. 29, paragrafo 7.2.1.

Figura 8 – Nuove registrazioni a EMAS tra il 2003 e il 2022



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del [registro EMAS](#) della Commissione.

48 L’ETV è un programma di servizio volontario dell’UE concepito per promuovere l’accesso sul mercato delle tecnologie ambientali innovative. È stato avviato dalla Commissione nel 2011³⁷ ed è diventato operativo nel 2013 con una durata prevista fino al 2016 (successivamente estesa al 2017). Il programma permetteva alle PMI di verificare le prestazioni tecniche e ambientali delle nuove tecnologie sviluppate e di ottenerne la certificazione mediante una “dichiarazione di verifica”.

49 Nel quadro del CEAP 1, la Commissione prevedeva di esaminare come migliorare l’efficienza e la diffusione del programma pilota ETV. Nella sua valutazione del 2020, la Commissione ha indicato come semplificare il programma e come migliorare la comunicazione in merito ad esso sul mercato. Complessivamente, sono state avviate 123 verifiche ETV e sono state ottenute dichiarazioni di verifica per 47 tecnologie, di cui 15 riguardavano aspetti di efficienza dei materiali relativi all’economia circolare. La Corte non ha riscontrato elementi indicanti che tali tecnologie siano state effettivamente utilizzate nei processi produttivi. Nel novembre 2022, a seguito di una valutazione interna, la Commissione ha deciso di interrompere il proprio lavoro relativo al programma ETV.

³⁷ COM(2011) 899, comunicazione della Commissione “Innovazione per un futuro sostenibile - Piano d’azione per l’ecoinnovazione (Eco-AP)”.

La Commissione ha intrattenuto il dialogo con i portatori di interessi attraverso le sedi di scambio esistenti

50 Per promuovere il dialogo con i portatori di interessi attraverso le sedi di scambio esistenti, nel marzo 2017 la Commissione e il Comitato economico e sociale europeo hanno istituito la piattaforma europea delle parti interessate per l'economia circolare. La piattaforma mirava a migliorare le interazioni tra i portatori di interessi in termini di conoscenze, cooperazione, competenza, individuazione degli ostacoli e promozione del dialogo sulle politiche riguardanti l'economia circolare. Tra le attività svolte figurano conferenze annuali di due giorni e una pagina web con informazioni sull'economia circolare.

51 La Commissione ha organizzato cinque conferenze annuali (ad eccezione del 2021 a causa della pandemia di COVID-19) che considera gli eventi faro annuali rivolti ai portatori di interessi. Gli auditor hanno partecipato alla conferenza svoltasi a Bruxelles nel marzo 2022 e hanno rilevato che si concentrava sui prodotti sostenibili, sottolineando l'importanza della progettazione circolare e delle future modifiche legislative (cfr. paragrafi **07 - 08**). Una volta adottata, la normativa dovrà essere applicata negli Stati membri, con finanziamenti UE mirati, al fine di ottenere l'impatto previsto. Per quanto riguarda la pagina web, la Corte ha verificato se le informazioni relative al quadro strategico per i tre Stati membri fossero aggiornate: così non era, anche perché la Commissione dipendeva da informazioni fornite volontariamente dagli Stati membri.

I finanziamenti UE a sostegno della transizione verso l'economia circolare erano disponibili, ma sono stati utilizzati in minima parte per la progettazione circolare

52 La Corte ha esaminato se nel periodo 2014-2020 i finanziamenti UE fossero stati assegnati a progetti di progettazione circolare che potessero contribuire alla transizione verso l'economia circolare. Ha altresì esaminato se la Commissione avesse promosso l'uso dei fondi disponibili (in regime di gestione diretta, concorrente o indiretta) e se i progetti finanziati fossero pertinenti. Ha verificato infine se la Commissione fosse in grado di monitorare i finanziamenti a sostegno di tali progetti e il contributo da questi fornito al conseguimento degli obiettivi generali del CEAP 1 e di quelli riguardanti la progettazione circolare.

53 La legislazione UE in materia di rifiuti³⁸ sottolinea che “la prevenzione dei rifiuti è il modo più efficace per incrementare l’efficienza delle risorse e ridurre l’impatto dei rifiuti sull’ambiente”. Gli Stati membri dovrebbero fare un uso accorto degli investimenti UE, dando priorità alla prevenzione (ad esempio, attraverso la progettazione circolare), in linea con la gerarchia dei rifiuti dell’UE. Il CEAP 1 specificava che la politica di coesione avrebbe dovuto finanziare i progetti per promuovere la prevenzione dei rifiuti a livello locale e regionale. La Corte è dell’avviso che la stessa priorità dovrebbe essere attribuita ai fondi gestiti direttamente e indirettamente dalla Commissione.

La Commissione ha programmato finanziamenti UE ingenti per l’economia circolare

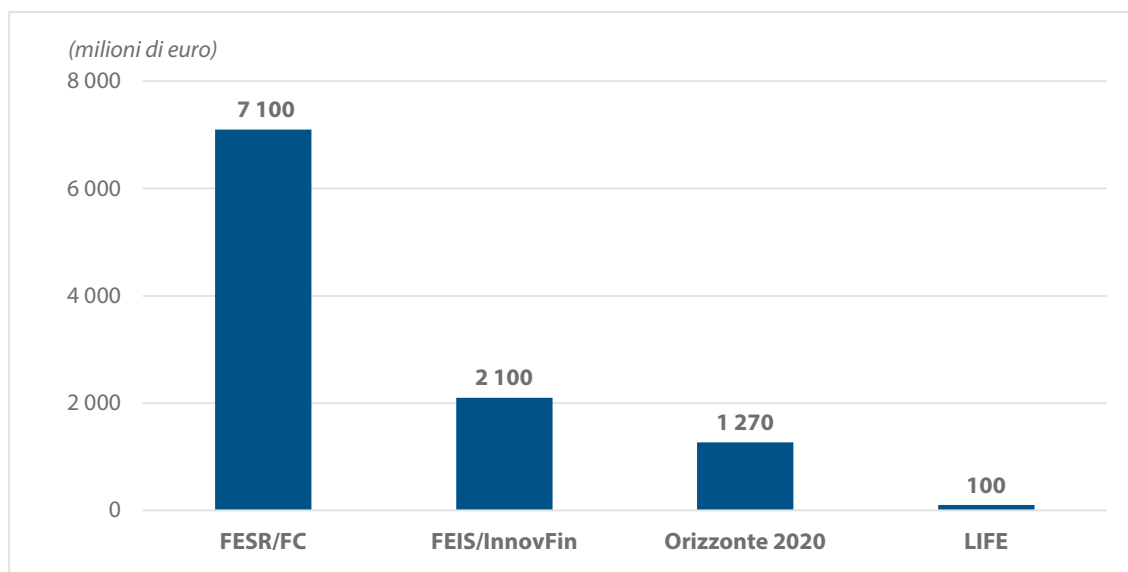
54 La Commissione si è impegnata a promuovere l’utilizzo della gamma di finanziamenti UE (cfr. paragrafo **12**), includendo nel CEAP 1 azioni mirate di sensibilizzazione sull’uso dei fondi della politica di coesione e del FEIS e promuovendo l’innovazione attraverso il programma Orizzonte 2020 nell’ambito dell’iniziativa “Industria 2020” (cfr. azioni da 11 a 14 dell’*allegato II*).

55 Secondo la relazione di attuazione del CEAP 1 del 2019³⁹, l’UE intendeva stanziare oltre 10 miliardi di euro per la transizione verso l’economia circolare (per investire nell’innovazione e sostenere l’adattamento della base industriale) nel periodo 2016-2020. La maggior parte dei finanziamenti è stata fornita dai fondi della politica di coesione (FESR e Fondo di coesione – cfr. *figura 9* e *figura 10*). Il Fondo di coesione (FC) ha generalmente finanziato i progetti ambientali relativi allo sviluppo sostenibile e all’energia, per lo più infrastrutture per la gestione dei rifiuti, mentre il FESR ha sostenuto la ricerca e l’innovazione e i processi produttivi ecosostenibili. L’analisi della Corte si è pertanto concentrata sul FESR.

³⁸ Direttiva (UE) [2018/851](#) relativa ai rifiuti e direttiva (UE) [2018/852](#) sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

³⁹ [COM\(2019\) 190](#), Comunicazione della Commissione sull’attuazione del piano d’azione per l’economia circolare.

Figura 9 – Finanziamenti UE per l'economia circolare programmati fino al 2020



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della relazione di attuazione del CEAP 1.

Uso limitato dei fondi della politica di coesione per i progetti di progettazione circolare

56 Il CEAP 1 ha evidenziato l'importanza delle opportunità di ricerca e innovazione per l'economia circolare nel quadro della politica di coesione e prevedeva di aiutare gli Stati membri e le regioni ad aumentare l'utilizzo dei fondi UE (azione 11 dell'*allegato II*).

57 I fondi della politica di coesione sono soggetti a gestione concorrente da parte della Commissione e degli Stati membri. Sono disciplinati dal regolamento recante disposizioni comuni (RDC), adottato nel 2013. L'RDC per il periodo 2014-2020⁴⁰ non menzionava in modo specifico l'economia circolare. Invece, nel quadro del regolamento FESR⁴¹, due delle priorità assumevano particolare rilevanza per gli investimenti a sostegno della transizione verso un'economia circolare:

1.b "promuovendo gli investimenti nello sviluppo di prodotti"

⁴⁰ Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

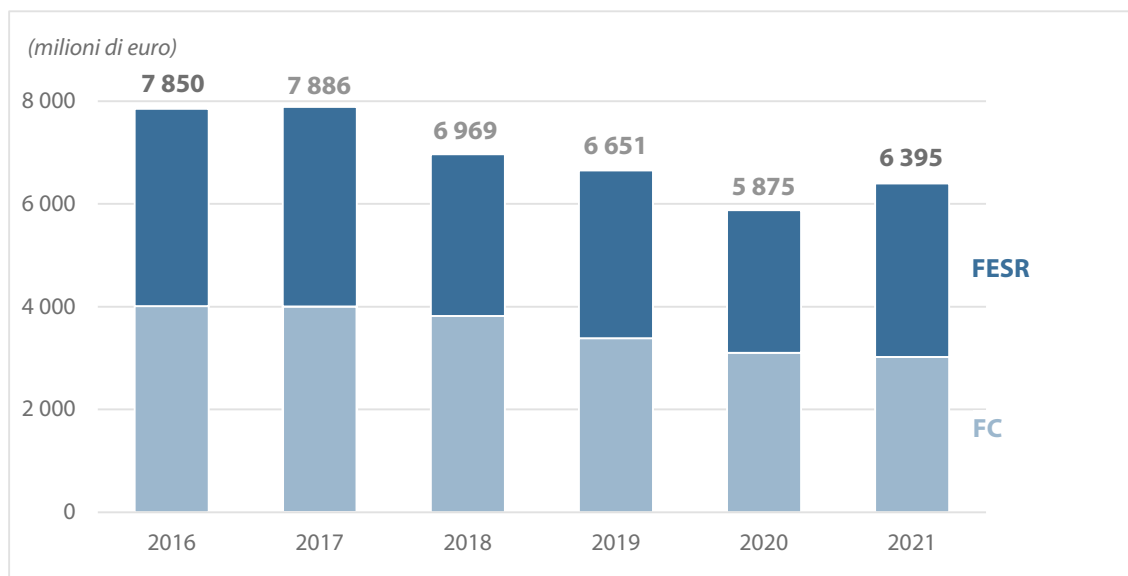
⁴¹ Regolamento (UE) n. 1301/2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione"

e servizi” e 6.g “sostenendo la transizione industriale verso un’economia efficiente in termini di risorse, promuovere la crescita verde, l’ecoinnovazione e la gestione delle prestazioni ambientali nel settore pubblico e in quello privato”;

58 La Commissione non disponeva tuttavia di informazioni accurate sulla percentuale di spesa a titolo di queste due (o di altre) priorità di investimento destinata a interventi a favore dell’economia circolare (o persino a fasi specifiche), poiché i regolamenti non richiedevano agli Stati membri di fornire informazioni su queste priorità d’investimento. Non esiste una specifica categoria di azioni (“settore di intervento”) a tale riguardo. Di conseguenza, la Commissione non ha modo di valutare se la spesa del FESR programmata per l’economia circolare sia aumentata a seguito del CEAP 1.

59 Secondo la relazione di attuazione della Commissione sul CEAP 1 del 2019, il 75 % dei 7,1 miliardi di euro previsti per l’economia circolare nel quadro dei fondi della politica di coesione si riferiva all’attuazione della legislazione europea in materia di rifiuti. La Corte ha analizzato i quattro settori di intervento utilizzati dalla Commissione nella relazione di attuazione per individuare le misure pertinenti per l’economia circolare. Tale analisi ha mostrato che la spesa programmata dagli Stati membri per il periodo 2014-2020 è diminuita del 19 % dopo il CEAP 1, con una riduzione di 1,5 miliardi di euro tra il 2016 e il 2021 (cfr. [figura 10](#)).

Figura 10 – Aggiornamento annuale della spesa a titolo della politica di coesione programmata per il periodo 2014-2020 in relazione all'economia circolare¹



¹ L'aggiornamento annuale è iniziato nel 2016 – il primo anno dopo la pubblicazione del CEAP 1 e in linea con le informazioni sugli investimenti presentate nella relativa relazione di attuazione della Commissione del 2019.

Fonte: Analisi della Corte dei conti europea della pianificazione degli Stati membri, sulla base dei dati della Commissione.

60 Nel 2018⁴² il Parlamento europeo ha invitato gli Stati membri a integrare meglio l'economia circolare nei propri programmi operativi e ha esortato la Commissione a sostenerli in tal senso. Nel corso dell'audit, la Commissione ha confermato di aver comunicato la possibilità di utilizzare i fondi della politica di coesione a tale scopo, ma di non avere promosso in modo specifico l'inclusione di tali investimenti nei programmi degli Stati membri. Tale aspetto è stato confermato anche dalle autorità di gestione dei tre Stati membri esaminati. I loro programmi operativi erano stati adottati prima della pubblicazione del CEAP 1 e, tranne alcune eccezioni nei Paesi Bassi, non includevano inviti a presentare proposte direttamente collegate all'economia circolare.

⁴² Risoluzione del Parlamento europeo sulla politica di coesione e l'economia circolare, P8_TA(2018)0254, paragrafi 1 e 33.

61 In tale contesto, non è stato agevole individuare i progetti finanziati a titolo del FESR relativi alla progettazione circolare. Nei tre Stati membri esaminati in dettaglio, la Corte ha individuato, insieme alle autorità di gestione, oltre 1 000 progetti, nel quadro di 10 programmi operativi, relativi all'economia circolare. La maggior parte di tali progetti non rientrava nei quattro settori di intervento utilizzati dalla Commissione per monitorare la spesa per l'economia circolare (cfr. paragrafo 59). Fino al 2021, il contributo totale del FESR (27 milioni di euro) assegnato al momento dell'audit a tali progetti individuati dagli auditor della Corte nei tre Stati membri selezionati era significativamente inferiore (circa il 38 %) al contributo UE programmato (71 milioni di euro) per i programmi operativi individuati dalla Commissione (utilizzando gli stessi quattro settori di intervento).

62 La Corte ha altresì rilevato che né la Commissione né le autorità degli Stati membri selezionati disponevano di informazioni sul contributo fornito da questi oltre 1 000 progetti al conseguimento degli obiettivi del CEAP 1. L'analisi della Corte di tali progetti ha mostrato che 206 progetti riguardavano investimenti nella progettazione circolare, con un contributo previsto a titolo del FESR di 130 milioni di euro. La Corte ha analizzato cinque di questi 206 progetti (due in Polonia, due nei Paesi Bassi e uno in Irlanda): soltanto uno riguardava la progettazione circolare dei prodotti. Tale progetto è stato tuttavia interrotto e gli altri quattro non hanno, in ultima analisi, realizzato appieno il loro potenziale a sostegno dell'economia circolare (cfr. riquadro 3).

Riquadro 3

I progetti di economia circolare esaminati dalla Corte negli Stati membri

In Polonia, il primo progetto esaminato riguardava la realizzazione di un sistema modulare di appartamenti con container per il trasporto marittimo usati – un nuovo tipo di progettazione circolare. Il FESR ha sostenuto il beneficiario nella preparazione della richiesta di finanziamento per l’attuazione del progetto nel quadro di un invito a presentare proposte di Orizzonte 2020. La richiesta non è stata accolta e il progetto è stato abbandonato. Il secondo progetto riguardava l’avvio di un nuovo processo di produzione e prodotti in serie e una soluzione per il riutilizzo degli scarti di fabbricazione. La Corte ha tuttavia rilevato che il beneficiario produceva ora in realtà più rifiuti di plastica a causa della maggiore capacità produttiva della nuova linea e continuava a destinare i rifiuti all’incenerimento.

Nei Paesi Bassi, il primo progetto esaminato riguardava l’accelerazione della transizione circolare nel settore edile attraverso l’utilizzo di materie prime rinnovabili, la riduzione dei consumi nel settore e la promozione dell’autosufficienza sotto il profilo energetico. Il progetto è stato però abbandonato a causa di obiezioni di natura ambientale in merito alle licenze edilizie. Il secondo progetto riguardava lo sviluppo di una tecnologia innovativa e della relativa linea di produzione per la trasformazione di pneumatici usati in nero di carbonio di alta qualità (una forma virtualmente pura di carbonio prodotta dalla combustione incompleta dei combustibili fossili) e in energia, con conseguente riduzione del consumo di energia e dell’inquinamento. Il progetto si è scontrato con una serie di difficoltà durante l’attuazione, compreso un incendio nell’impianto e, al momento dell’audit, la costruzione del nuovo impianto era stata sospesa.

Il progetto esaminato in Irlanda sosteneva la ricerca collaborativa tra imprese e mondo accademico su progetti innovativi, anche attraverso investimenti nell’innovazione ecosostenibile. Il progetto ha prodotto i risultati previsti: il test e la sperimentazione di materie prime riciclate. Tuttavia, gli obiettivi del progetto prevedevano solo di brevettare la nuova tecnologia e non riguardavano la commercializzazione o la divulgazione dei risultati dello studio.

63 Nel CEAP 2, la Commissione si era impegnata a far sì che tutte le regioni beneficiassero della transizione verso un’economia circolare offrendo loro sostegno nell’attuazione dei progetti e delle strategie attraverso i fondi della politica di coesione, il nuovo meccanismo per una transizione giusta e le iniziative urbane (azione

19 dell'*allegato II*). L'RDC per il periodo 2021-2027⁴³ stabilisce cinque obiettivi strategici, i primi due dei quali si riferiscono anche alla transizione verso un'economia circolare. Inoltre, ciascun fondo prevede obiettivi specifici: il FESR e il fondo di coesione sostengono la transizione verso un'economia circolare nell'ambito di due obiettivi specifici. Gli indicatori per il monitoraggio e le condizioni abilitanti per il periodo 2021-2027, definiti nell'RDC e nella normativa accessoria, riguardano tuttavia unicamente la raccolta e il trattamento dei rifiuti; il sistema di monitoraggio non fornisce informazioni specifiche sulla progettazione circolare né richiede che i finanziamenti della politica di coesione siano destinati ad investimenti in tale ambito⁴⁴.

64 In Polonia, le quattro autorità di gestione interpellate hanno confermato che i progetti dei programmi successivi al 2020 contenevano azioni relative all'economia circolare, tra cui interventi specifici riguardanti la progettazione ecocompatibile e l'efficienza delle risorse. Nei Paesi Bassi, due delle quattro autorità di gestione interpellate hanno dichiarato di assegnare finanziamenti UE ad azioni di economia circolare, sebbene non in maniera specifica per le fasi di progettazione e produzione. In Irlanda, le due autorità di gestione interpellate hanno sostenuto che, al momento dell'audit, non prevedevano di includere azioni riguardanti l'economia circolare nei propri programmi. Non sono attualmente disponibili informazioni sugli importi specifici stanziati a favore della transizione verso un'economia circolare, poiché i negoziati per la programmazione dei fondi della politica di coesione per il periodo 2021-2027 erano in corso al momento dell'audit.

65 La Commissione ha altresì confermato di aver incoraggiato gli Stati membri a utilizzare il dispositivo per la ripresa e la resilienza per sostenere la transizione verso un'economia circolare nel corso dei negoziati per i piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR). Dall'analisi eseguita dalla Corte sui PNRR dei tre Stati membri oggetto dell'audit è emerso che Polonia e Paesi Bassi avevano incluso misure a sostegno della transizione verso un'economia circolare, a differenza dell'Irlanda, e che nessuno dei tre PNRR comprendeva misure di sostegno per la progettazione circolare.

⁴³ [Regolamento \(UE\) 2021/1060](#) recante disposizioni comuni sui fondi della politica di coesione.

⁴⁴ [Regolamento \(UE\) 2021/1058](#) relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, allegato I. [Regolamento \(UE\) 2021/1060](#) recante disposizioni comuni sui fondi della politica di coesione, allegato I.

La Commissione ha mobilitato i finanziamenti di Orizzonte 2020 per l'economia circolare, ma l'impatto sugli Stati membri è limitato

66 Orizzonte 2020 è stato il programma di finanziamento dell'UE per la ricerca e l'innovazione nel periodo 2014-2020, con una dotazione di quasi 80 miliardi di euro. L'azione 13 del CEAP 1 aveva indicato Orizzonte 2020 come possibile fonte di finanziamenti per la transizione verso l'economia circolare, dato l'accento posto sull'innovazione.

67 Il programma di lavoro di Orizzonte 2020 per il periodo 2016-2017 includeva il settore prioritario "Industria 2020 e l'economia circolare", la prosecuzione di una precedente iniziativa relativa ai rifiuti. A seguito del CEAP 1, la Commissione ha destinato oltre 650 milioni di euro nel quadro di tale iniziativa per il 2016-2017 a "progetti dimostrativi innovativi" a sostegno degli obiettivi UE riguardanti l'economia circolare e la competitività industriale. L'iniziativa intendeva coprire un'ampia gamma di attività industriali e servizi, nonché un approccio pilota per aiutare gli innovatori nella gestione degli ostacoli normativi.

68 La Corte ha rilevato che, a livello pratico, meno della metà degli investimenti totali a titolo di Orizzonte 2020 in tale settore prioritario è stata richiesta per progetti relativi all'economia circolare: 327 milioni di euro per 54 progetti (cfr. [riquadro 4](#) per un esempio di questi progetti) su un totale di 704 milioni di euro per 127 progetti. I relativi inviti includevano tematiche diverse dall'economia circolare. Secondo lo studio della Commissione sugli insegnamenti tratti da Orizzonte 2020⁴⁵, ciò ha limitato la visibilità complessiva dei progetti di economia circolare finanziati in tale settore prioritario e ha avuto effetti sulle sinergie con altre parti del programma.

⁴⁵ Commissione europea, Bening, J., Bergmans, J., Bieszczad, S., et al., *Opportunities and challenges in targeted funding of Research and Innovation: lessons learnt from the Horizon 2020: focus areas and implications for Horizon Europe missions*, 2021.

Riquadro 4

Progetto di Orizzonte 2020 su un modello di economia circolare per i prodotti del settore automobilistico, edilizio e del mobile

Un progetto di Orizzonte 2020 esaminato dalla Corte si concentrava sui processi per i prodotti ecocompatibili, con un contributo UE di 9,6 milioni di euro. L'obiettivo generale era ottenere un livello più elevato di riutilizzo, miglioramento, ricondizionamento e riciclaggio dei prodotti, dei componenti e dei materiali, al fine di migliorare l'efficienza nell'uso delle risorse e ridurre i rifiuti.

Tale progetto è stato ultimato nel novembre 2021. La Commissione ha concluso che il progetto aveva raggiunto la maggioranza degli obiettivi, sviluppando nuovi prodotti da una combinazione di rifiuti e un'ampia gamma di prototipi. La Commissione ha altresì osservato che il lavoro svolto aveva avuto un impatto sulle PMI, consentendo loro di immettere sui mercati, senza rischi finanziari, innovazioni precedentemente non realizzabili.

La Corte ritiene tuttavia che la maggior parte dei risultati attesi non sia stata realizzata. Non vi sono elementi comprovanti che il progetto abbia raggiunto il livello previsto di recupero del materiale (80 %), non esiste un calcolo diretto dei componenti effettivamente riutilizzati (l'obiettivo era del 65 %) e non è stato possibile verificare la riduzione del 60 % dei rifiuti residui a causa della mancanza dei dati di partenza.

Il progetto ha condotto alla realizzazione di prototipi, ma la prevista diffusione su vasta scala non si è concretizzata, né nello sviluppo di soluzioni né nell'accettazione di prototipi e materiali su larga scala da parte dei clienti finali. L'analisi degli insegnamenti tratti condotta dalla Commissione ha altresì evidenziato che la mancata diffusione dei risultati rappresenta il principale problema da affrontare nell'ambito del programma Orizzonte Europa dopo il 2020.

69 Nel programma di lavoro 2018-2020 la Commissione ha introdotto un nuovo settore prioritario dedicato all'economia circolare: "Collegare vantaggi economici ed ambientali – L'economia circolare", con una dotazione supplementare separata di 941 milioni di euro, successivamente portata a 994 milioni di euro.

70 La Corte ha rilevato che la mancanza di un monitoraggio sistematico dei finanziamenti di Orizzonte 2020 e del contributo fornito dai progetti alla transizione circolare rendeva difficile valutarne l'efficacia. A seguito di un esercizio *in tantum* condotto in collegamento con l'audit della Corte, la Commissione ha fornito informazioni indicative in merito all'entità dei finanziamenti di Orizzonte 2020 attribuibili all'economia circolare (cfr. paragrafi **68 - 69**), senza

specificare quanti si riferissero alla progettazione circolare. L'analisi condotta dalla Corte sui progetti relativi all'economia circolare ha mostrato che circa il 50 % dei finanziamenti di Orizzonte 2020 aveva contribuito alla progettazione circolare.

71 La relazione di valutazione intermedia della Commissione del 2017⁴⁶ ha fornito soltanto conclusioni preliminari sui progressi complessivi compiuti da Orizzonte 2020 nel conseguimento dell'obiettivo generale, compresa l'efficienza delle risorse. I progetti completati al momento della valutazione rappresentavano soltanto lo 0,6 % dei finanziamenti assegnati per i primi tre anni del programma. Al momento dell'audit della Corte, la relazione finale di attuazione non era stata ancora pubblicata.

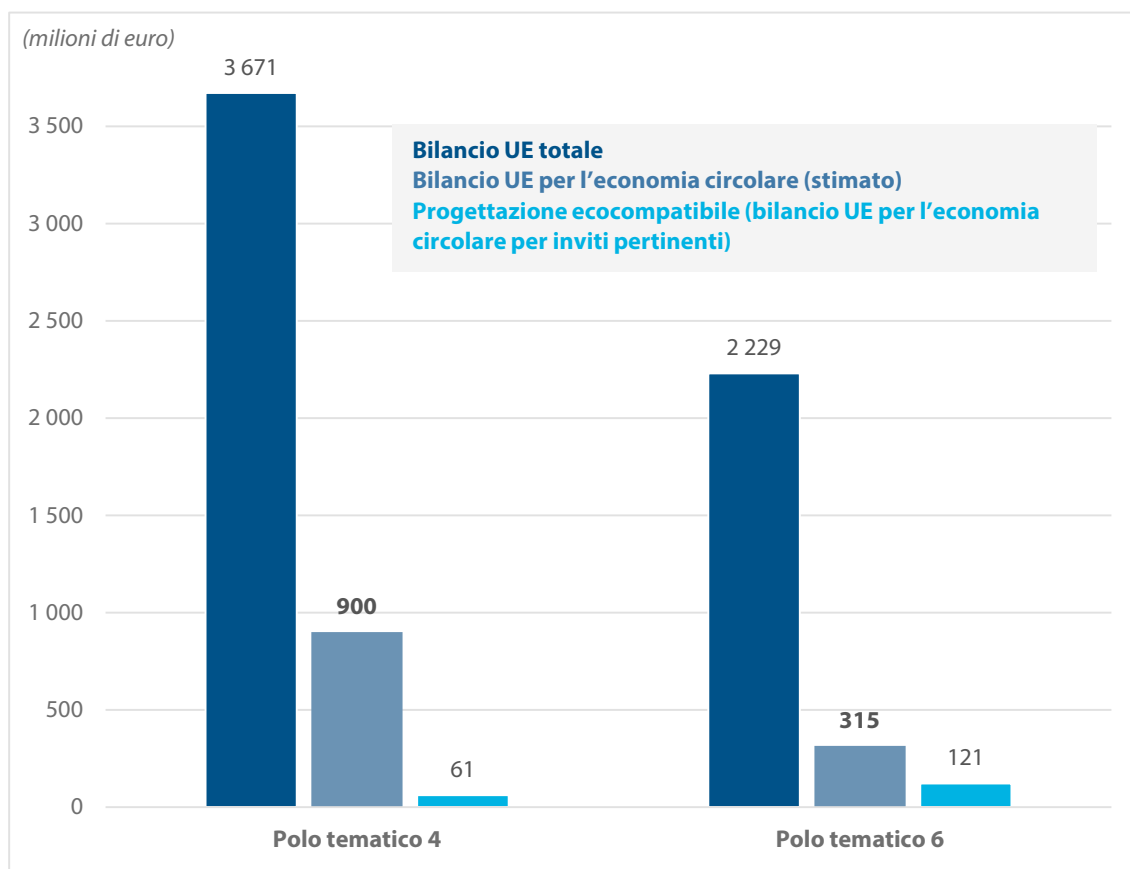
72 Il successore di Orizzonte 2020 per il periodo 2021-2027 è il programma Orizzonte Europa, con una dotazione di bilancio di 95,5 miliardi di euro. All'economia circolare viene fatto riferimento, direttamente o indirettamente, in quattro dei sei temi o "poli tematici" di Orizzonte Europa (polo tematico 1 "Salute", polo tematico 4 "Digitale, industria e spazio", polo tematico 5 "Clima, energia e mobilità" e polo tematico 6 "Prodotti alimentari, bioeconomia, risorse naturali, agricoltura e ambiente"). La progettazione circolare è trattata prevalentemente dal polo tematico 4, con un impatto previsto in termini di prodotti e servizi progettati in maniera ecocompatibile e materiali e tecnologie avanzati sostenibili fin dalla progettazione.

73 Nel programma di lavoro 2021-2022 di Orizzonte Europa, la Corte ha rilevato che circa il 25 % (900 milioni di euro) del bilancio finale destinato al polo tematico 4 e circa il 14 % (315 milioni di euro) del bilancio finale destinato al polo tematico 6 hanno contribuito all'economia circolare. Questo programma di lavoro biennale prevede pertanto investimenti per l'economia circolare (1 215 milioni di euro) pressoché equivalenti all'intero programma Orizzonte 2020 (1 332 milioni di euro).

74 La Commissione ha fornito un elenco di inviti specifici di questi due poli tematici che comprendevano aspetti relativi alla progettazione circolare (ma non dedicati in modo specifico a tale argomento). Tali inviti rappresentavano soltanto il 3,1 % della dotazione di bilancio combinata dei due poli prevista dal programma di lavoro 2021-2022 di Orizzonte Europa (cfr. [figura 11](#)).

⁴⁶ *Interim Evaluation of Horizon 2020*, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, 2017.

Figura 11 – Il programma di lavoro 2021-2022 di Orizzonte Europa



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

75 Il piano strategico 2021-2024 di Orizzonte Europa⁴⁷ fa riferimento al tema della diffusione su vasta scala delle soluzioni sviluppate nell'ambito delle attività di ricerca finanziate dall'UE, evidenziato nel riquadro 4. Tuttavia, le soluzioni relative alla progettazione circolare dei prodotti possono spesso richiedere un ulteriore sviluppo a causa della loro relativa immaturità e degli ulteriori investimenti necessari prima che possano essere utilizzate dalle imprese. La diffusione delle soluzioni può dipendere anche dalle limitazioni nelle sinergie a valle tra Orizzonte 2020 e i programmi della politica di coesione rilevate dalla Corte in un recente audit (cfr. paragrafo 20).

⁴⁷ "Piano strategico di Orizzonte Europa (2021 – 2024)", Commissione, 2021.

LIFE ha finanziato progetti di economia circolare, ma non si conosce la quota dei finanziamenti destinati alla progettazione circolare

76 Il programma LIFE è lo strumento finanziario dell'UE per l'ambiente e l'azione per il clima, con una dotazione iniziale di bilancio prevista di 3,4 miliardi di euro. Ad eccezione dell'azione riguardante le sostanze pericolose (cfr. paragrafi **38 - 39**), il CEAP 1 non includeva azioni specifiche dedicate agli investimenti del programma LIFE nei progetti di economia circolare. Secondo la relazione di attuazione del CEAP 1 della Commissione del 2019, tra il 2016 e il 2020, LIFE ha investito almeno 100 milioni di euro in oltre 80 progetti che hanno contribuito all'economia circolare.

77 Per il periodo 2014-2020, la Corte ha individuato due sottoprogrammi di LIFE e 249 progetti relativi all'economia circolare per finanziamenti complessivi di 421 milioni di euro, vale a dire il 12 % della dotazione complessiva di LIFE per detto periodo. Il sistema di monitoraggio e valutazione di LIFE non richiedeva alla Commissione di fornire informazioni su quanti di questi progetti riguardassero la fase della progettazione circolare.

78 La Corte ha esaminato uno di questi 249 progetti riguardante la sostituzione delle sostanze pericolose, con finanziamenti pari a 1,4 milioni di euro nel quadro del programma di lavoro 2014-2017 di LIFE. Sebbene il progetto non abbia prodotto risultati chiari in termini di riduzione del consumo di risorse, esso ha contribuito al conseguimento degli obiettivi del CEAP 1 riguardanti prodotti più sicuri, un aspetto promosso anche dal secondo piano d'azione (cfr. **riquadro 5**).

Riquadro 5

Il progetto LIFE per la sostituzione delle sostanze pericolose nelle vernici

Il progetto riguarda la ricerca e lo sviluppo in merito a 16 nuove formulazioni di vernici, in cui le sostanze chimiche tossiche sono sostituite da argilla organica naturale. Esso include la creazione di una piattaforma online sulla quale gli addetti ai lavori (comprese le PMI) e il pubblico possono ottenere le nuove formulazioni e utilizzarle gratuitamente per il primo anno.

La Corte ha rilevato l'assenza di indicatori di performance sull'efficienza delle risorse in tale progetto. Poiché il peso del materiale rinnovabile utilizzato sarà tre volte superiore a quello del biocida tossico sostituito, in questo caso fornire un prodotto più sicuro non contribuirebbe alla riduzione delle risorse misurata attraverso il peso delle materie prime utilizzate.

79 Così come nel caso di Orizzonte 2020, la Corte ha rilevato che la mancanza di un monitoraggio sistematico del contributo dei finanziamenti e dei progetti LIFE all'economia circolare ha reso difficile valutarne l'efficacia ai fini del conseguimento degli obiettivi del CEAP sulla progettazione circolare (cfr. paragrafo **77** sulla mancanza di informazioni da parte della Commissione sui progetti relativi alla progettazione circolare). Ad esempio, l'invito a presentare proposte nell'ambito del quale è stato selezionato il progetto descritto nel **riquadro 5** faceva riferimento all'indicatore "ridotto consumo di risorse diverse dall'energia", che ha una chiara pertinenza con gli obiettivi del CEAP 1. Tuttavia, tale indicatore non è stato utilizzato per il progetto specifico ed è stato abbandonato durante l'attuazione dell'invito. La Commissione lo ha sostituito con altri due indicatori, "preparazione per il riutilizzo" e "riciclaggio", che sono meno pertinenti in termini di efficienza delle risorse.

80 Il programma LIFE 2021-2027 mira a integrare i finanziamenti pubblici e privati per l'innovazione destinati alla transizione verso una economia circolare. Il sottoprogramma "economia circolare e qualità della vita", che finanzia specificamente ma non esclusivamente progetti sull'economia circolare, ha una dotazione complessiva di 1 345 milioni di euro, di cui 700 milioni di euro sono stati assegnati per il periodo fino al 2024. Il programma di lavoro di LIFE⁴⁸ per il periodo 2021-2024 fornisce ulteriori dettagli sui progetti da sostenere nel quadro di detto sottoprogramma, concentrandosi su quelli sicuri e sostenibili fin dalla progettazione, sulla produzione e il consumo circolari e sostenibili e sulle azioni volte a promuovere la riparazione, il riutilizzo, la rifabbricazione e il riciclaggio dei materiali e dei prodotti.

81 La Corte ha rilevato che i temi prioritari per il 2021 e 2022 e i relativi inviti nel quadro del sottoprogramma includevano investimenti relativi alla progettazione circolare (ossia l'attuazione di soluzioni di "progettazione per l'ambiente", comprendenti la progettazione circolare, al fine di migliorare la durabilità, la riparabilità, la riutilizzabilità, la possibilità di miglioramento, il riciclaggio e l'uso di contenuti riciclati nei nuovi prodotti).

⁴⁸ Decisione di esecuzione della Commissione sull'adozione del programma di lavoro pluriennale per il periodo 2021-2024 del programma LIFE, [C\(2021\) 4997](#).

Il programma COSME ha fornito un sostegno limitato agli obiettivi di progettazione circolare

82 COSME è il programma 2014-2020 dell'UE per la competitività delle PMI, con una dotazione di 2,3 miliardi di euro. Uno degli obiettivi generali (rafforzare la competitività e la sostenibilità delle PMI) includeva il sostegno per la transizione verso l'economia circolare. L'obiettivo per il corrispondente indicatore di impatto era aumentare la percentuale di PMI che realizzano prodotti ecosostenibili (realizzati mediante una progettazione ecocompatibile) utilizzando meno risorse⁴⁹.

83 Secondo la relazione di attuazione del CEAP 1 del 2019, la Commissione non ha stanziato fondi COSME per le misure riguardanti l'economia circolare e/o la progettazione circolare. Durante l'audit della Corte, la Commissione ha tuttavia individuato tre progetti COSME pertinenti per le due misure abilitanti del CEAP 1 (con un contributo UE di 2,4 milioni di euro – cfr. paragrafi **38 - 42**).

84 La relazione di valutazione intermedia di COSME del 2017⁵⁰ non ha verificato se il programma stesse contribuendo ad aumentare il numero di PMI che realizzavano prodotti ecocompatibili; inoltre, la sezione della relazione sull'allineamento con altre iniziative dell'UE non faceva riferimento al CEAP 1. Nella sezione "Prospettive", relativa a possibili aree di miglioramento, la relazione suggeriva di allineare maggiormente il programma agli obiettivi UE sulla crescita sostenibile e inclusiva, ad esempio promuovendo l'economia circolare.

85 Al momento dell'audit, la relazione finale di attuazione 2014-2020 del programma COSME non era ancora disponibile. Per il periodo 2021-2027, le componenti competitività e imprenditorialità del programma COSME sono state integrate nel programma per il mercato unico, con una dotazione finanziaria totale di 1 miliardo di euro (rispetto ai 920 milioni di euro nel quadro di COSME) come parte di una iniziativa più ampia tesa a migliorare il funzionamento del mercato interno dell'UE. Il regolamento relativo al mercato unico⁵¹ include riferimenti all'economia circolare e alla progettazione circolare nell'elenco delle azioni ammissibili.

⁴⁹ Regolamento (UE) n. 1287/2013 che istituisce un programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME), articolo 3.

⁵⁰ *Interim Evaluation of the COSME Programme, Final Report*, Commissione, 2017.

⁵¹ Regolamento (UE) 2021/690 che istituisce il programma relativo al mercato interno.

Il sostegno del FEIS alla progettazione circolare è stato limitato dalla domanda di mercato

86 Il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) è stato costituito nel 2015 su iniziativa congiunta della Commissione e della BEI con lo scopo di sbloccare 315 miliardi di euro di investimenti facendo fronte alle carenze di mercato e mobilitando i capitali privati. Il fondo ha fornito sostegno finanziario rimborsabile (sotto forma di prestiti, garanzie e investimenti azionari) a progetti economicamente sostenibili in settori chiave, tra cui i progetti con un profilo di rischio più elevato rispetto alle attività ordinarie della BEI.

87 Nell'ambito del CEAP 1, la Commissione, di concerto con la BEI e il polo europeo di consulenza sugli investimenti, aveva condotto attività di sensibilizzazione mirate per incoraggiare la presentazione di richieste di finanziamenti FEIS e sostenere lo sviluppo di progetti e piattaforme di finanziamento attinenti all'economia circolare (azione 14 dell'*allegato II*). Secondo la relazione di attuazione del CEAP 1 della Commissione del 2019, tra il 2016 e il 2020 erano previsti finanziamenti per 2,1 miliardi di euro a titolo del FEIS e di InnovFin, al fine di accelerare la transizione verso un'economia circolare.

88 Sebbene il regolamento FEIS⁵² prevedesse la possibilità di sostenere i progetti relativi all'economia circolare (compresa la progettazione circolare), esso non includeva alcun criterio specifico di economia circolare da utilizzare per dare la priorità ai progetti relativi alla progettazione circolare al momento della selezione dei progetti. Tuttavia, tra il 2016 e il 2019, la Commissione e la BEI hanno organizzato una serie di seminari sul tema degli investimenti verdi (compresa l'efficienza delle risorse), pertinenti con gli obiettivi del CEAP 1. Come parte delle proprie attività di sensibilizzazione, il polo europeo di consulenza sugli investimenti aveva varato il Circular City Centre⁵³, insieme a una Guida ai finanziamenti, per far conoscere l'economia circolare e sostenere lo sviluppo di progetti in tale ambito.

⁵² Regolamento (UE) 2015/1017 relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei, modificato dal regolamento (UE) 2017/2396

⁵³ <https://advisory.eib.org/about/circular-city-centre.htm>.

89 La Commissione non ha richiesto alla BEI di monitorare specificamente l'uso dei finanziamenti FEIS per l'economia circolare o di riferire in merito. L'analisi della Corte ha mostrato che, dei 675 progetti FEIS sottoscritti fino al giugno 2022 per un totale di 60 miliardi di euro, 29 progetti, con finanziamenti totali del FEIS pari a 1,9 miliardi di euro (3,1 %), riguardavano l'economia circolare. Solo tre di questi 29 progetti, per un finanziamento totale di 113 milioni di euro, riguardavano la progettazione ecocompatibile. La BEI ha ritenuto che il ridotto numero di progetti di progettazione circolare fosse dovuto alla natura del FEIS, che è basato sulla domanda. Né la BEI né la Commissione possedevano informazioni sul contributo fornito da detti progetti al conseguimento degli obiettivi in materia di progettazione circolare del CEAP 1.

90 La Corte ha esaminato uno di questi tre progetti, che promuoveva un maggiore utilizzo di carta di recupero e materiali da imballo rinnovabili a livello locale, in linea con la legislazione UE in materia di rifiuti⁵⁴. La Corte ha concluso che, sebbene detto progetto non riguardasse la progettazione circolare di un prodotto specifico, aveva contribuito al conseguimento dell'obiettivo di processi di produzione più efficienti in termini di uso delle risorse previsto dal CEAP 1.

91 Per il periodo 2021-2027, al FEIS è succeduto il nuovo programma InvestEU, che il CEAP 2 menziona quale fonte di finanziamenti per i progetti di economia circolare. Il regolamento relativo a InvestEU⁵⁵ fa riferimento all'economia circolare quale area di investimento, attribuendo in particolare priorità ai settori chiave con maggiori potenzialità in termini di circolarità. Sebbene questo quadro giuridico sia più specifico rispetto al quadro del FEIS in merito al sostegno a progetti riguardanti le fasi di progettazione e produzione dell'economia circolare, l'utilizzo di tali strumenti dipende ancora dalla domanda di mercato, che è stimolata dalle attività di sensibilizzazione e consulenza mirate della BEI e della Commissione.

⁵⁴ Direttiva 2004/12/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

⁵⁵ Regolamento (UE) 2021/523 che istituisce il programma InvestEU.

Conclusioni e raccomandazioni

92 In generale, la Corte conclude che vi sono scarsi elementi comprovanti che i piani d'azione per l'economia circolare della Commissione (CEAP), e in particolare le azioni relative alla progettazione circolare dei prodotti e dei processi produttivi, abbiano effettivamente influito sulle attività di economia circolare negli Stati membri.

93 Dalla pubblicazione del primo CEAP nel 2015, è stato osservato un incremento delle attività di economia circolare intraprese dalle amministrazioni degli Stati membri. Al momento dell'audit, quasi tutti gli Stati membri dell'UE avevano elaborato o stavano elaborando una strategia nazionale di economia circolare che faceva riferimento al CEAP e alle politiche UE correlate e includeva in una certa qual misura la progettazione circolare. Tuttavia, e nonostante la legislazione europea tesa a incentivare i finanziamenti UE per l'economia circolare, il tasso di circolarità è aumentato soltanto di 0,4 punti percentuali tra il 2015 e il 2021. Inoltre, i progressi compiuti variavano notevolmente da uno Stato membro all'altro. In tale contesto, l'ambizione dell'UE di raddoppiare il tasso di circolarità entro il 2030 appare difficilmente conseguibile (cfr. paragrafi [23](#) - [28](#)).

94 Il quadro della Commissione per monitorare la transizione dell'UE verso una economia circolare non rilevava tutti gli aspetti essenziali. Mancava di indicatori specifici sulla progettazione circolare dei prodotti, la fase che determina la maggior parte dell'impatto ambientale (cfr. paragrafi [29](#) - [32](#)).

Raccomandazione 1 – Migliorare il monitoraggio della transizione degli Stati membri verso l'economia circolare

La Commissione dovrebbe analizzare come tener meglio conto degli aspetti fondamentali dell'economia circolare, in particolare, la progettazione circolare dei prodotti, per migliorare il monitoraggio dei progressi realizzati dagli Stati membri nella transizione verso un'economia circolare e agevolare l'adozione di decisioni informate relative alle nuove politiche, iniziative e azioni.

Termine di attuazione: 2024.

95 Il primo CEAP comprendeva una serie di misure abilitanti, volte a favorire la transizione degli Stati membri verso un'economia circolare definendo l'orientamento della politica in ambiti quali l'innovazione e gli investimenti. La Corte ha riscontrato pochi elementi che confermino l'efficacia di tali misure nel promuovere la transizione degli Stati membri verso un'economia circolare. Nel migliore dei casi, le misure hanno avuto soltanto un impatto modesto. Sebbene altri portatori di interessi istituzionali dell'UE avessero espresso grande interesse nell'individuazione dell'obsolescenza programmata, la Commissione ha concluso che l'introduzione di un sistema di test per rilevare la malafede dei fabbricanti non era realizzabile (cfr. paragrafi **35 - 51**).

96 Nel periodo 2014-2020, i finanziamenti della politica di coesione sono stati per lo più utilizzati per la gestione dei rifiuti, il cui contributo alla riduzione dell'impatto ambientale è meno efficace rispetto alla progettazione circolare. Nonostante la disponibilità dei fondi UE e il sostegno complessivo alla transizione verso l'economia circolare, la Commissione e gli Stati membri non hanno utilizzato i finanziamenti in maniera mirata ed efficace per investimenti nella progettazione circolare. Sebbene nella programmazione del periodo 2021-2027 sia stata rivolta maggiore attenzione all'economia circolare, gli Stati membri possono ancora scegliere di destinare una quota significativa dei finanziamenti UE alla gestione dei rifiuti invece che prevenirne la produzione attraverso la progettazione circolare (cfr. paragrafi **52 - 65**).

97 In termini di fondi gestiti direttamente dalla Commissione nel periodo 2014-2020, Orizzonte 2020 è stato il programma che più ha contribuito alle iniziative di economia circolare. Sebbene abbia erogato finanziamenti a progetti riguardanti la progettazione circolare, le soluzioni di ricerca proposte avevano un livello di maturità relativamente basso, il che ne ha ostacolato l'immediata applicazione da parte delle imprese negli Stati membri. Un altro ostacolo al loro utilizzo era rappresentato dalle scarse sinergie tra Orizzonte 2020 e i programmi della politica di coesione (cfr. paragrafi **66 - 75**).

98 Il programma LIFE ha finanziato diversi progetti riguardanti l'economia circolare, ma il sistema di monitoraggio e valutazione di LIFE non richiede alla Commissione di individuare quelli relativi alla progettazione circolare. Il programma dell'UE per la competitività delle imprese e le PMI ha fornito finanziamenti specifici limitati e il sostegno alla progettazione circolare nell'ambito del fondo europeo per gli investimenti strategici ha risentito della limitata domanda di mercato (cfr. paragrafi **76 - 91**).

Raccomandazione 2 – Analizzare i motivi per cui i finanziamenti UE per la progettazione circolare sono stati scarsamente utilizzati e valutare come incentivarla ulteriormente

Alla luce del potenziale impatto della progettazione circolare sull'ambiente, la Commissione dovrebbe analizzare i motivi per cui i finanziamenti UE in regime di gestione concorrente e diretta non abbiano condotto all'avvio di più progetti in materia. Nel quadro di detta analisi, dovrebbe valutare la possibilità di fornire ulteriori incentivi per lo sviluppo dei progetti riguardanti la progettazione circolare dei prodotti nell'ambito della politica di coesione.

Termine di attuazione: 2024.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 10 maggio 2023.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – Recepimento delle direttive UE pertinenti in materia di economia circolare adottate durante il CEAP 1

Direttiva	Termine per il recepimento	Controllo della puntualità e della completezza da parte della Commissione	
		Stato	Elenco degli Stati membri
2018/849 Veicoli fuori uso, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche	5.7.2020	24 recepimento completato	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL, PL , PT, RO, SE, SI, SK
		3 in ritardo (4 procedure d'infrazione attive)	<u>AT</u> <u>BE</u> , <u>HR</u> – parziale <u>LU</u> – in esame
2018/850 relativa alle discariche di rifiuti	5.7.2020	24 recepimento completato	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL, PL , PT, RO, SE, SI, SK
		3 in ritardo (3 procedure d'infrazione attive)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – parziale <u>LU</u> – in esame
2018/851 relativa ai rifiuti	5.7.2020	23 recepimento completato	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL, PL , PT, RO, SE, SK
		4 in ritardo (4 procedure d'infrazione attive)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – parziale <u>LU</u> , <u>SI</u> – in esame

Direttiva	Termine per il recepimento	Controllo della puntualità e della completezza da parte della Commissione	
		Stato	Elenco degli Stati membri
2018/852 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio	5.7.2020	24 recepimento completato	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL , PL , PT, RO, SE, SI, SK
		3 in ritardo (<u>3</u> procedure d'infrazione attive)	<u>ES</u> , <u>HR</u> – parziale <u>LU</u> – in esame
2019/771 relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita di beni	1.7.2021	21 recepimento completato	AT, BE, BG, CY, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL , PT, RO, SE
		6 in ritardo (<u>6</u> procedure d'infrazione attive)	<u>CZ</u> , <u>EL</u> , IE , PL , <u>SI</u> , <u>SK</u>
2019/883 sugli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi	28.6.2021	12 recepimento completato	EL, CY, ES, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PT, RO, SK
		15 in ritardo (<u>16</u> procedure d'infrazione attive)	<u>BG</u> – parziale <u>BE</u> , <u>DE</u> , <u>FI</u> , <u>SE</u> , <u>SI</u> , PL – parziale e in esame <u>AT</u> , <u>CY</u> , <u>CZ</u> , <u>DK</u> , <u>EE</u> , <u>FR</u> , IE , <u>LV</u> , NL – in esame
2019/904 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente	3.7.2021	13 recepimento completato	AT, BG, CY, DE, EL, ES, HU, IT, LT, NL , RO, SE, SK
		14 in ritardo (<u>12</u> procedure d'infrazione attive)	<u>BE</u> , <u>CZ</u> , <u>FI</u> , <u>HR</u> , <u>LV</u> , <u>MT</u> , <u>PT</u> , <u>SI</u> – parziale <u>EE</u> , IE , <u>LU</u> , PL

Direttiva	Termine per il recepimento	Controllo della puntualità e della completezza da parte della Commissione	
		Stato	Elenco degli Stati membri
IN TOTALE sette direttive	termine superato	141 recepimento completato 46 in ritardo (25 %) (48 procedure d'infrazione attive)	

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati della Commissione (luglio 2022).

Allegato II – Elenco delle azioni previste dal CEAP 1 e dal CEAP 2 della Commissione a sostegno della progettazione circolare¹

#	Azione	DG capofila	Gruppo di azioni secondo il CEAP	Progetti esaminati
<i>1° piano d'azione per l'economia circolare (CEAP 1)</i>				
1	Enfasi sui requisiti dei prodotti relativi all'economia circolare previsti dalla direttiva sulla progettazione ecocompatibile (multisetoriale) e attuazione della proposta di regolamento (compresi televisori e monitor)	DG ENV-GROW-ENER	Produzione	-
2	Piano di lavoro 2015-17 sulla progettazione ecocompatibile e richiesta di elaborare norme sull'efficienza dei materiali, compresi i futuri requisiti di progettazione ecocompatibile relativi alla durabilità, alla riparabilità e alla riciclabilità dei prodotti	DG GROW-ENER	Produzione	-
3	Vagliare la possibilità di proporre requisiti orizzontali in materia di informazioni sulla riparazione nell'ambito della progettazione ecocompatibile	DG ENV-GROW-ENER	Consumo	-
4	Vagliare opzioni e azioni atte a instaurare un quadro strategico più coerente dei diversi filoni di attività che, nell'ambito della politica unionale in materia di prodotti, concorrono a realizzare l'economia circolare	DG ENV-GROW-ENER	Produzione	-
<u>5</u>	Valutare la possibilità di un programma di test indipendenti sull'obsolescenza programmata	DG ENV-RTD-JUST	Consumo	1 x O2020
<u>6</u>	Potenziare la base di conoscenze e il sostegno alle PMI per la sostituzione delle sostanze pericolose estremamente preoccupanti	DG GROW	Produzione	1 x LIFE 2 x COSME

#	Azione	DG capofila	Gruppo di azioni secondo il CEAP	Progetti esaminati
<u>7</u>	Creare una rete aperta paneuropea di infrastrutture tecnologiche per le PMI affinché queste ultime possano integrare tecnologie avanzate di fabbricazione nei processi di produzione	DG GROW	Produzione	1 x O2020 1 x COSME
<u>8</u>	Orientamenti sull'economia circolare nei documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili (BREF) per vari settori industriali (multisetoriale)	DG ENV	Produzione	-
<u>9</u>	Vagliare il modo di aumentare l'efficienza e la diffusione del sistema UE di ecogestione e audit (EMAS) e del programma pilota sul sistema di verifica delle tecnologie ambientali (ETV)	DG ENV	Produzione	-
<u>10</u>	Impegnarsi ad attuare il presente piano d'azione insieme ai portatori di interesse utilizzando le sedi di scambio già esistenti nei settori chiave	DG ENV-GROW	Innovazione e investimenti	-
<u>11</u>	Azioni mirate di sensibilizzazione e attività di comunicazione per assistere gli Stati membri e le regioni nell'utilizzare i fondi messi a disposizione a titolo della politica di coesione per l'economia circolare	DG REGIO	Innovazione e investimenti	5 x FESR
<u>12</u>	Sostenere gli Stati membri e le regioni a potenziare l'innovazione a favore dell'economia circolare attraverso la specializzazione intelligente	DG REGIO	Innovazione e investimenti	-
<u>13</u>	Iniziativa "Industria 2020 ed economia circolare" nell'ambito di Orizzonte 2020	DG GROW-RTD	Innovazione e investimenti	1 x O2020
<u>14</u>	Azioni mirate di sensibilizzazione per incoraggiare le richieste di finanziamento a titolo del FEIS, nonché sostenere lo sviluppo di progetti e piattaforme di investimenti di rilievo per l'economia circolare	DG ENV-GROW	Innovazione e investimenti	1 x FEIS

#	Azione	DG capofila	Gruppo di azioni secondo il CEAP	Progetti esaminati
<u>15</u>	Sviluppare un quadro di monitoraggio dell'economia circolare	DG ENV-GROW-ESTAT	Monitoraggio	-
<i>2° piano d'azione per l'economia circolare (CEAP 2)</i>				
16	Proposta legislativa per un'iniziativa in materia di prodotti sostenibili	DG ENV-GROW-ENER	Un quadro strategico in materia di prodotti sostenibili	-
17	Iniziativa per un'elettronica circolare, soluzione per un caricabatterie universale e sistemi che incentivino la restituzione dei vecchi dispositivi	DG CNECT-GROW-ENER	Principali catene del valore dei prodotti	-
18	Riesame della direttiva sulle emissioni industriali, che includa l'integrazione delle pratiche dell'economia circolare nei prossimi documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili	DG ENV	Un quadro strategico in materia di prodotti sostenibili	-
19	Sostegno alla transizione verso un'economia circolare attraverso i fondi della politica di coesione, il meccanismo per una transizione giusta e le iniziative urbane	DG REGIO	Mettere l'economia circolare al servizio delle persone, delle regioni e delle città	-

#	Azione	DG capofila	Gruppo di azioni secondo il CEAP	Progetti esaminati
20	Riesame della direttiva sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche e orientamenti per chiarire in che modo è connessa al regolamento REACH e alle specifiche per la progettazione ecocompatibile	DG ENV	Principali catene del valore dei prodotti	-
21	Aggiornamento del quadro di monitoraggio dell'economia circolare al fine di rispecchiare le nuove priorità politiche e sviluppare ulteriori indicatori sull'uso delle risorse, compresa l'impronta dei consumi e dei materiali	DG ENV-ESTAT	Monitorare i progressi	-

¹ I colori utilizzati nella presente tabella rispecchiano la classificazione dei diversi tipi di azioni CEAP elaborata dalla Corte dei conti: **quadro normativo**, **misure abilitanti**, **stanziamento dei finanziamenti** e **monitoraggio dei progressi dell'UE**, (cfr. [figura 4](#)).

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del CEAP 1 e CEAP 2.

Allegato III – Il quadro di monitoraggio per l'economia circolare

#	Indicatore (gruppo)	Pertinenza	Legislazione e politiche dell'UE (esempi)
Produzione e consumo			
1	Autosufficienza dell'UE riguardo alle materie prime	L'economia circolare dovrebbe contribuire ad affrontare i rischi connessi all'approvvigionamento delle materie prime, in particolare di quelle essenziali.	Iniziativa "Materie prime"; tabella di marcia sull'efficienza delle risorse
2	Appalti pubblici verdi	Gli appalti pubblici rappresentano una parte consistente dei consumi e possono favorire l'economia circolare.	Strategia in materia di appalti pubblici; regimi di sostegno dell'UE e criteri volontari per gli appalti pubblici verdi
3a-c	Produzione dei rifiuti	In un'economia circolare la produzione di rifiuti è ridotta al minimo.	Direttiva quadro in materia di rifiuti, direttive sui flussi di rifiuti specifici; strategia per la plastica
4	Rifiuti alimentari	Lo spreco di alimenti incide negativamente sull'ambiente, sul clima e sull'economia.	Regolamento sulla legislazione alimentare generale; direttiva quadro in materia di rifiuti; varie iniziative (ad esempio, piattaforma sulle perdite e sugli sprechi alimentari)
Gestione dei rifiuti			
5a-b	Tassi di riciclaggio complessivi	L'aumento del riciclaggio fa parte della transizione verso un'economia circolare.	Direttiva quadro in materia di rifiuti
6a-f	Tassi di riciclaggio per flussi di rifiuti specifici	Indica i progressi compiuti nel riciclaggio dei principali flussi di rifiuti.	Direttiva quadro in materia di rifiuti; direttiva sulle discariche; direttive sui flussi di rifiuti specifici

#	Indicatore (gruppo)	Pertinenza	Legislazione e politiche dell'UE (esempi)
Materie prime secondarie			
7a-b	Contributo dei materiali riciclati al soddisfacimento della domanda di materie prime (compreso il tasso di utilizzo di materiali circolari)	In un'economia circolare, le materie prime secondarie sono comunemente utilizzate per realizzare nuovi prodotti.	Direttiva quadro in materia di rifiuti; direttiva sulla progettazione ecocompatibile; marchio Ecolabel UE; REACH; iniziativa sull'interazione fra le politiche in materia di sostanze chimiche, prodotti e rifiuti; strategia per la plastica; norme di qualità per le materie prime secondarie
8	Commercio di materie prime riciclabili	Il commercio di materiali riciclabili indica l'importanza del mercato interno e degli scambi internazionali nell'economia circolare.	Politiche in materia di mercato interno; regolamento sulla spedizione di rifiuti; politica commerciale
Competitività e innovazione			
9a-c	Investimenti privati, occupazione e valore aggiunto lordo	Indica il contributo dell'economia circolare alla creazione di occupazione e crescita.	Piano di investimenti per l'Europa; fondi strutturali e di investimento europei; InnovFin; piattaforma per il sostegno finanziario all'economia circolare; strategia finanziaria sostenibile; iniziativa sull'occupazione verde; nuova agenda per le competenze per l'Europa; politiche in materia di mercato interno
10	Brevetti	Le tecnologie innovative relative all'economia circolare rafforzano la competitività globale dell'UE.	Orizzonte 2020

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del documento [COM\(2018\) 029](#).

Abbreviazioni e acronimi

BEI: Banca europea per gli investimenti

BREF: documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili

CEAP: piano d'azione per l'economia circolare

COSME: programma dell'UE per la competitività delle imprese e le PMI

DG JUST: direzione generale della Giustizia e dei consumatori

DG ENER: direzione generale dell'Energia

DG ENV: direzione generale dell'Ambiente

DG GROW: direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI

DG REGIO: direzione generale della Politica regionale e urbana

DG RTD: direzione generale Ricerca e innovazione

EMAS: sistema di ecogestione e audit

ESTAT: Eurostat

ETV: sistema di verifica delle tecnologie ambientali

FEIS: fondo europeo per gli investimenti strategici

FESR: fondo europeo di sviluppo regionale

PECI: polo europeo di consulenza sugli investimenti

PMI: piccola o media impresa

PNRR: piano nazionale per la ripresa e la resilienza

RDC: regolamento recante disposizioni comuni

REACH: registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche

Glossario

Banca europea per gli investimenti: banca dell'UE, i cui azionisti sono gli Stati membri, che fornisce finanziamenti a progetti per sostenere l'attuazione delle politiche dell'UE, principalmente nell'UE ma anche oltre i suoi confini.

Ciclo di vita dei prodotti: le fasi di vita di un prodotto, dall'acquisto delle materie prime necessarie per realizzarlo fino all'eventuale smaltimento alla fine della vita utile.

Comitato economico e sociale europeo: organo consultivo dell'UE che funge da forum per le organizzazioni della società civile.

Dispositivo per la ripresa e la resilienza: dispositivo di sostegno finanziario dell'UE volto a mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19 e a stimolare la ripresa, promuovendo al contempo una trasformazione verde e digitale.

Economia circolare: sistema economico basato sul riutilizzo, la condivisione, la riparazione, il ricondizionamento, la rifabbricazione e il riciclaggio dei materiali al fine di ridurre al minimo l'uso delle risorse, i rifiuti e le emissioni, in particolare attraverso la progettazione circolare dei prodotti e dei processi produttivi.

Fondi strutturali e di investimento europei: i cinque principali fondi dell'UE che, congiuntamente, sostengono lo sviluppo economico in tutta l'UE nel periodo 2014-2020, ossia: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

Fondo di coesione: fondo dell'UE per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE attraverso il finanziamento degli investimenti negli Stati membri il cui reddito nazionale lordo per abitante è inferiore al 90 % della media dell'UE.

Fondo europeo di sviluppo regionale: fondo dell'UE che rafforza la coesione economica e sociale nell'UE finanziando investimenti volti a ridurre gli squilibri tra regioni.

Green Deal europeo: strategia di crescita dell'UE, adottata nel 2019, volta a rendere l'UE climaticamente neutra entro il 2050.

InvestEU: meccanismo volto a mobilitare investimenti privati in progetti di importanza strategica per l'UE.

LIFE: strumento finanziario a sostegno dell'attuazione della politica ambientale e climatica dell'UE attraverso il cofinanziamento di progetti negli Stati membri.

Materie prime secondarie: materiali riciclati che possono essere utilizzati nei processi produttivi in alternativa a materiali nuovi o non utilizzati o in combinazione con essi (noti come **materie prime primarie**).

Meccanismo per una transizione giusta: strumento dell'UE che promuove la transizione verso un'economia climaticamente neutra e sostiene le comunità e le regioni che maggiormente risentono delle ripercussioni finanziarie connesse.

Obsolescenza programmata: la pratica di progettare prodotti in modo che abbiano una vita utile limitata, che costringe i consumatori a comprarne di nuovi.

Orizzonte 2020: programma di finanziamento della ricerca e dell'innovazione adottato dall'UE per il periodo 2014-2020.

Piccola o media impresa: definizione dimensionale applicata alle aziende e ad altre organizzazioni sulla base del numero di dipendenti e di determinati criteri finanziari. Le piccole imprese occupano meno di 50 dipendenti e hanno un fatturato o un bilancio finanziario totale che non supera i 10 milioni di euro. Le medie imprese occupano meno di 250 dipendenti e hanno un fatturato massimo di 50 milioni di euro o un bilancio finanziario totale massimo di 43 milioni di euro.

Polo europeo di consulenza sugli investimenti: piattaforma che combina tutti i servizi di consulenza agli investimenti e di assistenza tecnica destinati ai richiedenti sostegno a titolo del FEIS.

Progettazione ecocompatibile (progettazione circolare): metodo di progettazione che riduce al minimo l'impatto ambientale in tutte le fasi del ciclo di vita di un prodotto.

Programma per la competitività delle imprese e le PMI: programma dell'UE a sostegno dell'accesso delle piccole imprese su nuovi mercati.

Strumento di consulenza InnovFin: servizio della BEI che fornisce consulenza sulle modalità di strutturazione dei progetti in materia di ricerca e innovazione al fine di migliorare l'accesso ai finanziamenti.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2023-17>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2023-17>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II – presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione.

L'audit è stato diretto da Iliana Ivanova, Membro della Corte, coadiuvata da:

James Verity, capo di Gabinetto e Ivan Genchev, attaché di Gabinetto;

Niels-Erik Brokopp, primo manager; Rafal Gorajski, capoincarico; Agota Krenusz,

Paloma Munoz Mula, Dieter Böckem, Joanna Laskowska e Katarzyna Solarek, auditor.

Michael Pyper ha fornito assistenza linguistica.



Da sinistra a destra: Paloma Munoz Mula, James Verity, Iliana Ivanova, Rafal Gorajski, Agota Krenusz.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2023

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione di citare la fonte in maniera appropriata e di indicare le eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Nel caso un contenuto specifico permetta di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o includa lavori di terzi, occorre richiedere una autorizzazione aggiuntiva.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla quella generale precedentemente menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Figure 1, 3 e 4 – Pittogrammi: queste figure sono state realizzate utilizzando risorse tratte da [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. tutti i diritti riservati.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-849-0578-2	ISSN 1977-5709	10.2865/587387	QJ-05-23-190-IT-N
HTML	ISBN 978-92-849-0556-0	ISSN 1977-5709	10.2865/287435	QJ-05-23-190-IT-Q

Un'economia circolare preserva il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse e riduce al minimo i rifiuti. La progettazione di un prodotto determina circa l'80 % del suo impatto ambientale. La Corte ha rilevato solo scarsi elementi indicanti che i due piani d'azione per l'economia circolare della Commissione, in particolare per quanto riguarda la progettazione circolare dei prodotti e dei processi produttivi, hanno effettivamente influito sulle attività di economia circolare nell'UE. La Corte raccomanda alla Commissione di analizzare i motivi che hanno condotto allo scarso utilizzo, da parte degli Stati membri, dei finanziamenti UE per la progettazione circolare e valutare come incentivarla ulteriormente, nonché migliorare il monitoraggio della transizione degli Stati membri verso l'economia circolare.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors