



Audizione della Commissaria Jessika Roswall per l'ambiente, la resilienza idrica e l'economia circolare competitiva

Le competenze della Commissaria

La Commissaria europea per l'ambiente, la **resilienza idrica** e l'**economia circolare competitiva** [Jessika Roswall](#), di nazionalità svedese, è entrata in carica, unitamente all'intero Collegio dei commissari, il 1° dicembre 2024 per il periodo 2024-2029.

La Commissaria - che lavorerà sotto la supervisione della **Vicepresidente esecutiva per una transizione pulita, giusta e competitiva**, [Teresa Ribera](#), - dovrà contribuire, secondo la [lettera di incarico](#), a proteggere il clima e la natura e a migliorare il **capitale naturale**, garantendo il **rispetto degli obiettivi fissati dal Green Deal europeo**. In particolare, alla Commissaria sono affidati i seguenti obiettivi:

- promuovere - insieme al Vicepresidente esecutivo per la prosperità e la strategia industriale - la presentazione di una **legge sull'economia circolare**, con misure volte a creare una **domanda di mercato per le materie secondarie** e a stabilire un mercato unico per i rifiuti, in particolare in relazione alle materie prime critiche. Nell'ambito di questo lavoro, proporrà una **strategia aggiornata sulla bioeconomia**;
- intensificare gli sforzi dell'UE verso un **mercato unico dei prodotti sostenibili**;
- guidare il lavoro verso l'**obiettivo di inquinamento zero**, collaborando con il Vicepresidente esecutivo per la prosperità e la strategia industriale al nuovo **pacchetto per l'industria chimica**, volto a **semplificare il regolamento REACH** e fare chiarezza sulle **PFAS** (sostanze perfluoroalchiliche), cosiddette "sostanze chimiche per sempre", tenendo conto della sostenibilità, la competitività, la sicurezza e la protezione;
- lavorare all'applicazione e **attuazione della legislazione esistente in materia di ambiente, biodiversità e inquinamento zero**, tenendo conto dell'importanza della **semplificazione** e del **dialogo** con le **parti interessate**;
- concentrarsi in via prioritaria sulla progettazione di **incentivi per le azioni positive per la natura e per gli investimenti privati**, guidando il lavoro sui **crediti naturali** in collaborazione con gli Stati membri, i partner internazionali e le organizzazioni;
- **incrementare i finanziamenti privati per la natura** dialogando con i portatori di interessi, le industrie, le istituzioni finanziarie, le banche commerciali e di sviluppo e altri investitori;
- guidare il lavoro sulla **Strategia europea di resilienza idrica**, incentrata sull'efficienza idrica, la scarsità, l'inquinamento e i rischi legati all'acqua, adottando un approccio di economia circolare e promuovendo proposte per digitalizzare la gestione dell'acqua, i cicli e le *utilities*;
- **facilitare gli investimenti pubblici e privati** nella tecnologia e nelle infrastrutture idriche transfrontaliere;
- rafforzare la **leadership europea nel settore idrico a livello mondiale**, in particolare sostenendo i progetti del [Global Gateway](#), rappresentando l'UE nelle future Conferenze sull'acqua delle Nazioni Unite e contribuendo alla Coalizione del G7 sull'acqua;
- garantire il **rispetto degli impegni internazionali dell'UE in materia di biodiversità**, con particolare riferimento a quelli assunti con l'Accordo di Kunming-Montreal. Impegnarsi per un ambizioso **Trattato globale sulla plastica** e sostenere l'attuazione del Trattato sulle acque alte;

- contribuire al nuovo **Piano di adattamento al clima**, in particolare alla gestione integrata del rischio di incendi boschivi attraverso la prevenzione basata sul paesaggio e sull'ecosistema. Contribuire anche alla **visione per l'agricoltura e l'alimentazione**;
- coordinare il lavoro sul **Nuovo Bauhaus Europeo** in collaborazione con gli altri Commissari competenti, guidarne l'ulteriore sviluppo, concentrandosi sull'innovazione, sui materiali *bio-based* e sulla circolarità, sugli alloggi e sull'ambiente costruito, sui finanziamenti e sulla costruzione di una comunità in tutta Europa.

Le competenze dell'UE in materia ambientale

L'**articolo 4** del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (**TFUE**) include l'ambiente tra le materie in cui l'Unione ha **competenza concorrente** con quella degli Stati membri. Pertanto, in coerenza con il principio di sussidiarietà, questi ultimi esercitano la loro competenza nel settore, legiferando e adottando atti giuridicamente vincolanti, nella misura in cui l'Unione non esercita la propria.

Nella sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, relativa alla legge sull'autonomia differenziata, la tutela dell'ambiente è richiamata espressamente tra i settori in cui la pervasività della normativa europea, è tale da impedire o limitare drasticamente il trasferimento di funzioni alle Regioni.

La Corte osserva che "si tratta di una materia in cui predominano le regolamentazioni dell'Unione europea e le previsioni dei trattati internazionali, dalle quali scaturiscono obblighi per lo Stato membro che, in linea di principio, mal si prestano ad adempimenti frammentati sul territorio, anche perché le politiche e gli interventi legislativi in questa materia hanno normalmente effetti di *spill-over* sui territori contigui, rendendo, in linea di massima, inadeguata la ripartizione su base territoriale delle relative funzioni.

La pervasività della disciplina eurounitaria nella suddetta materia trova il suo fondamento nell'art. 11 TFUE, secondo cui le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. Inoltre, l'ambiente è attribuito alla competenza concorrente dell'UE (art. 4, comma 2, TFUE), e pertanto lo Stato può intervenire solamente fino a quando l'Unione non abbia esercitato la sua competenza normativa. Competenza che, in questo ambito, è stata esercitata in modo assai ampio".

L'**articolo 11** del TFUE stabilisce che "le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione", con particolare riguardo alla "prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile".

Le basi giuridiche per l'adozione di misure in materia di ambiente sono contenute negli **articoli 191, 192 e 193** del titolo XX. In particolare l'articolo 191 assegna alla politica ambientale gli obiettivi di:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;
- protezione della salute umana;
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- promozione a livello internazionale di misure destinate a risolvere i problemi ambientali a livello regionale o mondiale e, in particolare, a **combattere i cambiamenti climatici**.

Il paragrafo 2 dello stesso articolo precisa che la politica ambientale dell'Unione, pur tenendo conto della difformità di situazioni tra gli Stati membri, mira ad un "**elevato livello di tutela**" ed è fondata sui principi della **precauzione** e dell'**azione preventiva**, della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "**chi inquina paga**".

Per perseguire gli obiettivi dell'Unione in materia ambientale il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano, ai sensi dell'articolo 192, paragrafo 1, del TFUE secondo la **procedura legislativa ordinaria** previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

È prevista una deroga alla procedura decisionale di cui al paragrafo 1 quando le **disposizioni hanno principalmente natura fiscale**; contengono **misure aventi incidenza sull'assetto territoriale**, sulla **gestione quantitativa delle risorse idriche** o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse, sulla **destinazione dei suoli**, ad eccezione della gestione dei residui, ovvero misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo. In questi casi infatti il Consiglio delibera all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

Tale deroga non si applica nel caso in cui su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, il Consiglio decida all'unanimità di applicare comunque la procedura legislativa ordinaria.

Gli orientamenti politici della Commissione europea 2024-2029 in materia ambientale

Il mandato della Commissaria Roswall si iscrive nelle priorità individuate dagli orientamenti politici della Commissione europea 2024-2029 nella prospettiva di **coniugare** gli **obiettivi climatici** con la **promozione della competitività** dell'Unione europea.

Gli obiettivi climatici europei

Gli orientamenti politici valutando positivamente le misure adottate sinora, ribadiscono l'intenzione di **mantenere** gli **obiettivi fissati** nel **Green Deal** e pongono l'accento sulla necessità di **attuare il vigente quadro giuridico** in materia di energia e clima per il **2030**, rivisto con il pacchetto "**Pronti per il 55%**", nel modo più **semplice, equo ed economicamente efficiente**. Fermi restando gli obiettivi già fissati, si preannuncia inoltre la presentazione nei primi 100 giorni di mandato di un nuovo **Patto per un'industria pulita** (*Clean industrial Deal*, vedi *infra*) a sostegno della **competitività** delle imprese e della creazione di **occupazione di qualità**, presentato il 26 febbraio 2025 (vedi *infra*).

Preannunciano altresì la presentazione di una proposta legislativa per **accelerare la decarbonizzazione industriale** (*Industrial Decarbonisation Accelerator Act*), che dovrebbe essere volta a sostenere le industrie e le imprese durante la transizione, promuovendo gli **investimenti** nelle **infrastrutture** e nell'industria, in particolare nei settori ad alta intensità energetica. Anticipano inoltre l'intenzione di modificare il regolamento sul clima per introdurre un obiettivo intermedio di **riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra del 90%** entro il **2040**, dando seguito alla comunicazione riguardante tale traguardo adottata dalla Commissione nella fase finale della scorsa legislatura europea.

Economia circolare e sostenibilità ambientale

Ribadita la necessità di dare prosecuzione alle politiche per favorire il passaggio ad un **modello di produzione e consumo più sostenibile**, preservando più a lungo il valore delle risorse economiche, negli orientamenti si annuncia la presentazione di:

- una nuova **proposta legislativa sull'economia circolare**, volta a contribuire alla creazione di una **domanda di mercato per le materie prime secondarie** e di un **mercato unico per i**

- rifiuti**, con particolare attenzione alle **materie prime critiche**;
- un nuovo pacchetto di proposte legislative per l'**industria chimica**, con l'obiettivo di semplificare il **regolamento** sulla **registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche** (c.d. regolamento **REACH**) e introdurre norme chiare sui prodotti "**chimici per sempre**" (c.d. *forever chemicals*), o **PFAS** (sostanze alchiliche perfluorate e polifluorate).

Cambiamento climatico

Negli orientamenti politici si individua nell'**impatto del cambiamento climatico** uno dei maggiori rischi per la sicurezza europea, per l'incremento di **condizioni meteorologiche estreme** che causano la devastazione di territori sempre più estesi attraverso **inondazioni, incendi e siccità**. Si ricordano in questo senso i risultati raggiunti grazie al **Meccanismo europeo di protezione civile** ma si sottolinea tuttavia che il **riscaldamento del pianeta** comporterà **danni** alla vita, alla terra e alle proprietà **più frequenti e più gravi**, richiedendo una **maggiore capacità di intervento**.

Pertanto si afferma la necessità di: 1) disporre di **maggiori risorse** e migliorare la loro accessibilità in un approccio che coinvolga tutta la società e mobiliti **tutti gli strumenti, anche militari**; 2) intensificare il lavoro sulla **resilienza e sulla preparazione climatica**, dato che in Europa il clima si riscalda più velocemente della media globale; 3) di rafforzare la **sicurezza dell'approvvigionamento idrico**.

A questo scopo, negli orientamenti sono annunciati, tra l'altro i seguenti interventi:

- la presentazione di un **Piano europeo per l'adattamento al clima** che sostenga gli Stati membri nella **preparazione** e nella **pianificazione**, garantisca **valutazioni periodiche dei rischi** su base scientifica, consenta di elaborare una **mappa dei rischi** e delle esigenze di preparazione per infrastrutture, energia, acqua, cibo e territorio nelle città e nelle aree rurali, assicuri l'elaborazione di dati e l'implementazione di **sistemi di allarme rapido**;
- la presentazione di una nuova **Strategia europea per la resilienza idrica** che garantisca l'**uso corretto delle sorgenti** e la **gestione della scarsità** in un approccio fondato sui principi dell'economia circolare. La strategia dovrebbe prevedere misure per contribuire a mitigare e **prevenire lo stress idrico** anche a **livello globale**.

Per la protezione del mondo naturale si prospetta la prosecuzione, con un forte accento sugli **incentivi** e su di una **implementazione** efficiente ed equa, delle politiche per la **tutela dell'ambiente**, delle **foreste**, dei **boschi** e delle **zone umide** definiti essenziali per la **regolazione del clima** e l'**approvvigionamento alimentare e idrico**. In tale ambito è stata ribadita l'intenzione di mantenere gli impegni di **tutela della biodiversità** assunti a livello internazionale con l'**Accordo di Kunming/Montreal**.

Gli impegni illustrati negli orientamenti politici sono stati concretizzati nel **Programma** della Commissione europea del 2025, nel quale vengono illustrate le iniziative che la Commissione adotterà nel primo anno del suo mandato.

Decarbonizzazione, politiche ambientali e competitività dell'UE

Il **rapporto "Il futuro della competitività europea"**, presentato da Mario Draghi il 9 settembre scorso su richiesta della Presidente von der Leyen, e la **Bussola della competitività per l'UE** sottolineano come ci sia una forte **correlazione tra la decarbonizzazione e le politiche ambientali** da un lato e la competitività dell'UE dall'altro. A giudizio della Commissione europea, le politiche ambientali, se correttamente indirizzate, possono essere un **fattore chiave per dare**

slancio alla competitività dell'Unione e per raggiungere gli obiettivi climatici, coordinandoli al tempo stesso con le ambizioni di prosperità e di crescita dell'UE.

Il rapporto Draghi sul futuro della competitività europea

Il rapporto parte dalla premessa che, pur avendo basi adeguate ad essere un'economia altamente competitiva, l'UE registra una crescita ridotta a causa del **rallentamento della produttività**, il cui livello è inferiore a Stati Uniti e Cina. Trattando delle strategie da mettere in atto per aumentare la competitività europea, si osserva che la decarbonizzazione può rappresentare un'opportunità fondamentale, se i suoi **benefici saranno orientati agli utenti finali** in termini di **abbattimento del costo dell'energia**. La decarbonizzazione, come indicato nel rapporto, consentirà all'UE sia di assumere la guida di **nuove tecnologie pulite e soluzioni di circolarità**, sia di spostare la produzione di energia verso **fonti pulite, sicure e a basso costo**, di cui l'Europa ha generose **dotazioni naturali** (per approfondimenti sul rapporto Draghi, si veda il [dossier](#) predisposto dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea).

La Bussola della competitività per l'UE

Recependo alcune delle indicazioni del rapporto Draghi, il 29 gennaio 2025 la Commissione europea ha presentato la "**Bussola della competitività per l'UE**" con cui delinea le azioni prioritarie da intraprendere per rafforzare la competitività dell'Unione.

Come mostrato dal grafico sottostante, la Bussola si articola in **3 principali aree di intervento** (innovazione, **decarbonizzazione** e sicurezza) e **5 attivatori trasversali** (**semplificazione**, riduzione degli ostacoli al mercato unico, finanziamenti, promozione delle competenze e di posti di lavoro di qualità, miglioramento del coordinamento delle politiche a livello nazionale e dell'UE).

Per ciascuna delle tre aree di intervento, la Bussola indica una selezione di misure, tra cui iniziative riguardanti l'ambiente, la resilienza idrica e l'economia circolare, che la Commissione intende presentare con l'obiettivo di **coniugare un alto livello di ambizione climatica con la crescita economica e la competitività**. Le azioni della Commissione in tal senso saranno guidate dalle linee tracciate nel **Patto per un'industria pulita**, volto a coniugare la competitività europea con gli obiettivi climatici, che, come detto in precedenza, saranno modificati tramite una **revisione della normativa europea sul clima**.

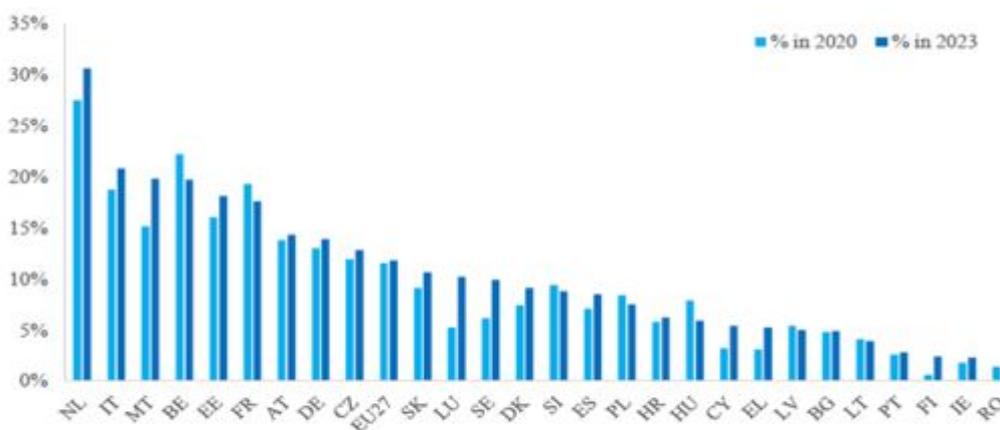


Per quanto riguarda la seconda area (decarbonizzazione e competitività) è prevista l'**adozione**, entro il quarto trimestre del 2026, di un **atto legislativo sull'economia circolare**, che ha l'obiettivo di catalizzare gli investimenti nella capacità di riciclaggio e ridurre lo smaltimento in discarica e l'incenerimento delle materie prime usate. In particolare, la Commissione prospetta il

proprio impegno per un **uso più efficiente e circolare delle risorse e dei materiali** e l'obiettivo di lungo termine di **creare un mercato unico per i rifiuti, i materiali secondari e quelli riutilizzabili** per aumentare l'efficienza ed espandere il riciclaggio.

La necessità di intervenire nel settore è dettata dall'attuale situazione in materia di economia circolare; **nel 2023 le materie prime secondarie costituivano solo l'11,8% di tutti i materiali utilizzati in UE**, dato in leggero aumento rispetto al 2020 (8,2%). Questo elemento suggerisce che il modello lineare, che non prevede il riutilizzo dei materiali, sia ancora prevalente all'interno dell'Unione, non consentendo di avvicinare l'obiettivo del 25% da raggiungere entro il 2030 fissato dal [regolamento sulle materie prime critiche](#). La Commissione europea ritiene che la **transizione verso un'economia circolare sia ostacolata**, tra le altre cose, da **vincoli economici, costi iniziali più elevati e difficoltà di scaling-up**, oltre che da **divergenze tra le normative** in materia degli Stati membri.

Nel grafico seguente si riporta il tasso di utilizzo dei materiali circolari, ossia delle materie prime secondarie, rispetto alla domanda complessiva di materiali negli Stati membri e nell'UE.



Fonte: Commissione europea su dati Eurostat

La Commissione ha presentato, sempre nell'ambito della seconda area di intervento della Bussola, anche la [comunicazione](#) relativa alla **Visione per l'agricoltura e l'alimentazione**, che è volta a garantire la competitività e la sostenibilità del settore agroalimentare.

La Commissaria Roswall sarà coinvolta anche in alcune misure che la Bussola prospetta nell'ambito della terza area di intervento (**ridurre le dipendenze eccessive e aumentare la sicurezza**). Collaborerà infatti al **piano europeo di adattamento ai cambiamenti climatici** che verrà presentato entro il 2026 con l'obiettivo di migliorare la resilienza e la preparazione in relazione agli eventi atmosferici estremi e alle calamità naturali.

Inoltre, nella Bussola si prospetta l'adozione di una **strategia sulla resilienza idrica** nel II trimestre del 2025, allo scopo di migliorare la gestione delle reti idriche e promuovere l'utilizzo sostenibile dell'acqua per fare fronte alla crescente scarsità della stessa. Tale strategia si rende necessaria in quanto lo stress idrico nell'UE è in aumento a causa dell'inquinamento dell'acqua, dell'eccessiva estrazione di risorse idriche e dei cambiamenti climatici che aggravano la siccità.

Il 12 febbraio 2025 l'Assemblea della Camera dei deputati ha [approvato](#), nei testi riformulati con il parere favorevole del Governo, alcune mozioni (Richetti ed altri [n. 1-00371](#), Della Vedova ed altri [n. 1-00377](#), Faraone ed altri [n. 1-00382](#), Bonelli ed altri [n. 1-00384](#) e De Luca ed altri [n. 1-00395](#)) concernenti iniziative per il **rilancio della competitività europea**, in relazione al "**Rapporto Draghi**". La mozione Bonelli ed altri n. 1-00384 impegna il Governo, tra l'altro, a sostenere le iniziative europee volte ad accelerare - come auspicato dal rapporto di cui in premessa (Draghi) - i processi di decarbonizzazione e lo sviluppo delle energie

rinnovabili, anche attraverso una semplificazione e snellimento delle autorizzazioni e dei processi amministrativi per garantire la diffusione delle energie rinnovabili.

La semplificazione e i pacchetti omnibus

Come accennato, la Bussola prevede, tra i 5 attivatori trasversali necessari per sostenere la competitività in tutti i settori, la **semplificazione**, al fine di ridurre gli oneri amministrativi, che rappresentano ad oggi uno dei principali ostacoli agli investimenti e un freno alla competitività dell'economia europea.

In tale ottica, la Commissione ha proposto a inizio febbraio **due pacchetti omnibus di semplificazione (Omnibus I e Omnibus II** – al momento della pubblicazione del presente dossier i testi delle proposte sono disponibili solo in lingua inglese) basati sulle raccomandazioni **delineate nella relazione Draghi** e volti a creare posti di lavoro, migliorare il contesto imprenditoriale UE e aumentare gli investimenti.

I pacchetti, che includono due proposte di direttiva e due regolamenti, mirano a raggiungere i seguenti obiettivi:

- **rendere l'informativa sulla sostenibilità più accessibile ed efficiente**, modificando la **direttiva** sulla rendicontazione societaria di sostenibilità (CSRD) e tassonomia dell'UE;
- semplificare gli **obblighi di dovuta diligenza** per sostenere pratiche commerciali responsabili;
- semplificare il meccanismo di **adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM)**;
- liberare opportunità di investimento, tramite una serie di modifiche per semplificare e ottimizzare il ricorso a diversi **programmi di investimento**, tra cui InvestEU e il FEIS.

In particolare, con la **proposta** di direttiva sugli obblighi di rendicontazione della sostenibilità e di due diligence delle imprese e con la **proposta** di direttiva relativa alle date entro cui gli Stati devono applicare tali obblighi, la Commissione mira a **semplificare** le norme in materia di **rendicontazione societaria di sostenibilità (direttiva (UE) 2022/2464)** e quelle sul **dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (direttiva (UE) 2024/1760)**. In linea generale le modifiche introdotte propongono una **riduzione** della **burocrazia** soprattutto per le **piccole e medie imprese** europee; l'attenzione al rispetto delle norme dell'UE è spostata sulle imprese più grandi che hanno maggiori probabilità di avere un impatto sproporzionato sul clima e sull'ambiente. Per quanto riguarda la **modifica** volta a **semplificare il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM)**, si esentano i piccoli importatori dagli obblighi in materia che sono invece semplificati per le imprese che vi rimangono soggette.

Durante il suo mandato la Commissione presenterà altre misure di semplificazione e, per quanto riguarda la competenza della Commissaria Roswall, **proporrà** una **revisione del regolamento REACH** riguardante l'*acquis* vigente e nuove iniziative sulle sostanze chimiche.

Clean industrial deal

Come preannunciato nei documenti programmatici di cui *supra*, il 26 febbraio 2025 la Commissione europea ha presentato il **Patto per un'industria pulita** con l'intenzione di coniugare **azione per il clima, circolarità e competitività** attraverso uno specifico piano operativo.

Il piano si fonda sull'idea, già sostenuta nel rapporto Draghi, secondo la quale le politiche di decarbonizzazione potrebbero costituire un potente motore di crescita se opportunamente integrate con le politiche industriali, economiche, commerciali e di concorrenza.

In tale contesto, il Patto si concentra sulle **industrie ad alta intensità energetica**, per tutelare la loro competitività dai costi elevati dell'energia e dalla concorrenza sleale a livello mondiale, e sul settore delle **tecnologie pulite**, affinché possa espandersi nell'UE, in quanto ritenuto essenziale per la competitività, la circolarità e la decarbonizzazione.

Il Patto individua poi **sei fattori trainanti** considerati necessari per il successo dell'industria nell'UE: **energia a prezzi accessibili, mercati guida, finanziamenti, circolarità** e accesso ai

materiali, **mercati globali e partnership internazionali, competenze.**

Questi dovrebbero essere integrati da azioni sui **fattori abilitanti orizzontali** necessari per un'economia competitiva: ridurre la burocrazia, sfruttare appieno le dimensioni del mercato unico, anche attraverso l'integrazione graduale dei paesi candidati, potenziare la digitalizzazione, accelerare la diffusione dell'innovazione, promuovere posti di lavoro di qualità e coordinare meglio le politiche a livello europeo e nazionale.

Economia circolare

Il Patto attribuisce un **ruolo prioritario alla circolarità**, ritenuta fondamentale per usare al meglio le **limitate risorse dell'UE**, **ridurre la dipendenza** da materiali che scarseggiano e **rafforzare la resilienza**. L'ambizione è quella di fare dell'UE il leader mondiale dell'economia circolare entro il 2030, in quanto la circolarità viene ritenuta essenziale non solo per tagliare i costi e per sfruttare al massimo le risorse limitate dell'UE, ma anche per ridurre le dipendenze.

In termini concreti il Patto traduce tale ambizione con l'obiettivo di **portare l'utilizzo circolare dei materiali dall'11,8% attuale al 24% entro il 2030**.

In questa prospettiva, la Commissione europea intende:

- adottare, nel 2026, un **atto legislativo sull'economia circolare** per accelerare la **transizione verso la circolarità** e garantire l'**utilizzo** e il **riutilizzo** efficienti dei **materiali rari**, **ridurre le dipendenze** a livello mondiale e creare **posti di lavoro di qualità**. Tra le misure previste figura anche la revisione delle norme vigenti in materia di **rifiuti elettronici**, al fine di consentire il recupero delle materie prime critiche contenute in tali rifiuti. L'atto dovrebbe consentire, tra l'altro, l'armonizzazione dei criteri per la cessazione della **qualifica di rifiuto** in modo da agevolare il passaggio da rifiuti a materie prime secondarie e incentivare l'uso dei rottami metallici, oltre alla digitalizzazione obbligatoria delle autorizzazioni alla demolizione e delle verifiche pre-demolizione. Le misure dell'iniziativa sull'economia circolare saranno complementari a quelle del regolamento sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili;
- adottare, ad aprile 2025, il **piano di lavoro sulla progettazione ecocompatibile** relativo al regolamento sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili;
- adottare misure specifiche per il **riciclaggio delle batterie**;
- promuovere **poli transregionali** per la circolarità finalizzati a promuovere la specializzazione intelligente e le economie di scala per il riciclaggio e a favorire la cooperazione tra gli Stati membri e i soggetti economici interessati;
- riesaminare le norme sul regime per i beni d'occasione di cui alla **direttiva IVA**, nell'ambito dell'iniziativa Green VAT (IVA verde) per affrontare la questione dell'IVA insita nei prodotti di seconda mano.

Per aumentare circolarità e capacità di riciclaggio dell'UE, la Commissione ha infine intenzione di:

- elaborare misure per incentivare il **riutilizzo** e il **riciclaggio** attraverso una **raccolta differenziata più efficace**;
- cooperare con i paesi terzi che intendono sviluppare **partenariati sull'economia circolare**.
- valutare la possibilità di imporre **dazi all'esportazione**, da utilizzare eventualmente per finanziare investimenti nelle capacità di riciclaggio;
- valutare misure supplementari che rendano più conveniente il **riciclaggio dei rifiuti di materie prime critiche** all'interno dell'UE rispetto all'esportazione. In questo senso la commissaria Roswall guiderà, con il Vicepresidente esecutivo Séjourné, il lavoro volto a creare una **domanda di mercato per le materie secondarie** e un **mercato unico per i rifiuti** anche in relazione alle materie prime critiche. La Commissione intende inoltre dare priorità all'attuazione del regolamento sulle materie prime critiche, stilando, a marzo 2025, un **primo elenco dei progetti strategici** a norma di tale regolamento, istituendo

un **meccanismo che consenta alle imprese europee di incontrarsi e aggregare la loro domanda** di materie prime critiche e creando un **centro dell'UE per le materie prime critiche** che si incarichi dell'acquisto in comune per conto delle imprese interessate. Il lavoro di attuazione del regolamento sulle materie prime critiche è attribuito al Vicepresidente esecutivo Séjourné.

Iniziative adottate in materia di economia circolare nella scorsa legislatura europea e pronunce del Parlamento italiano

Il patto è altresì volto a favorire il conseguimento degli obiettivi del *Green Deal* europeo, di cui, come prospettato negli orientamenti politici, la Commissione intende mantenere la rotta.

Il [Green Deal europeo](#), presentato l'11 dicembre 2019 dalla Commissione nel precedente mandato, aveva già fissato una tabella di marcia per il conseguimento di un'economia circolare a impatto climatico zero, le cui principali linee di intervento erano definite nel [piano d'azione per l'economia circolare](#).

A tale documento programmatico hanno fatto seguito diverse iniziative legislative, alcune definitivamente approvate ed altre ancora in corso di approvazione presso le istituzioni europee, tra le quali figurano: il [regolamento](#) sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio; il [regolamento](#) relativo alle batterie e ai rifiuti di batterie; il [regolamento](#) per la **progettazione ecocompatibile** dei prodotti sostenibili; il [regolamento](#) per la **sostenibilità dei materiali da costruzione**; la [direttiva](#) relativa alla **riparazione dei beni**; la [proposta](#) di direttiva di revisione sui rifiuti (su cui Parlamento europeo e Consiglio hanno raggiunto un accordo provvisorio); la [proposta](#) di regolamento relativa alla prevenzione delle **dispersioni di pellet** di plastica per ridurre l'inquinamento da microplastiche (su cui il Parlamento europeo ha adottato la propria [posizione in prima lettura](#) il 23 aprile 2024 e sulla quale il Consiglio ha adottato un orientamento generale il 17 dicembre 2024).

Pronunce del Senato

Proposta di regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggi

Il **Senato** si è espresso sulla proposta di regolamento sugli **imballaggi** e i **rifiuti di imballaggi**. In particolare il 19 aprile 2023 la 4a Commissione (Politiche dell'Unione europea) ha approvato un [parere motivato](#) ai sensi dell'articolo 144 commi 1-*bis* e 6 del Regolamento, per **mancato rispetto del principio di sussidiarietà** (e di proporzionalità) sulla proposta di regolamento.

Le considerazioni alla base del parere motivato riguardano, tra l'altro:

- la **scelta non necessaria** di ricorre ad un regolamento invece che a una direttiva;
- la necessità di **estendere la base giuridica**;
- il ricorso eccessivo agli **atti delegati** della Commissione europea;
- carenze nella **valutazione di impatto**;
- uso sbilanciato di soluzioni a favore del **riutilizzo** a discapito delle attività di riciclo;
- l'eccessività di alcuni oneri;
- la riciclabilità degli imballaggi primari dei **farmaci** che rischia creare problemi di contaminazione;
- la necessità di sostituire alcuni oneri con forme di incentivazione.

Altre pronunce

Anche se non rientrante strettamente nelle materie di competenza della Commissaria Roswall, il 18 maggio 2023 la 4a Commissione ha approvato un [parere motivato](#) per mancato rispetto del principio di sussidiarietà (e di proporzionalità) sulla [proposta di regolamento relativo ai livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ dei veicoli pesanti nuovi](#).

Pronunce della Camera

In relazione a due delle proposte sopraindicate la XIV Commissione della Camera ha approvato **pareri motivati** rilevandone la non conformità al principio di sussidiarietà.

Proposta di regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggi

La prima è costituita dalla **proposta** di regolamento sugli **imballaggi** e i **rifiuti di imballaggi** che, oltre ad essere stata oggetto di un **parere motivato** della Commissione XIV, è stata altresì esaminata dalle competenti Commissioni (VIII e X) ai sensi dell'art. 127 del Regolamento.

Il parere motivato ha contestato:

- la previsione nella proposta originaria della Commissione di **obiettivi molto ambiziosi** e delle **tecnologie** con le quali attuarli, senza concedere modelli alternativi agli Stati membri che, come l'Italia, hanno raggiunto elevati tassi di riciclo;
- la scelta di ricorrere al regolamento anziché alla direttiva **non adeguatamente motivata**, oltre che non coerente con il principio di sussidiarietà e di proporzionalità;
- l'introduzione di **significativi oneri** per il sistema produttivo non pienamente giustificati dagli obiettivi e dai **presunti benefici** che ne deriverebbero, in contrasto con il **principio di proporzionalità**;
- la **mancata previsione di periodi transitori sufficienti** per l'adeguamento delle imprese alle nuove regole e di misure volte a costruire **adeguate infrastrutture** di selezione, raccolta e riciclo di rifiuti di imballaggi in Europa, in grado di consentire effettivamente agli Stati membri di raggiungere i loro obiettivi di riciclo.

Le Commissioni VIII e X hanno espresso una valutazione negativa sulla proposta, rilevando anch'esse come l'intervento normativo, incentrandosi sul **riutilizzo** degli imballaggi a scapito del riciclo, non chiarisca per quale ragione gli Stati membri che già realizzano elevati tassi di riciclo non possano perseguire gli obiettivi sottesi alla proposta mantenendo i sistemi attuali, ma debbano cambiare totalmente l'approccio. Hanno al riguardo evidenziato come l'**Italia**, che ha conseguito un trattamento dei rifiuti di imballaggio in grado di raggiungere gli obiettivi europei di riciclo fissati per il 2025 e il 2030, è destinata in questo modo a subire un **impatto fortemente negativo**, anche con gravi ricadute economiche e occupazionali. Le Commissioni hanno ritenuto che la proposta non stimi specificatamente le **conseguenze** del riutilizzo sulla **salute umana**, nonché sulle **filiere nazionali degli imballaggi e della gestione dei rifiuti esistenti**, e non quantifica la maggiore produzione di emissioni di CO₂, il maggiore impiego di materie prime per realizzare imballaggi più pesanti e robusti, il maggiore impiego di acqua potabile, energia e prodotti chimici per la fase di pulizia e sanificazione necessaria per passare al riutilizzo e **vietare** il ricorso a **imballaggi monouso**.

Proposta di regolamento sulla prevenzione delle dispersioni di pellet di plastica

Un **parere motivato** è stato approvato dalla Commissione XIV anche con riferimento alla **proposta** di regolamento sulla **prevenzione delle dispersioni di pellet di plastica** per ridurre l'inquinamento da microplastiche, ritenuto solo **parzialmente conforme** al **principio di sussidiarietà** in quanto:

- le disposizioni concernenti i **poteri delle autorità nazionali** nonché gli **obblighi di comunicazione** per gli Stati membri incidono su aspetti ordinamentali e organizzativi che dovrebbero essere riservati alla **competenza nazionale**;
- la disciplina dettagliata in materia di **indennizzo** del danno alla salute umana in conseguenza di una violazione del regolamento incide sulla **normativa sostanziale e processuale nazionale** in misura eccessiva e **non giustificata** sotto il profilo della necessità e del valore aggiunto.

L'intervento è stato ritenuto altresì non conforme al **principio di proporzionalità** vista l'introduzione di nuovi **obblighi e oneri significativi non adeguatamente giustificati** alla luce degli obiettivi ambientali perseguiti. Ciò vale in particolare per gli adempimenti previsti per operatori economici e vettori di trasporto relativi all'installazione di attrezzature, all'adozione di nuove procedure di lavoro, alla adeguata formazione del personale, nonché ai procedimenti amministrativi per il conseguimento di certificazioni obbligatorie degli impianti e la predisposizione di un piano di valutazione del rischio. Questi oneri si aggiungerebbero all'**ingente impegno** già richiesto ad ampia parte del sistema produttivo europeo per la transizione a sistemi di produzione più sostenibili, nonché per il recepimento, nel prossimo futuro, delle nuove norme europee in materia di produzione, utilizzo e trattamento degli imballaggi. L'intervento inoltre prevedendo

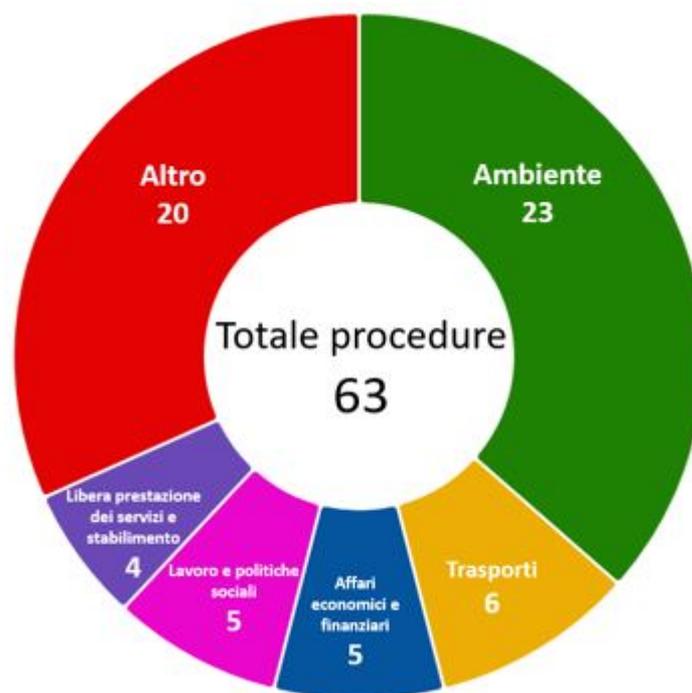
un'applicazione a 18 mesi dall'entrata in vigore, non riconosce un periodo transitorio per **consentire l'adeguamento** delle imprese.

Altre pronunce

Anche se non rientranti strettamente nelle materie di competenza della Commissaria Roswall, la [proposta](#) di regolamento volta a rafforzare i livelli di prestazione in materia di **emissioni di CO₂ dei veicoli pesanti nuovi** è stata oggetto di un [parere motivato](#) della XIV Commissione, così come anche la [proposta](#) di regolamento **Euro 7** è stato oggetto di un [parere motivato](#) da parte della medesima Commissione Politiche dell'Unione Europea.

Procedure d'infrazione aperte nei confronti dell'Italia in materia ambientale

Come risulta dalla [banca dati EUR-Infra](#) del Dipartimento per gli affari europei, le **procedure di infrazione aperte** nei confronti dell'Italia, all'14 marzo 2025, in **materia ambientale** sono **23**, su un **totale** di **63** (grafico sottostante), confermando la tendenza, già evidenziata negli anni precedenti, per cui l'ambiente è il settore in cui l'Italia presenta il più alto tasso di violazioni del diritto dell'UE.



Riferimento	Argomento	Stadio
2024_2268	Non corretto recepimento della direttiva 1999/31/CE sulle discariche di rifiuti , così come modificata dalla Direttiva UE 2018/850	Messa in mora art. 258 TFUE
2024_2226	Violazione degli obblighi imposti dagli articoli 7, par. 2, 14, 16, par. 2, lettera a, e 17 del regolamento UE n. 1143/2014 relativo alla diffusione delle specie esotiche invasive , per quanto riguarda la specie <i>Solenopsis invicta</i> “ formica di fuoco ”	Messa in mora art. 258 TFUE
2024_2142	Cattiva applicazione della direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE e la direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche RAEE	Messa in mora art. 258 TFUE
2024_2097	Non corretto e incompleto recepimento della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti , come modificata dalla direttiva UE 2018/851	Messa in mora art. 258 TFUE
2024_2053	Non corretto recepimento della direttiva UE 2019/904, sulla riduzione dell' incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente	Messa in mora art. 258 TFUE
2024_0192	Mancato recepimento della direttiva UE 2023/959 recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione , e della decisione UE 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra	Messa in mora art. 258 TFUE
2024_0077	Mancato recepimento della direttiva UE 2023/959, recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione , e della decisione UE 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra	Messa in mora art. 258 TFUE
2023_2187	Non conformità con la direttiva 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici e il regolamento REACH regolamento 1907/2006/CE modificato dal regolamento UE 2021/57 a seguito di modifiche introdotte nella normativa nazionale sulla caccia	Parere motivato art. 258 TFUE
2023_2181	Mancato adempimento da parte della Repubblica italiana agli obblighi previsti dalla direttiva Habitat per quanto riguarda le catture accessorie di specie marine e di uccelli	Messa in mora art. 258 TFUE

2021_2028	Mancato completamento della designazione dei siti della rete Natura 2000	Messa in mora art. 258 TFUE
2020_2299	Cattiva applicazione in Italia della direttiva 2008/50/CE del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria e per un'aria più pulita in Europa, per quanto concerne i valori limite per il PM2,5	Messa in mora art. 258 TFUE
2018_2249	Monitoraggio della qualità delle acque , designazione delle zone vulnerabili ai nitrati e contenuto dei programmi d'azione	Parere motivato art. 258 TFUE
2017_2181	Non conformità alla direttiva 1991/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane	Ricorso art. 258 TFUE
2015_2163	Mancata designazione delle Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e mancata adozione delle misure di conservazione. Violazione direttiva Habitat	Messa in mora complementare art. 258 TFUE
2015_2043	Applicazione della direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria ambiente ed in particolare obbligo di rispettare i livelli di biossido di azotoNO2	Sentenza art. 258 TFUE
2014_2147	Cattiva applicazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente - Superamento dei valori limite di PM10 in Italia	Messa in mora art. 260 TFUE
2014_2059	Attuazione della direttiva 1991/271/CEE relativa al trattamento delle acque reflue urbane	Sentenza art. 258 TFUE
2013_2177	Stabilimento siderurgico ILVA di Taranto	Parere motivato art. 258 TFUE
2011_2215	Violazione dell'articolo 14 della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti in Italia	Messa in mora art. 260 TFUE
2009_2034	Cattiva applicazione della direttiva 1991/271/CE relativa al trattamento delle acque reflue urbane	Decisione ricorso art. 260 TFUE
2007_2195	Emergenza rifiuti in Campania	Sentenza Corte di giustizia art. 260 TFUE
2004_2034	Cattiva applicazione degli articoli 3 e 4 della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane	Sentenza Corte di giustizia art. 260 TFUE
2003_2077	Non corretta applicazione delle direttive 75/442/CE sui rifiuti, 91/689/CEE sui " rifiuti pericolosi " e 1999/31/CE sulle "discariche"	Sentenza Corte di giustizia art. 260 TFUE

Senato: n. 117
Camera: n. 16
18 marzo 2025

Senato Servizio Studi del Senato	Studi1@senato.it - 066706-2451	✕ SR_Studi
Servizio degli Affari Internazionali	segreteriaAAII@senato.it - 066706-3666	
Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea del Senato	affeuropei@senato.it - 066706.5785	
Camera Ufficio Rapporti con l'Unione europea	cdrue@camera.it - 066760-2145	europa.camera.it ✕ CD_europa

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
AU016