

La strategia tematica sulla prevenzione e il riciclo dei rifiuti

Claudio Busca

Il 21 dicembre 2005 la Commissione europea ha comunicato la strategia tematica sulla prevenzione e il riciclo dei rifiuti¹ che, insieme ad altre sei strategie tematiche, si colloca nell'ambito del Sesto Programma comunitario di azione per l'ambiente² adottato da Parlamento e Consiglio dell'UE nel 2002. Quest'ultimo, come è noto, prevede le linee programmatiche della politica ambientale europea per il periodo 2002-2012 in quattro aree considerate prioritarie (clima, biodiversità, salute ed infine risorse naturali e rifiuti).

L'adozione della strategia tematica è il risultato di un'ampia consultazione con gli Stati membri e tutti i soggetti interessati che la Commissione ha formalmente aperto nel maggio 2003 con la comunicazione "Verso una strategia tematica per la prevenzione e il riciclo dei rifiuti"³, documento che preannunciava le scelte e gli indirizzi strategici da adottare per una futura strategia, sottoponendoli alla valutazione degli Stati membri nell'ambito di una serie di incontri che hanno caratterizzato i lavori preparatori per circa due anni.

La strategia definisce la politica sui rifiuti da adottare in ambito UE per un periodo di almeno 10 anni (2005-2015), prevedendo un primo riesame dopo cinque anni dalla pubblicazione della comunicazione.

Va preliminarmente evidenziato che la strategia in tema di prevenzione e riciclo dei rifiuti è improntata all'approccio dell'utilizzo sostenibile delle risorse naturali⁴, pertanto individua come obiettivo a lungo termine della politica UE sui rifiuti quello di ridurre l'impatto ambientale negativo complessivo legato all'utilizzo delle risorse, considerando i rifiuti stessi come risorse da reimpiegare nei cicli economici. In altri termini, la politica sui rifiuti deve contribuire a migliorare l'impiego delle risorse. Ciò, in accordo alla strategia, è possibile solo attraverso politiche di prevenzione della produzione di rifiuti e soprattutto promuovendo sempre di più il riciclo.

La situazione attuale: i rifiuti ancora un problema

¹ COM(2005) 666 del 21.12.2005

² Decisione 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22.7.2002 (GU L 242 del 10.9.2002)

³ COM(2003) 301 del 27.5.2003

⁴ L'uso sostenibile delle risorse naturali è oggetto di una specifica strategia tematica con la COM(2005) 670 del 21.12.2005

La Commissione, nell'elaborazione della strategia, prende le mosse dall'esame della situazione attuale. Pur riconoscendo i progressi ottenuti negli ultimi anni attraverso le politiche di gestione dei rifiuti attuate sulla base delle diverse normative di settore, ravvisa che la produzione dei rifiuti è in continua crescita nonostante l'aumento progressivo del riciclo (si calcola che la crescita dei rifiuti è più che proporzionale alla crescita economica) e che le potenzialità in termini di prevenzione e riciclo dei rifiuti non sono ancora del tutto sfruttate. A ciò devono aggiungersi le problematiche legate al fatto che la legislazione UE in materia di rifiuti è ancora poco chiara ed è fonte di notevoli controversie sul piano interpretativo ed attuativo. Infine in ambito UE il ricorso alla discarica, pur con le differenze da paese a paese, è ancora troppo diffuso (49% contro il 33% di riciclo e compostaggio e il 18% dell'incenerimento).

Si rende pertanto necessario – ad avviso della Commissione - spingere ulteriormente sulle politiche di riciclo e recupero al fine di risalire verso l'alto la "gerarchia" delle forme di gestione dei rifiuti che prevede la discarica come soluzione peggiore per l'ambiente proprio perché rappresenta una perdita di risorse. Tale gerarchia, sulla quale è incentrata l'attuale politica UE sui rifiuti, privilegia la prevenzione, il riutilizzo, il riciclo ed il recupero. In tale ottica è dunque necessario abbandonare sempre di più lo smaltimento in discarica favorendo in maniera sempre più decisa il riciclo e il recupero.

Gli interventi:

a) razionalizzazione della normativa

Per conseguire gli obiettivi delineati dalla strategia, il primo passo da compiere secondo la Commissione è quello di migliorare il quadro normativo attraverso una chiarificazione ed una razionalizzazione della normativa vigente sui rifiuti, ed in particolare della direttiva quadro sui rifiuti⁵, allo scopo di eliminare le ambiguità e trasferire nel quadro normativo alcuni approcci o indirizzi strategici maturati a livello europeo. Nella direttiva quadro confluiranno le disposizioni sui rifiuti pericolosi contenute in altre direttive, verrà introdotto il concetto del "ciclo di vita", saranno precisate alcune definizioni (quelle di recupero e smaltimento e la definizione di rifiuto) e sarà introdotta una definizione di riciclo.

b) il concetto del "ciclo di vita"

il conseguimento del migliore utilizzo delle risorse richiede, secondo la Commissione, di tener conto di tutte le fasi del ciclo di vita di una risorsa, non solo della fase iniziale e di quella finale, in quanto l'impatto ambientale di molte risorse è spesso legato alla fase dell'utilizzo. Per tale motivo si propone di definire con maggiore chiarezza, nell'ambito della direttiva quadro, gli

⁵ La Commissione europea ha proposto una revisione della direttiva quadro sui rifiuti con la COM(2005) 667 del 21.12.2005

obiettivi della politica in materia di rifiuti proprio per rendere esplicita l'applicazione del concetto del ciclo di vita. Esempio di tale applicazione è la recente revisione degli obiettivi di recupero e riciclo degli imballaggi fissati in misura diversa per i diversi materiali, tenendo conto cioè delle specificità che ciascun materiale presenta nel corso dell'intero ciclo di vita.

c) la prevenzione

la strategia non prevede obiettivi a livello UE in tema di prevenzione in quanto la definizione di obiettivi non è ritenuta la strada percorribile se si vuole adottare un approccio basato sull'impatto ambientale complessivo delle risorse (una riduzione quantitativa del peso dei rifiuti non determina necessariamente una diminuzione dell'impatto). Secondo la Commissione occorre incentrare le politiche di prevenzione sulla riduzione dell'impatto ambientale, considerando i modelli di produzione e consumo e adottando, ad es, a tutti i livelli, le misure previste dalle norme in tema di riduzione integrata dell'inquinamento (IPPC) e politica integrata dei prodotti (IPP), nonché rafforzando l'adozione delle migliori tecniche disponibili (i c.d. BREF). Nella direttiva quadro dovrà essere chiarito l'obbligo per gli Stati membri di elaborare entro tre anni dall'entrata in vigore programmi di prevenzione.

d) verso una società europea del riciclo

i rifiuti sono delle risorse da reinserire nel ciclo economico. Le politiche del riciclo pertanto devono essere incentivate il più possibile per migliorare il mercato del riciclo e creare le condizioni di mercato affinché il riciclo continui a crescere al ritmo attuale. Si tratta in altri termini di creare parità di condizioni per le attività di riciclo in tutta l'UE garantendo livelli elevati di tutela dell'ambiente ed evitare fenomeni di eco-dumping. L'incentivazione del riciclo passa prioritariamente attraverso la migliore definizione di rifiuto con la previsione di criteri che stabiliscano a quali condizioni determinati materiali non siano più da considerare rifiuti. Ciò al fine di prevedere la semplificazione delle norme applicabili ai materiali con determinate caratteristiche merceologiche che sono impiegati come materie secondarie nei cicli produttivi. Si tratta di un aspetto determinante perché si dà corpo all'esigenza, avvertita da tempo a livello europeo, di definire dei criteri in base ai quali si possano precisare i concetti di prodotto, materia prima secondaria e rifiuto, e di definirne i relativi confini. Complementare e strumentale a tale indirizzo strategico è la previsione di una definizione di riciclo distinta da quella di recupero. Quest'ultima, nell'ambito della revisione della direttiva quadro sui rifiuti, viene precisata ed ancorata espressamente al concetto di "sostituzione delle risorse". Sotto il profilo delle misure economiche, le imposte o le tasse sullo smaltimento vengono ritenute uno strumento efficace per disincentivare lo smaltimento in discarica facendone salire i costi.

In sede di riesame della strategia occorrerà inoltre valutare, secondo la Commissione, la possibilità di passare ad un approccio maggiormente basato sui materiali, nel solco già

tracciato dalla revisione della direttiva imballaggi. Sul versante dei benefici attesi, la Commissione non manca infine di evidenziare come l'incentivazione delle attività di riciclo apporti impatti positivi in termini occupazionali (il riciclo di 10.000 tonnellate di rifiuti richiede fino a 250 posti di lavoro rispetto ai 20-40 necessari per l'incenerimento e ai 10 per lo smaltimento in discarica).

Le azioni future per l'attuazione della strategia tematica

La Commissione ha predisposto un calendario riguardante alcune azioni specifiche da attuare nell'arco temporale 2006-2008 per la realizzazione degli indirizzi strategici delineati. Prima fra tutte, come si è detto, la revisione della direttiva quadro sui rifiuti, presentata contestualmente alla comunicazione sulla strategia tematica, e l'abrogazione delle direttive sui rifiuti pericolosi e sugli oli usati, quest'ultima considerata inefficace dal punto di vista dei risultati auspicati. L'intento della Commissione, nell'ottica della semplificazione, è quello di predisporre un unico corpus normativo comprendente anche la disciplina dei rifiuti pericolosi.

Sempre sotto il profilo normativo sono da segnalare, tra le misure previste per il 2006, la relazione sull'attuazione della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi, il riesame degli obiettivi fissati dalla direttiva 2000/53/CE sui veicoli fuori uso, una proposta di direttiva che riunisca in sé le tre direttive sui rifiuti dell'industria del biossido di titanio. Nel 2007 è invece previsto un riesame della direttiva 86/278/CEE sull'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura ed un riesame della direttiva IPPC proponendo l'estensione del suo ambito di applicazione ad altre attività di gestione dei rifiuti tra cui il trattamento biologico preliminare alle attività di recupero e la preparazione dei rifiuti pericolosi in vista dell'incenerimento. Nel 2008 infine la revisione degli obiettivi fissati dalla direttiva 2002/96/CE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

Vanno poi evidenziate, tra le misure a breve termine da attuare entro il 2006, la pubblicazione - sulla base degli indirizzi giurisprudenziali della Corte di Giustizia UE - di linee guida per chiarire la distinzione tra rifiuti e sottoprodotti e la pubblicazione delle linee guida sull'applicazione del concetto di "ciclo di vita" alla gestione dei rifiuti biodegradabili non smaltiti in discarica.

Più a medio termine la redazione di linee guida sulle norme ambientali minime per le autorizzazioni degli impianti che non rientrano nella direttiva IPPC, nonché la pubblicazione di linee guida per agevolare il ricorso agli strumenti del "ciclo di vita" nell'elaborazione delle politiche in materia di rifiuti. Sarà inoltre rivisto il regime relativo alla spedizione dei rifiuti per agevolare ulteriormente il recupero e il riciclo. Entro il 2008 infine, in attuazione di quanto previsto dalla nuova direttiva quadro sui rifiuti, l'adozione di una prima serie di norme di

qualità per definire quando determinati flussi di rifiuti cessano di essere tali, con particolare riferimento al compost e agli inerti riciclati.

Il riesame della strategia

Nel 2010 la Commissione prevede un primo riesame della strategia valutando i progressi realizzati nel conseguimento degli obiettivi posti. I risultati del riesame saranno integrati nella valutazione definitiva del Sesto Programma d'azione per l'ambiente.