

**LA POLITICA SUI RIFIUTI
DELL'UE:
L'ORIGINE DELLA STRATEGIA**

Indice

1.	Introduzione	3
2.	Perché una strategia tematica sui rifiuti?.....	5
2.1.	I rifiuti: un problema ambientale.....	5
2.2.	La quantità di rifiuti prodotti sta aumentando e non sempre è recuperata in modo efficiente.....	6
3.	Contesto politico	7
3.1.	Cronistoria della politica comunitaria in materia di rifiuti.....	7
3.2.	Quadro politico attuale	9
3.3.	Azioni da attuare in futuro	12
3.4.	Problematiche relative all’attuazione	13
4.	Questioni in sospeso.....	14
5.	L’elaborazione della strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti.....	15
5.1.	Il triangolo “risorse-prodotti-rifiuti”	15
5.2.	La comunicazione preliminare: primi concetti e primo ciclo di consultazioni	17
5.3.	Ulteriori consultazioni.....	18
5.4.	La relazione di valutazione d’impatto.....	20
6.	Le componenti principali della strategia tematica.....	20
6.1.	La politica sui rifiuti contribuirà a ridurre l’impatto ambientale derivante dall’uso delle risorse	22
6.2.	Strumenti economici	23
6.3.	Ulteriori divieti di smaltimento in discarica.....	23
6.4.	Prevenzione dei rifiuti	23
6.5.	Favorire il riciclaggio e il recupero	25
6.5.1.	La gerarchia dei rifiuti.....	25
6.5.2.	Materiale o prodotto?	26
6.6.	Semplificazione: ultimi ritocchi per migliorare l’attuazione	27
6.6.1.	Razionalizzazione della legislazione in materia di rifiuti	27
6.6.2.	La definizione di “rifiuto”	28
6.6.3.	La distinzione tra recupero e smaltimento	29
6.7.	Perché sviluppare norme comuni in materia di rifiuti per l’UE e un mercato del riciclaggio europeo?	29
6.7.1.	Vantaggi delle norme comuni	30
6.7.2.	Rischi derivanti dall’attuale approccio relativo alla revisione del regolamento sulle spedizioni di rifiuti.....	31
6.7.3.	Combinare diverse norme comunitarie per istituire un insieme di norme comuni sui rifiuti	32
6.8.	Relazione tra la gerarchia dei rifiuti e il concetto di impatto	33
6.8.1.	Riciclaggio e recupero.....	33
7.	Le prossime tappe.....	35
8.	Conclusioni: Le politiche in materia di rifiuti devono contribuire a migliorare l’uso delle risorse	37

1. INTRODUZIONE

La politica ambientale europea si è considerevolmente sviluppata a partire dagli anni '70, contribuendo a migliorare la qualità dell'aria e delle acque nell'UE e mettendo in evidenza l'importanza di un ambiente sano per l'uomo. L'ambiente è uno dei settori di intervento maggiormente sostenuti dai cittadini europei, coscienti della portata ultraregionale e sovranazionale dei problemi ambientali e del fatto che una loro risoluzione è possibile solo mediante un'azione concertata a livello europeo ed internazionale. Dopo una prima fase incentrata sullo studio di inquinanti e di impatti specifici, ha fatto seguito una fase di integrazione che dà risalto alla comprensione e ai metodi per affrontare le pressioni cui l'ambiente è sottoposto e all'analisi degli effetti delle diverse politiche e modelli comportamentali.

Tra il 2005 e il 2006 la Commissione ha proposto (e proporrà) sette strategie tematiche che affrontano diverse questioni ambientali e costituiscono parte integrante del nuovo approccio sull'elaborazione delle politiche ambientali. Basate su una valutazione approfondita delle politiche esistenti, sono il frutto di diversi anni di analisi scientifiche ed economiche e di ampie consultazioni. Esse illustrano l'approccio della Commissione per una migliore regolamentazione e contribuiranno in modo significativo allo sviluppo sostenibile e alla strategia di Lisbona intesa a fare dell'UE l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo.

Le strategie rappresentano inoltre gli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi definiti dal sesto programma d'azione per l'ambiente¹ adottato dal Consiglio e dal Parlamento per il periodo 2002-2012. Tali strategie e il relativo termine di presentazione, fissato per il 2005, sono specificati nel suddetto programma d'azione e sono in linea con le quattro principali priorità da esso enunciate: cambiamenti climatici, biodiversità, salute e uso delle risorse. Le sette strategie riguardano:

- la qualità dell'aria,
- l'ambiente marino,
- l'uso sostenibile delle risorse,
- la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti,
- i pesticidi,
- la qualità del suolo,
- l'ambiente urbano.

Le strategie tematiche consentono un'ampia analisi delle problematiche suddivise per tema, con particolare riguardo alle pressioni e agli impatti sull'ambiente che spesso sono comuni a vari comparti. Esse esaminano inoltre le interazioni tra impatti ambientali e politiche settoriali e passano in rassegna un'ampia gamma di opzioni e una

¹ Decisione n. 1600/2002/CE che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, GU L 242 del 10.9.2002, pag. 1.

combinazione differenziata di elementi di intervento, tra cui l'uso di strumenti di mercato o la diffusione delle tecnologie e l'innovazione, finalizzati ad affrontare in modo efficace e strategico i problemi riscontrati. Situandosi in una prospettiva di lungo periodo, tracciano il quadro in cui si iscriverà l'azione della Comunità e degli Stati membri per il prossimo ventennio, proponendo obiettivi strategici e, se del caso, esplorando possibilità di intervento a breve e medio termine e in tal modo contribuire al rispetto degli impegni assunti dall'UE a livello internazionale.

Ciascuna strategia è concepita come un pacchetto contenente:

- (1) una comunicazione che illustra l'impostazione generale del tema considerato, evidenziandone i problemi salienti e le soluzioni proposte;
- (2) proposte legislative per alcune delle strategie;
- (3) una valutazione d'impatto.

Ogni strategia è frutto di un accurato processo di elaborazione che inizia con una comunicazione preliminare - una sorta di Libro verde - nella quale sono esposte le problematiche e i possibili metodi per affrontarle. Questi documenti vengono poi sottoposti ad ampie consultazioni nell'ambito di gruppi di esperti, in sede di valutazione d'impatto e su Internet. Tra i soggetti consultati si annoverano gli Stati membri, esponenti del mondo accademico, economico e imprenditoriale, le associazioni settoriali, singole imprese, le organizzazioni non governative e altri rappresentanti della società civile. Il processo culmina con la definizione di proposte politiche concrete e basate sulla conoscenza.

La strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti ("la strategia"), adottata dalla Commissione europea il 21 dicembre 2005², è basata sul sesto programma d'azione per l'ambiente (vedi il riquadro 1) ed è stata corredata di una dettagliata valutazione d'impatto³ e da una proposta legislativa volta a modificare e a consolidare la normativa quadro comunitaria sui rifiuti. L'obiettivo di questo breve opuscolo è descrivere il procedimento di adozione di tali documenti e riassumerne il contenuto.

Riquadro 1. Il sesto programma d'azione per l'ambiente e la strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti

Il sesto programma d'azione per l'ambiente è un programma comunitario d'azione decennale relativo all'ambiente che prevede il raggiungimento di alcuni obiettivi principali e le cui priorità riguardano i cambiamenti climatici, la natura e la biodiversità, la salute e la qualità della vita, le risorse naturali e i rifiuti. Esso mira ad integrare le politiche sulle risorse, sui prodotti e sui rifiuti e prevede l'elaborazione di sette strategie tematiche che includano una strategia relativa all'uso sostenibile delle risorse naturali ed una relativa al riciclaggio dei rifiuti. Gli obiettivi di quest'ultima sono stati successivamente ampliati per comprendere sia la prevenzione che il riciclaggio dei rifiuti.

² COM(2005) 666 def.
³ SEC(2005) 1681.

2. PERCHÉ UNA STRATEGIA TEMATICA SUI RIFIUTI?

2.1. I rifiuti: un problema ambientale

I rifiuti rappresentano senz'ombra di dubbio un problema ambientale. Ogni volta che si getta dell'insalata andata a male o un giocattolo rotto o che si smaltiscono gli scarti industriali, vengono consumate delle risorse e ciò contribuisce ad esercitare delle pressioni ambientali sul nostro pianeta. Quando si getta un prodotto e questo diventa un rifiuto, si genera tutta una serie di impatti legati al suo trattamento. Gli impatti ambientali non rappresentano, però, che una parte della "storia" di un rifiuto e possono essere esaminati solamente in relazione ai fattori economici e sociali connessi.

Gli interventi per la prevenzione dei rifiuti possono, per esempio, generare o ridurre i vincoli per i consumatori, generare o diminuire i costi per le imprese e creare o sopprimere posti di lavoro. Impatti così diversi sono spesso difficili da prevedere e le loro conseguenze possono essere molteplici. I rifiuti possono inoltre essere realmente considerati come un problema di ampia portata, con conseguenze tanto su scala locale quanto su scala globale. Un programma di riciclaggio organizzato da un'autorità locale può avere un impatto a migliaia di chilometri di distanza se i prodotti ottenuti sono commercializzati sul mercato internazionale. Il problema dei rifiuti è complesso e sfuggente, difficile da regolamentare e da gestire e su cui è difficile raccogliere statistiche pertinenti.

Tutto ciò significa, in altre parole, che i rifiuti hanno un impatto su un ampio numero di parti interessate e sono un problema rilevante per molte imprese con un interesse economico a ridurre la loro produzione di rifiuti e altresì interessate alle modalità di regolamentazione di questo settore. Il problema dei rifiuti è comune ad un'ampia gamma di autorità pubbliche e di organizzazioni, dal più piccolo consiglio comunale alle organizzazioni internazionali. La gestione dei rifiuti, da cui dipende un numero rilevante di posti di lavoro nell'economia, è una delle problematiche ambientali che gode di maggiore visibilità presso i cittadini europei, direttamente coinvolti nello sforzo per ridurre gli impatti dei rifiuti e colpiti in prima persona dall'inquinamento provocato da un trattamento e uno smaltimento inadeguati di questi ultimi.

Dal momento che sono associati a qualcosa di cui ci si vuole disfare e a causa di un passato di cattiva gestione, i rifiuti non godono di una buona reputazione e sono generalmente percepiti in modo negativo come fonte di problemi, costi e inquinamento. Recentemente, tuttavia, la gestione dei rifiuti e il loro impatto sono andati cambiando e si sta ampliando sempre di più il divario tra la percezione dei rifiuti come un importante problema ambientale da controllare in modo severo e da risolvere nel modo più economico possibile e i segnali sempre più numerosi che portano a considerare i rifiuti come una risorsa da sfruttare.

Nel corso degli ultimi trent'anni si è assistito ad una rivoluzione nel trattamento dei rifiuti. Innanzitutto, gli impatti ambientali della gestione dei rifiuti e, in una certa misura, della loro produzione sono sottoposti a maggiori controlli. Il quadro normativo di base è stato posto in essere e la sua applicazione è in continuo miglioramento. In secondo luogo, gli aspetti economici relativi ai rifiuti sono notevolmente cambiati. Se dieci anni fa le imprese pagavano perché i rifiuti prodotti venissero prelevati e smaltiti, questi ultimi sono ora venduti a prezzi sempre più elevati. Le innovazioni realizzate nell'ambito delle imprese hanno trasformato le tecnologie disponibili per il trattamento dei rifiuti e, nonostante questi ultimi abbiano ancora impatti ambientali e sociali negativi, non dovrebbero più essere visti come uno dei maggiori problemi ambientali rispetto ai cambiamenti climatici o alla perdita di biodiversità. Le modalità di uso delle risorse nell'ambito della produzione e del consumo sostenibili

rimangono fondamentali ma tale questione non si può affrontare facendo ricorso solamente alla politica sui rifiuti.

La strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti è volta ad adeguare la politica comunitaria in materia di rifiuti a questa nuova realtà. Le proposte legislative in questo senso sono il primo passo verso l'adozione di un quadro normativo per l'istituzione di una struttura giuridica flessibile intesa a promuovere una società del riciclaggio – una società, cioè, che eviti gli sprechi ed utilizzi le risorse presenti nei rifiuti.

2.2. La quantità di rifiuti prodotti sta aumentando e non sempre è recuperata in modo efficiente

La produzione annua di rifiuti nell'UE è stimata a circa 1,3 miliardi di tonnellate e comprende i rifiuti derivanti dal settore industriale (427 milioni di tonnellate), dalla produzione di energia e dall'approvvigionamento idrico (127 milioni di tonnellate), dal settore dell'edilizia e delle costruzioni (510 milioni di tonnellate) e dai rifiuti urbani (241 milioni di tonnellate). Rilevanti quantità di rifiuti sono inoltre prodotte dal settore agricolo, della pesca e della silvicoltura, dalle industrie estrattive e dai settori pubblico e dei servizi; mancano invece stime precise relative alle quantità effettivamente prodotte.

La produzione globale di rifiuti sta aumentando ad un ritmo simile a quello della crescita economica. Tra il 1998 e il 2002, per esempio, la produzione di rifiuti pericolosi è aumentata del 13% fino a un totale di 58,4 milioni di tonnellate, cioè 129 kg pro capite, mentre il valore aggiunto lordo è cresciuto del 10%. Allo stesso modo, il PIL e la produzione di rifiuti urbani⁴ sono cresciuti del 19% tra il 1995 e il 2003. Il settore manifatturiero è responsabile, da solo, del 40% della produzione totale di rifiuti pericolosi.

Questa tendenza all'aumento della produzione di rifiuti dovrebbe continuare soprattutto nei nuovi Stati membri, la cui crescita più sostenuta dovrebbe accentuare il fenomeno.

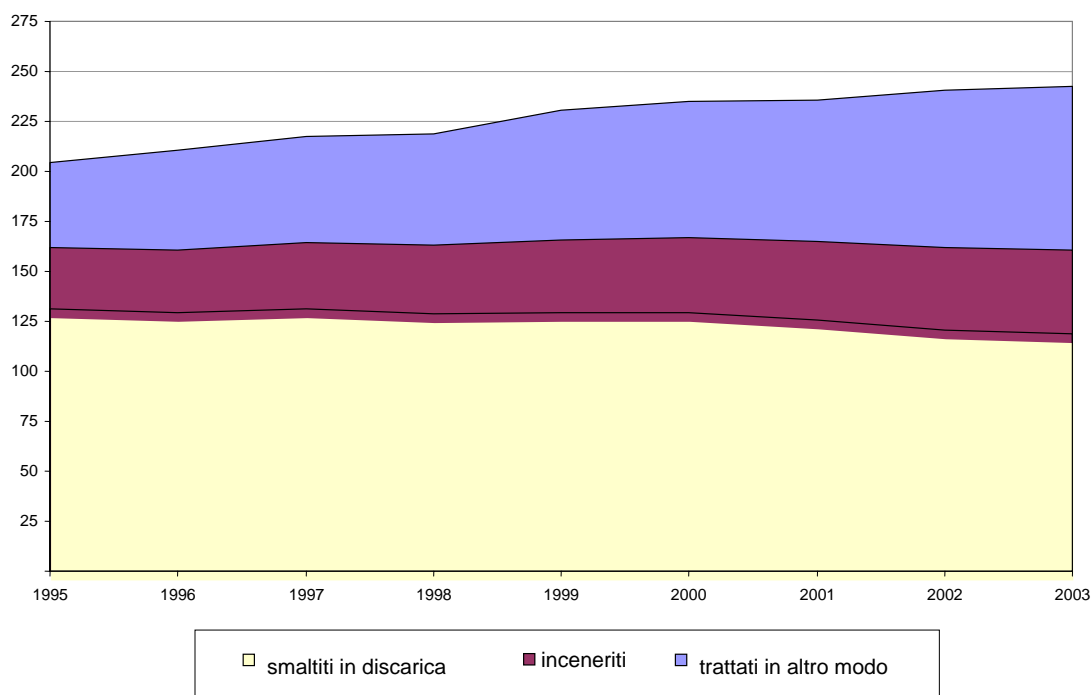
Questi dati rappresentano valori medi per i 25 Stati membri dell'UE e nascondono importanti differenze, in particolare tra i 15 Stati membri originari e i 10 nuovi Stati membri. Se, da una parte, la produzione di rifiuti urbani nei nuovi Stati membri è molto meno elevata (dell'ordine di 300 - 350 milioni di tonnellate) ed è rimasta stabile o è diminuita leggermente, dall'altra, il rapporto tra la produzione di rifiuti industriali e il valore aggiunto lordo è 10 volte superiore rispetto a quello dell'Europa dei 15.

Le statistiche disponibili relative al trattamento dei rifiuti nell'UE riguardano solo i rifiuti urbani. Il riquadro 2 mostra che la proporzione di rifiuti urbani smaltiti in discarica è diminuita nel corso degli anni ma, poiché tale riduzione è stata quasi completamente annullata da una crescita della produzione di rifiuti, la quantità di rifiuti smaltiti in discarica diminuisce solo lentamente⁵.

⁴ *Waste generated and treated in Europe, data 1995-2003*; Eurostat 2005.

⁵ *Waste generated and treated in Europe, data 1995-2003*; Eurostat 2005.

Riquadro 2: Trattamento dei rifiuti urbani (in milioni di tonnellate)



I risultati relativi al riciclaggio dei rifiuti urbani sono invece più positivi poiché la quantità di rifiuti riciclati è quasi raddoppiata tra il 1995 ed il 2003 ed è pari a 82,3 milioni di tonnellate. Il ricorso all'incenerimento sta lentamente aumentando e genera energia pari a circa 8 milioni di tonnellate equivalente petrolio.

Per quanto riguarda i rifiuti industriali, diversi Stati membri dell'Europa dei 15 segnalano tassi elevati di recupero e riciclaggio con un ricorso alla messa a discarica pari al 10%. Nei 10 nuovi Stati membri, invece, questi rifiuti sono principalmente smaltiti in discarica.

3. CONTESTO POLITICO

3.1. Cronistoria della politica comunitaria in materia di rifiuti

La storia della politica ambientale europea inizia con la politica sui rifiuti. I numerosi problemi e gli scandali legati alla gestione dei rifiuti che hanno interessato gli anni '70 e '80 hanno fortemente sensibilizzato i responsabili politici sui potenziali impatti sull'ambiente e sulla salute umana di una cattiva gestione dei rifiuti. Si veda il riquadro 3.

Gli Stati membri hanno così iniziato ad adottare misure nazionali per il controllo e per la gestione dei rifiuti che hanno portato alla presentazione della direttiva quadro sui rifiuti e della direttiva sui rifiuti pericolosi, entrambe adottate nel 1975 e, successivamente, al regolamento relativo alle spedizioni di rifiuti. Questi tre testi legislativi hanno costituito la base della struttura normativa in materia di rifiuti e, oltre a definire una serie di nozioni principali, tra cui quella di rifiuto, garantiscono un trattamento dei rifiuti che non arrechi danno all'ambiente o alla salute umana ed impongono condizioni controllate per la circolazione dei rifiuti nell'UE.

Riquadro 3 Lo scandalo dei rifiuti di Seveso

Nel 1983 sono stati rinvenuti, in un macello abbandonato della Francia settentrionale, 41 fusti contenenti materiali di scarto di diossina altamente tossici provenienti da un'industria chimica di Seveso e prodotti in seguito all'incidente chimico del 1976. I rifiuti erano stati trasportati fino al confine in condizioni di sicurezza, ma poi se ne era persa ogni traccia. Quando furono alla fine localizzati, i fusti erano rimasti in Francia per oltre otto mesi.

Alla fine degli anni '80 l'inasprimento delle normative ambientali nei paesi industrializzati ha portato ad un considerevole aumento dei costi di smaltimento dei rifiuti pericolosi. I "trafficcanti di sostanze tossiche", alla ricerca di modi sempre meno costosi per disfarsi dei rifiuti, hanno iniziato allora a spedire i rifiuti pericolosi verso i paesi in via di sviluppo e dell'Europa dell'est. Quando queste attività vennero alla luce, l'indignazione internazionale portò, nel 1989, alla stesura e all'adozione della convenzione di Basilea, un accordo multilaterale sull'ambiente che prevede modi di produzione più puliti, la riduzione dei rifiuti pericolosi e controlli sul loro trasporto. La convenzione, che si affianca alle attività svolte

dall'OCSE, prevede inoltre l'abbandono di pratiche di smaltimento dei rifiuti ritenute inaccettabili, come lo scarico in mare.

Tuttavia, le prime direttive europee non specificavano i parametri relativi alle emissioni ambientali prodotte dalle diverse opzioni di gestione dei rifiuti ritenute accettabili, ovvero il conferimento in discarica, l'incenerimento e il riciclaggio. Questa lacuna si è rivelata essere il punto debole della lotta contro i danni ambientali dovuti al trattamento dei rifiuti, come dimostrano i problemi di inquinamento causati dagli inceneritori, dalle discariche e da alcuni impianti di riciclaggio.

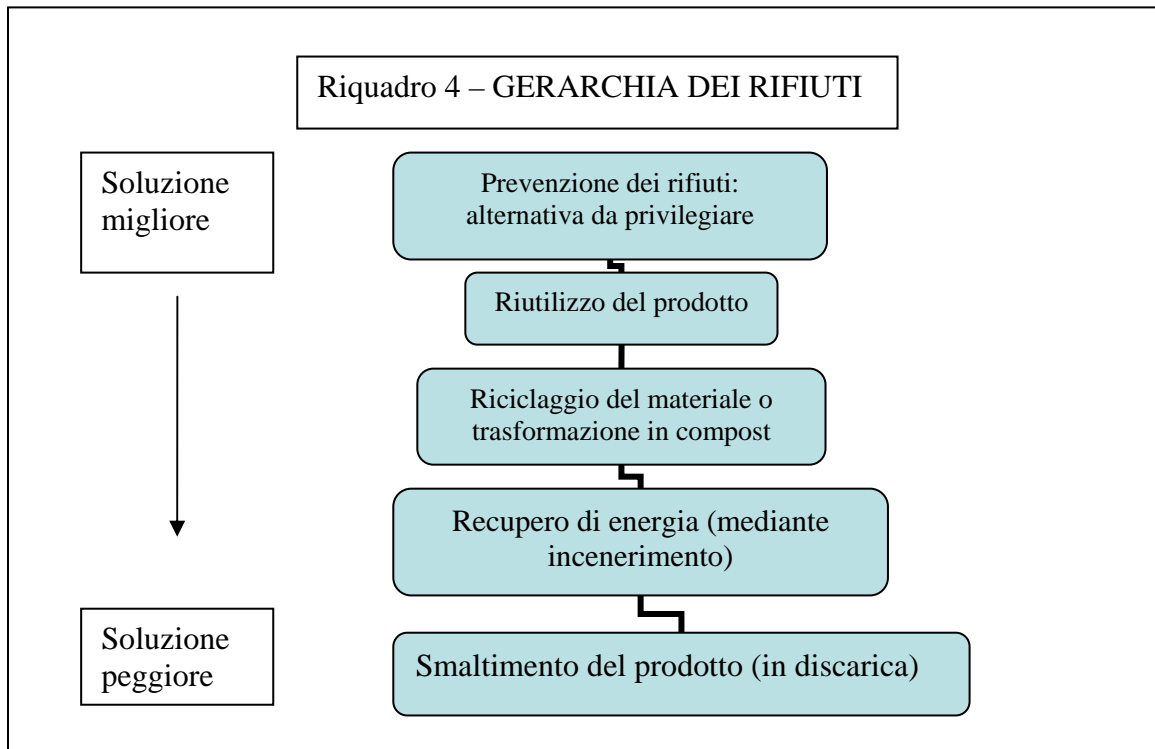
La maggior parte di questi problemi è stata risolta dalla direttiva sulle discariche, adottata nel 2001, dalla direttiva sull'incenerimento dei rifiuti del 2000 e dalla legislazione precedentemente adottata, che hanno fissato standard relativi all'inquinamento dell'aria e delle acque sotterranee. Inoltre, la direttiva del 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC), che introduce un sistema di autorizzazioni inteso ad affrontare i problemi di inquinamento provocati dalle aziende agricole e dagli impianti industriali, fissa degli standard per alcune attività relative ai rifiuti e per gli impianti che li utilizzano, come i forni da cemento.

I successivi passi in avanti compiuti hanno contribuito a migliorare la gestione dei rifiuti promuovendo, in particolare, il riciclaggio, il riutilizzo e il recupero di energia come alternativa allo smaltimento. La comunicazione della Commissione europea sulla strategia relativa ai rifiuti del 1996 era intesa a:

- rafforzare la nozione di gerarchia dei rifiuti (cfr. riquadro 4);
- riaffermare il principio "chi inquina paga" in relazione al settore dei rifiuti (che prevede che i produttori di rifiuti sostengano i costi di trattamento);
- sviluppare il concetto di flussi prioritari di rifiuti.

Le pratiche abituali di trattamento di alcuni flussi di rifiuti risultavano però avere un forte impatto ambientale e spesso era particolarmente difficile finanziare il riciclaggio di tali rifiuti nonostante gli evidenti vantaggi ambientali che si sarebbero potuti ottenere. Nel corso degli ultimi dieci anni circa, tale situazione ha portato all'adozione della legislazione sugli

imballaggi e i rifiuti di imballaggio, sui veicoli fuori uso e sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).



3.2. Quadro politico attuale

Il lavoro compiuto negli ultimi trent'anni ha permesso di istituire un insieme di principi generali e di procedure di controllo che assicurino un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana in tutto il territorio comunitario. Il riquadro 5 mostra la legislazione adottata:

Riquadro 5 – Legislazione UE sui rifiuti



I provvedimenti normativi adottati negli ultimi anni hanno permesso di ridurre gli impatti ambientali provocati dal trattamento dei rifiuti. A rafforzare questa tendenza contribuiranno tre recenti direttive che riguardano rispettivamente la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC),⁶ le discariche⁷ e l'incenerimento⁸. Queste direttive non hanno ancora esercitato per intero i benefici attesi sull'ambiente, a causa del periodo di transizione previsto per l'aggiornamento degli impianti esistenti; con la loro piena attuazione, tuttavia, si assisterà, in questo decennio, a una netta evoluzione del settore della gestione dei rifiuti, che sarà soggetto a norme ambientali più rigorose. Per citare un esempio, alcuni gravi problemi connessi agli impianti di trattamento dei rifiuti, come le emissioni di diossine prodotte dagli inceneritori di rifiuti urbani, saranno sostanzialmente risolti con l'attuazione della direttiva sull'incenerimento. Nonostante la mancanza di relazioni consolidate che quantifichino la riduzione delle emissioni di diossine prodotte in tutta l'UE dagli inceneritori, alcuni paesi stanno pubblicando i dati relativi alle riduzioni riscontrate nel loro territorio. La Germania, per esempio, segnala che le emissioni di diossine prodotte dagli inceneritori sono diminuite da 400 g a meno di 0,5 g su base annua e rappresentano ora meno dell'1% delle emissioni totali di diossine. Analogamente, secondo le stime dell'AEA, le emissioni di gas serra riconducibili alla gestione dei rifiuti nell'UE diminuiranno sensibilmente tra il 1990 e il 2010, grazie soprattutto all'attuazione della direttiva sulle discariche, i cui effetti controbilanciano abbondantemente l'incremento delle emissioni dovuto al previsto aumento delle quantità di

⁶ Direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, GU L 257 del 10.10.1996, pag. 26.

⁷ Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti, GU L 182 del 16.7.1999, pag. 1.

⁸ Direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2000, sull'incenerimento dei rifiuti, GU L 332 del 28.12.2000, pag. 91.

rifiuti prodotte⁹. Le più recenti valutazioni mostrano che le emissioni di gas serra provenienti dalla gestione dei rifiuti sono diminuite da un totale di 141 milioni di tonnellate equivalenti di biossido di carbonio (MtCO₂eq) nel 1990 a 97 Mt di CO₂eq nel 2003. Una parte molto ingente di tale riduzione, circa il 90%, è il risultato del calo delle emissioni di metano provenienti dalle discariche e nei prossimi anni si prevedono riduzioni altrettanto consistenti.

L'attuazione della direttiva sulle discariche darà un impulso determinante allo sviluppo delle politiche nazionali di gestione dei rifiuti nel decennio in corso, in particolare per promuovere i trattamenti biologici dei rifiuti e il riciclo dei materiali¹⁰. Particolarmente importanti in questo contesto sono le restrizioni al conferimento in discarica introdotte dalla direttiva, come la riduzione del quantitativo di rifiuti biodegradabili che è possibile avviare in discarica e il divieto di smaltire in discarica vari tipi di rifiuti, tra cui quelli liquidi e i pneumatici. Il riciclo dei materiali sarà favorito anche dai requisiti ambientali più rigorosi introdotti dalle direttive sulle discariche e sull'incenerimento.

Le direttive comunitarie che istituiscono un regime specifico di disciplina per rifiuti pericolosi importanti come gli oli usati¹¹, i PCB/PCT¹² e le pile¹³ hanno permesso una migliore gestione di alcuni flussi di rifiuti problematici. La legislazione comunitaria sui rifiuti contempla inoltre restrizioni per l'uso di metalli pesanti in vari prodotti e si spingerà oltre con l'intento di giungere ad una prevenzione qualitativa. Obiettivi di riciclo e recupero sono stati stabiliti per alcuni importanti flussi di rifiuti complessi, tra cui gli imballaggi¹⁴, i veicoli fuori uso¹⁵ e i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)¹⁶. Tali obiettivi si rendono necessari allorché la raccolta e il riciclo non risultano redditizi in condizioni di libero mercato, ma sono utili per la società. In genere sono oggetto di accese discussioni in fase di approvazione, ma una volta adottati offrono la certezza del diritto e la stabilità di cui l'industria del riciclo ha bisogno per programmare i propri investimenti, in quanto viene a crearsi una domanda certa di servizi di riciclaggio.

Inoltre, il principio della responsabilità del produttore, introdotto nella politica europea sui rifiuti nel 1996, ha rappresentato una fonte stabile di finanziamento utilizzata per controbilanciare il minor vantaggio economico del riciclo rispetto al recupero di energia e allo smaltimento in discarica. L'attuale direttiva sugli imballaggi non è fondata su questo principio, ma quasi tutti gli Stati membri hanno deciso di adottarlo, almeno in parte. Non

⁹ Vedi AEA, 2002: *Analysis and comparison of national and EU-wide projections of greenhouse gas emissions*, Topic Report 1/2002, Copenhagen, Agenzia europea dell'ambiente.

¹⁰ Il trattamento biologico comprende il compostaggio, la digestione anaerobica e il trattamento meccanico/biologico.

¹¹ Direttiva 75/439/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente l'eliminazione degli oli usati, GU L 194 del 25.7.1975, pag. 23.

¹² Direttiva 96/59/CE del Consiglio, del 16 settembre 1996, concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili (PCB/PCT), GU L 243 del 24.9.1996, pag. 31.

¹³ Direttiva 91/157/CEE del Consiglio, del 18 marzo 1991, relativa alle pile ed agli accumulatori contenenti sostanze pericolose, GU L 78 del 26.3.1991, pag. 38.

¹⁴ Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, GU L 30 del 3.2.1994, pag. 1.

¹⁵ Direttiva 2000/53/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2000, relativa ai veicoli fuori uso, GU L 269 del 21.10.2000, pag. 34.

¹⁶ Direttiva 2002/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 2003, sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche) - Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione relativa all'articolo 9, GU L 37 del 13.2.2003, pag. 24.

mancano però le eccezioni: in Danimarca e nei Paesi Bassi, ad esempio, il finanziamento è assicurato in massima parte dalle amministrazioni comunali e dalle tasse e imposte sui rifiuti¹⁷. Sia la direttiva sui veicoli fuori uso che la direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche prevedono espressamente la responsabilità del produttore. Quest'ultima ha anche avuto un impatto positivo sulla progettazione dei prodotti. Facendo ricadere quasi interamente il costo del riciclo sui produttori, questi ultimi sono incentivati ad apportare delle modifiche alla progettazione dei prodotti così da facilitarne il riciclo diminuendone i costi connessi. Per questo motivo esistono ora auto progettate per essere rottamate e imballaggi più sottili realizzati con un solo tipo di plastica piuttosto che con due o più.

L'ampia diffusione dei sistemi di raccolta differenziata contribuisce infine al conseguimento degli obiettivi delle direttive comunitarie sui flussi specifici di rifiuti, in particolare per i prodotti alla fine del ciclo di vita che altrimenti finirebbero nel flusso dei rifiuti solidi urbani.

3.3. Azioni da attuare in futuro

Alcune delle direttive adottate negli ultimi cinque anni prevedono, oltre ad azioni immediate, misure da adottare nel prossimo decennio, così da permettere ai soggetti interessati e alle autorità pubbliche di predisporre i cambiamenti necessari. L'attuazione di questi ultimi si concretizzerà in impatti significativi per la gestione dei rifiuti e per i fattori economici ad essi relativi. Il grafico che segue presenta sinteticamente queste misure.

Riquadro 5 – Legislazione UE sui rifiuti



¹⁷ Vedi la Comunicazione della Commissione COM(2001) 729 def. del 7.12.2001, pag. 11: "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio".

3.4. Problematiche relative all'attuazione

La legislazione sui rifiuti, come in generale la legislazione ambientale, è stata a lungo caratterizzata da una carente applicazione dovuta a diversi fattori. Ai rifiuti è stata per lungo tempo accordata una scarsa priorità a livello politico nella maggior parte dell'UE e si applicava spesso il proverbio "lontano dagli occhi, lontano dal cuore". Alcune aree si caratterizzano per un'attuazione carente in quanto la legislazione comunitaria è recepita correttamente all'interno degli ordinamenti nazionali ma solo da un punto di vista formale e non è quindi accompagnata da azioni che abbiano un significativo impatto ambientale. Il problema di un'attuazione lacunosa della legislazione è ancora più grave quando riguarda questioni di primaria importanza come l'abbandono di rifiuti in discariche mal gestite o la spedizione di rifiuti pericolosi in violazione delle convenzioni internazionali. Gli sforzi della Commissione intesi a promuovere l'attuazione della legislazione si concentrano su queste due questioni che potrebbero rappresentare un grave pericolo per l'ambiente e per la salute umana.

Non esiste al momento un elenco di tutte le discariche abusive nell'UE ma è lecito ritenere che esse rientrino nell'ordine delle migliaia. Il concetto di "discarica abusiva" include le discariche non autorizzate e le discariche che, pur essendo autorizzate, sono mal gestite e non soddisfano le condizioni previste dalla normativa europea e nazionale, rappresentando quindi un rischio per l'ambiente e la salute. Le spedizioni illegali di rifiuti rappresentano la seconda priorità in termini di attuazione, in quanto alcune recenti ricerche e ispezioni sottolineano la crescente gravità di tale problema e i suoi potenziali effetti dannosi sull'ambiente, che derivano soprattutto da false dichiarazioni sulle spedizioni di rifiuti verso i paesi in via di sviluppo.

Garantire la corretta attuazione della legislazione comunitaria è un compito che spetta tanto agli Stati membri quanto alla Commissione. Quest'ultima ha adottato una serie di misure per migliorare la situazione attuale procedendo a discussioni bilaterali quando è interessato un solo Stato membro o rivolgendosi a tutti gli Stati membri quando i problemi da affrontare sono di natura più generale. Questo approccio è conforme con la politica generale della Commissione volta alla soluzione immediata ed efficace dei problemi di attuazione attraverso il dialogo con gli Stati membri. Tuttavia, per la soluzione di problemi particolarmente gravi relativi, per esempio, alle discariche abusive o mal gestite è stato necessario adire le vie legali.

Si continuerà inoltre a prevedere e adottare misure intese alla soluzione concreta dei problemi riscontrati. Uno studio concluso nel novembre 2005 ha permesso di meglio identificare l'ampiezza e la portata del problema rappresentato dalle discariche e i provvedimenti adottati dalle autorità competenti per la sua soluzione¹⁸. I piani di gestione dei rifiuti attuati a livello locale e regionale sono attualmente esaminati a fini informativi e sono state anche organizzate riunioni bilaterali con gli Stati membri al fine di verificare le azioni intraprese. Si fa ricorso invece alle azioni legali quando non si verificano progressi soddisfacenti nell'attuazione della legislazione. I recenti rapporti IMPEL-TFS¹⁹ sulla spedizione dei rifiuti (Seaport project, giugno 2004; Verification project -1-, novembre 2004) hanno portato alla luce diverse carenze nell'attuazione della legislazione ed è ora in corso un'attenta valutazione delle raccomandazioni contenute nei suddetti rapporti.

¹⁸ <http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/index.htm>

¹⁹ Un gruppo di ispettori specializzati in materia di spedizione dei rifiuti provenienti dagli Stati membri dell'UE.

4. QUESTIONI IN SOSPESO

Nonostante i progressi realizzati in materia di gestione dei rifiuti, si rendono necessarie nuove politiche per affrontare quattro questioni ancora in sospeso.

1. La legislazione sui rifiuti adottata in passato dall'UE era relativa a problemi evidenti e talvolta particolarmente gravi, come l'inquinamento provocato dagli inceneritori o dalle discariche, per i quali non erano necessarie grandi quantità di informazioni. Ma la situazione è cambiata dal momento che l'UE cerca di sviluppare politiche sui rifiuti intese a ridurre l'impatto ambientale negativo dell'uso delle risorse. Sono quindi necessarie informazioni più precise sugli impatti ambientali di aspetti complessi come la produzione e la gestione dei rifiuti o il loro recupero e riciclaggio. Quest'ultimo, per esempio, è una soluzione interessante e ampiamente diffusa per la gestione dei rifiuti ma non sempre è anche quella più vantaggiosa. L'esempio delle materie plastiche può aiutare a chiarire questo punto. La fusione e la successiva ritrasformazione dei rifiuti plastici per il loro uso originario (per esempio per la produzione di tubi o bottiglie) può tradursi in molti casi in vantaggi significativi, ma quando le materie plastiche raccolte sono contaminate o non differenziate, i prodotti della loro trasformazione possono essere usati solamente in applicazioni non tecniche e sostituire materiali meno inquinanti come il legno o il cemento. Poiché in tal caso non si evita comunque la produzione di materie plastiche vergini, il riciclaggio diventa poco vantaggioso dal punto di vista ambientale. Le future politiche dovranno quindi fondarsi su informazioni più approfondite che non sono ancora disponibili al momento.
2. Le quantità di rifiuti prodotte stanno aumentando ad un ritmo simile a quello della crescita economica. Poiché la prevenzione dei rifiuti può contribuire a ridurre l'onere ambientale derivante dalle attuali modalità di uso delle risorse, si rende evidente la necessità di compiere ulteriori passi in avanti nella lotta contro l'aumento della produzione di rifiuti. Le politiche da sviluppare non dovranno riguardare indiscriminatamente tutti i rifiuti, che possono essere più o meno inquinanti, ma rivolgersi a quei rifiuti che hanno un maggiore impatto sull'ambiente. I responsabili politici, tuttavia, spesso non hanno ben chiaro questo aspetto. I rifiuti di imballaggio sono considerati, in tutto il mondo, una priorità a livello politico e sono state intraprese molte azioni per ridurre l'impatto ambientale. È possibile tuttavia ottenere maggiori risultati se si prendono in considerazione anche altri rifiuti associati ad un uso intensivo delle risorse. Alcuni studi mostrano, per esempio, che viene sprecata una grande quantità di cibo nonostante l'elevato impatto ambientale che caratterizza il suo ciclo di vita.
3. Nonostante i dati relativi al riciclaggio migliorino e crescenti quantità di energia siano recuperate dai rifiuti, le quantità di materiali riciclabili o ad alto contenuto energetico smaltite in discarica o incenerite in impianti a scarsa efficienza energetica rimangono elevate e, in certi casi, non tendono a diminuire. Per citare un esempio, le quantità di carta smaltita in discarica o incenerita sono rimaste stabili tra il 1990 e il 2002, nonostante si sia verificato un rilevante aumento dei quantitativi riciclati. Nello stesso periodo i conferimenti in discarica di materie plastiche sono aumentati del 22% nonostante un crescente ricorso al riciclaggio. Vi è quindi la possibilità di incrementare l'uso delle risorse contenute nei rifiuti e di diminuire il ricorso alle

risorse primarie la cui estrazione e il cui uso possono avere un rilevante impatto sull'ambiente.

4. L'attuale politica sui rifiuti si basa su un modello che prevede controlli severi, in particolare per le spedizioni di rifiuti tra gli Stati membri dell'UE. Tale modello risultava essere appropriato quando i controlli ambientali sulle attività del settore di gestione dei rifiuti e dell'industria manifatturiera erano limitati e quando vi era una scarsa sensibilizzazione sulle questioni ambientali. La situazione è però cambiata in quanto ora esistono norme ambientali rigorose fissate dall'UE non solo per la quasi totalità delle pratiche di gestione dei rifiuti ma anche per l'industria manifatturiera. In questa nuova situazione, un controllo eccessivo sulla gestione dei rifiuti potrebbe avere effetti perversi e ridurre il ricorso alle pratiche di riciclaggio e recupero dei rifiuti, anche in condizioni accettabili dal punto di vista ambientale. È dunque necessario rivedere il quadro normativo relativo alle attività di gestione dei rifiuti ed elaborare nuovi modelli che contribuiscano ad un miglioramento dei mercati del riciclaggio.

5. L'ELABORAZIONE DELLA STRATEGIA TEMATICA SULLA PREVENZIONE E IL RICICLAGGIO DEI RIFIUTI.

La politica sui rifiuti vanta una lunga storia generalmente coronata di successi, ma ora si trova ad un bivio. Vi è la necessità, infatti, di dare maggiore risalto alle sfide che dovranno essere affrontate nel futuro. La strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti non ricomincia dunque dal nulla e non è intesa a colmare eventuali lacune, ma rappresenta piuttosto la possibilità di fare il punto della situazione e di orientarsi verso un settore d'intervento maggiormente strutturato. Si deve puntare ad un'evoluzione piuttosto che ad una rivoluzione di questo settore, cogliendo l'opportunità di adattare la politica sui rifiuti alle nuove conoscenze e alle condizioni attuali.

Si dovrebbero inoltre considerare i rifiuti come uno dei lati di un triangolo costituito da "risorse-prodotti-rifiuti", che rappresenta il quadro concettuale su cui si basa la strategia.

5.1. Il triangolo "risorse-prodotti-rifiuti"

Il miglioramento della gestione dei rifiuti è considerata una delle più grandi sfide ambientali a livello internazionale. Il piano di attuazione approvato al Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg, settembre 2002) riprende i temi dell'Agenda 21 e auspica ulteriori azioni per "prevenire e ridurre al minimo la produzione di rifiuti e rafforzare quanto più possibile il riutilizzo, il riciclo e l'uso di materiali alternativi innocui per l'ambiente, con la partecipazione delle amministrazioni statali e di tutte le parti interessate, in modo da ridurre al minimo gli effetti negativi sull'ambiente ed accrescere l'efficienza delle risorse"²⁰.

Nella sua proposta relativa a una strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile, la Commissione evidenzia anche la necessità di spezzare il nesso tra crescita economica, uso

²⁰ http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2309_planfinal.htm, in particolare il paragrafo 21.

delle risorse e produzione di rifiuti²¹. Il Consiglio europeo di Göteborg (giugno 2001) ha concluso che “occorre modificare la relazione tra crescita economica, consumo di risorse naturali e produzione di rifiuti. La forte crescita economica deve andare di pari passo con un utilizzo delle risorse naturali e una produzione di rifiuti che siano sostenibili [...]”²².

Questo tema è stato ulteriormente sviluppato nel sesto programma comunitario d’azione per l’ambiente²³ che mira ad integrare le politiche sulle risorse, sui prodotti e sui rifiuti e prevede l’elaborazione di sette strategie tematiche che includano una strategia relativa all’uso sostenibile delle risorse naturali ed una relativa al riciclaggio dei rifiuti. Poiché la strategia relativa ai rifiuti deve essere strettamente connessa con la strategia relativa alle risorse²⁴, queste ultime sono state elaborate ed adottate congiuntamente dalla Commissione.

Riquadro 7 – Risorse, rifiuti e prodotti



Dal momento che non è possibile sviluppare politiche sulla prevenzione o sul riciclaggio dei rifiuti prescindendo dalla valutazione degli effetti di ampia portata o dei singoli contesti in termini di rifiuti, la strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti tratta congiuntamente sia la prevenzione che il riciclaggio ed amplia il proprio campo d’azione così da comprendere tutte le questioni legate alla produzione e alla gestione dei rifiuti. Essa prende inoltre in considerazione i problemi derivanti dalla produzione e dalla gestione dei rifiuti che

²¹ Comunicazione della Commissione COM(2001) 264 def. del 15.5.2001: “Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell’Unione europea per lo sviluppo sostenibile”.

²² Cfr. le conclusioni della Presidenza, disponibili all’indirizzo <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>, e in particolare il paragrafo 31.

²³ Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, GU L 242 del 10.9.2002, pag. 1.

²⁴ COM(2005) 670 def.

incidono sulla società europea nel contesto più ampio di come utilizziamo crescenti quantità di risorse. Se da una parte la produzione di rifiuti è una conseguenza dei modelli di utilizzo delle risorse, dall'altra i rifiuti prodotti potrebbero sostituire le risorse vergini e rappresentano dunque un potenziale ancora in larga parte non sfruttato.

5.2. La comunicazione preliminare: primi concetti e primo ciclo di consultazioni

Il primo passo intrapreso dalla Commissione è stata l'adozione, nel 2003, di un documento di consultazione intitolato "Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti"²⁵. Tale comunicazione preliminare esamina attentamente la situazione e le tendenze in corso, presenta le alternative per il futuro, rileva gli andamenti non sostenibili ed individua inoltre le aree che necessitano di un cambiamento pur lasciando ampi spazi di manovra riguardo alle azioni da adottare in futuro. Essa avvia un dibattito su un'ampia gamma di problematiche, alcune delle quali erano prima considerate tabù, come la definizione di "rifiuto" o la gerarchia dei rifiuti.

In materia di prevenzione, la comunicazione preliminare ha lanciato, per la prima volta, un processo di consultazione per lo sviluppo di una strategia organica, comprendente obiettivi di prevenzione dei rifiuti e gli strumenti per conseguirli. La comunicazione ha auspicato un ampio dibattito, in particolare sui seguenti elementi:

- individuazione del potenziale di prevenzione dei rifiuti;
- scambio di buone pratiche e di esperienze per definire il contributo comunitario in materia;
- ruolo della futura politica sulle sostanze chimiche con riferimento alla prevenzione dei rifiuti sotto il profilo qualitativo;
- esame del possibile contributo di piani di prevenzione dei rifiuti obbligatori o volontari alla prevenzione dei rifiuti;
- valutazione del potenziale di prevenzione dei rifiuti connesso alla direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC).

Nella strategia si invitava inoltre a presentare osservazioni relative alle varie alternative atte a promuovere il riciclo, in particolare:

- determinazione di obiettivi di riciclo in funzione del materiale, abbinati a obiettivi basati sui prodotti alla fine del ciclo di vita;
- corretta determinazione dei prezzi delle varie opzioni di trattamento mediante strumenti economici che comprendano eventualmente certificati negoziabili, il coordinamento delle tasse nazionali sulle discariche, la promozione dei sistemi di tariffazione PAYT ("*pay-as-you-throw*" o "paghi quanto butti") e il principio che fa ricadere la responsabilità del riciclo sul produttore;
- garanzia che il riciclo sia effettuato agevolmente e in maniera non inquinante. In alcuni casi l'attuazione della legislazione UE sui rifiuti ha comportato oneri ingiustificati per l'industria del riciclo e tali problemi devono essere individuati e risolti. Un'impostazione comune al riciclaggio dovrebbe inoltre favorire l'applicazione, da parte del settore, delle migliori tecnologie disponibili.

²⁵ COM (2003) 301 def. del 27.5.2003.

Riquadro 8 – Temi principali affrontati durante la consultazione delle parti interessate sulla comunicazione preliminare

La maggior parte dei contributi replicava a punti sollevati nella comunicazione preliminare piuttosto che suggerire una diversa visione delle problematiche. I temi principali hanno riguardato:

- la necessità di semplificare alcune disposizioni e definizioni nella legislazione sui rifiuti;
- la necessità di migliorare le statistiche, i dati e le conoscenze relative ai rifiuti;
- la necessità di istituire norme in materia di riciclaggio relative agli impianti e alla destinazione dei rifiuti e dei prodotti riciclati ai vari tipi di trattamento;
- il consenso sul potenziale dei certificati negoziabili, ma più a lungo termine;
- uno scarso consenso sul percorso da seguire per migliorare la prevenzione dei rifiuti, oltre alla necessità di prendere in considerazione fattori ambientali più ampi;
- il sostegno alle misure diversificate in base ai materiali per favorire il riciclaggio, ma ancora in una prospettiva di lungo termine;
- un sostegno considerevole alle tasse sulle discariche e il sostegno riguardo ai divieti di smaltimento in discarica.

Tale approccio volto alla trasparenza è stato adottato fin dall'inizio con l'avvio, nel maggio 2003, di una consultazione della durata di sei mesi sulla comunicazione della Commissione COM(2003) 301 def. "Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti". Il riquadro 6 mostra i principali risultati di questa consultazione. La Commissione ha ricevuto in totale 220 risposte provenienti da un'ampia gamma di parti interessate nell'UE, in prevalenza organizzazioni di imprese. Un rilevante numero di risposte è pervenuto anche da autorità locali, da ONG e dalle amministrazioni centrali degli Stati membri. Tutte le risposte possono essere consultate sul sito Internet della Commissione²⁶. La consultazione e i dibattiti che sono seguiti hanno contribuito in modo significativo alla redazione finale della strategia tematica. La sezione 6 analizza i cambiamenti che sono stati apportati durante i due anni di preparazione della strategia.

5.3. Ulteriori consultazioni

Le consultazioni con gli Stati membri e le parti interessate hanno dato un notevole contributo all'elaborazione della strategia. Il riquadro 9 mostra le varie fasi della consultazione.

²⁶

Vedi http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/waste_strat/library?l=/test&vm=detailed&sb=Title.

Riquadro 9 – Fatti e azioni principali del periodo di preparazione della strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti	
Publicazione della comunicazione preliminare intitolata “Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti”	maggio 2003
Consultazione delle parti interessate sulle questioni poste dalla comunicazione preliminare	maggio 2003 – novembre 2003
Workshop informale tenutosi a Lipsia con gli esperti degli Stati membri sulle problematiche della direttiva quadro sui rifiuti	febbraio 2004
Riunione aperta delle parti interessate per lanciare un dibattito strutturato tra gli esperti e le parti interessate	febbraio 2004
Riunioni di esperti su: direttiva quadro sui rifiuti, prevenzione dei rifiuti, norme sul riciclaggio dei rifiuti	aprile 2004
Riunione informale con gli esperti degli Stati membri sulle questioni relative alla prevenzione e al riciclaggio	aprile 2004
Consiglio informale “Ambiente” a Waterford – presentazione del documento preparatorio sulle strategie tematiche relative alle risorse e ai rifiuti	maggio 2004
Riunione informale congiunta del Comitato in materia di gestione dei rifiuti e del gruppo di esperti IPPC sulle norme per gli impianti di riciclaggio e sull'ampliamento del campo di applicazione della direttiva IPPC	maggio 2004
Consultazione delle parti interessate sulla valutazione d’impatto per la strategia tematica	giugno 2004 – novembre 2004
Consultazione degli Stati membri riguardo alla direttiva sugli oli usati	agosto 2004 – settembre 2004
Riunioni di esperti sul concetto di ciclo di vita e sulla politica in materia di riciclaggio	settembre 2004
Consultazione degli Stati membri riguardo alla direttiva sui rifiuti pericolosi	settembre 2004
Riunione aperta delle parti interessate a conclusione del dibattito strutturato tra gli esperti e le parti interessate	novembre 2004
Consultazione degli Stati membri sulla revisione della direttiva quadro sui rifiuti	dicembre 2004 - gennaio 2005
Consultazione delle parti interessate riguardo alla direttiva sui rifiuti pericolosi e alla direttiva sugli oli usati	gennaio 2005 – marzo 2005
Riunione del Comitato in materia di gestione dei rifiuti sulla revisione della direttiva quadro sui rifiuti	marzo 2005
Riunione delle parti interessate focalizzata sulla revisione della direttiva quadro sui rifiuti	marzo 2005

Alla consultazione sulla comunicazione preliminare descritta nel precedente capitolo, ha fatto seguito una consultazione pubblica più specifica finalizzata alla preparazione della valutazione d’impatto estesa. Le domande sono state formulate in modo da permettere alle parti interessate di fornire dati ed esempi concreti degli impatti ambientali, economici e sociali delle diverse alternative previste dalla strategia tematica. Nonostante la consultazione non abbia fornito nuove e rilevanti informazioni sulle diverse politiche possibili in materia di rifiuti, ha comunque fornito alcune indicazioni specifiche sulle potenziali conseguenze della decisione di intervenire o meno in diversi settori.

La Commissione ha ricevuto in questo caso 80 risposte che possono essere consultate, insieme ai documenti relativi alla consultazione, al seguente indirizzo: <http://europa.eu.int/comm/environment/waste/strategy.htm>.

5.4. La relazione di valutazione d'impatto

Quale parte integrante del procedimento di elaborazione delle politiche, la prassi corrente della Commissione prevede la redazione di una relazione sulla valutazione degli impatti ambientali, economici e sociali delle proprie politiche e proposte legislative. Tale valutazione è contenuta nel seguente documento di lavoro dei servizi della Commissione: Valutazione d'impatto della strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti (non disponibile in italiano).

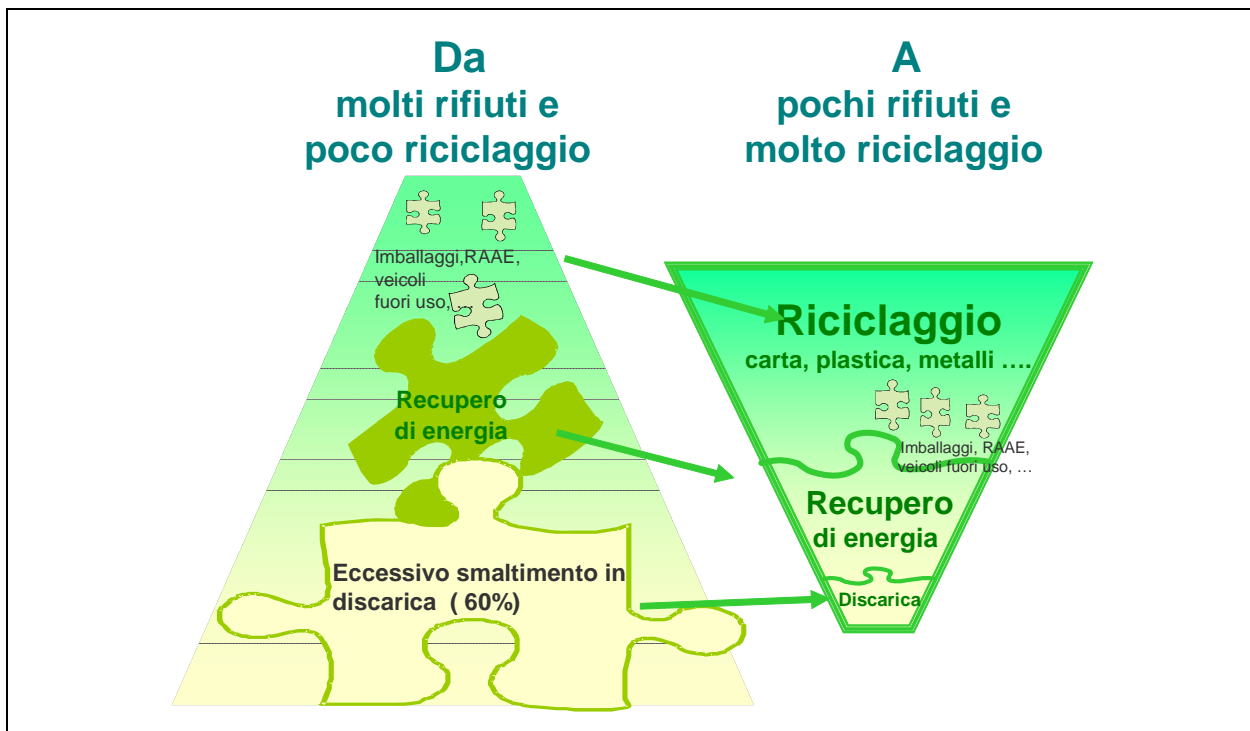
Da tale valutazione è emersa una serie di opzioni da privilegiare che aumenteranno l'efficacia, anche sul piano economico, della politica UE sui rifiuti. Queste opzioni sono state incluse nella strategia e ne sono le componenti principali. Il rapporto è consultabile sul sito Internet della Commissione²⁷.

6. LE COMPONENTI PRINCIPALI DELLA STRATEGIA TEMATICA

L'ampio e produttivo dialogo con le parti interessate e le istituzioni europee ha caratterizzato i tre anni durante i quali è stata elaborata la strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti. A seguito di queste discussioni, alcune delle idee emerse nella comunicazione preliminare sono state abbandonate, modificate o rinviate, mentre altre sono state adottate. Sono state condotte inoltre analisi e ricerche supplementari in diversi settori per prendere in esame alcuni punti sollevati durante la fase di dialogo e consultazione. Di seguito sono presentati alcuni degli aspetti principali su cui non si ritiene ancora opportuno intervenire o su cui devono essere condotte ulteriori ricerche.

Riquadro 10 – Una società del riciclaggio

²⁷ <http://ec.europa.eu/environment/waste/strategy.htm>



Il fondamento della strategia – gli impatti ambientali nel corso dell'intero ciclo di vita

La strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti è basata su due premesse principali.

1. La politica sui rifiuti deve essere incentrata sull'impatto ambientale derivante dall'uso delle risorse. La politica sui rifiuti dovrebbe essere collegata alla politica sulle risorse – e come quest'ultima insegna, il problema principale non è la scarsità delle risorse, ma l'impatto ambientale derivante dal loro utilizzo.

2. La politica sui rifiuti dovrebbe adottare un approccio orientato al ciclo di vita. La politica sui rifiuti dovrebbe essere collegata anche alla politica integrata dei prodotti (IPP). Quest'ultima è intesa a ridurre gli impatti ambientali dei prodotti durante il loro intero ciclo di vita adottando, se possibile, un approccio di mercato. Essa mira a integrare fra loro le diverse politiche e gli strumenti che incidono sui prodotti nell'arco del loro ciclo di vita – dalle misure per una progettazione ecocompatibile e le valutazioni del ciclo di vita, passando attraverso gli appalti pubblici e le campagne di informazione fino ai meccanismi basati sul principio della responsabilità del produttore – per far sì che prodotti “più verdi” occupino quote sempre maggiori di mercato. Il raggiungimento di tali obiettivi richiede grande impegno da parte dei produttori, dei consumatori e dei governi. Le misure di prevenzione dei rifiuti e le azioni volte a promuovere il riciclaggio non devono quindi generare effetti perversi in altre fasi del ciclo di vita dei prodotti.

6.1. La politica sui rifiuti contribuirà a ridurre l'impatto ambientale derivante dall'uso delle risorse

Riquadro 11 – Studio di un caso specifico sul concetto di impatto ambientale: come migliorare la gestione dei rifiuti biologici?

Nel sesto programma d'azione per l'ambiente era prevista una direttiva sulla gestione dei rifiuti biologici tesa a promuovere e disciplinare il compostaggio e i rifiuti biologici. Tuttavia, un'attenta analisi degli impatti ambientali di questi ultimi ha mostrato che un atto giuridico di questo tipo sarebbe sproporzionato rispetto ai suoi potenziali benefici. Anche se dovesse raggiungere i massimi livelli, il compostaggio dei rifiuti biologici non avrebbe comunque un impatto significativo in termini di miglioramento della qualità del suolo nell'UE e non si giustifica perciò l'obbligo di raccolta differenziata. Incoraggiare il compostaggio resta tuttavia una misura utile e, per di più, poco costosa. A tal fine la strategia tematica propone di istituire norme per individuare il momento in cui il compost cessa di essere un rifiuto e di includere gli impianti di compostaggio nella direttiva IPPC. Tali interventi miglioreranno il mercato del compostaggio e ridurranno gli impatti ambientali dovuti ad una cattiva gestione degli impianti di compostaggio e ad un compost di scarsa qualità.

La relazione tra rifiuti, risorse ed IPP non dovrebbe essere semplicemente teorica e la politica sui rifiuti dovrebbe illustrare l'applicazione pratica dei concetti di impatto ambientale e di ciclo di vita. Le politiche sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti possono contribuire a ridurre tre diversi tipi di impatti ambientali:

- gli impatti derivanti dall'estrazione di materie prime primarie. Riciclando i metalli, per esempio, si evita la produzione dei sottoprodotti pericolosi delle attività di trasformazione dei minerali e, dovendo così effettuare il trasporto di una quantità inferiore di rifiuti dell'attività estrattiva, si possono

ridurre le emissioni di CO₂ risparmiando energia;

- l'inquinamento atmosferico o l'uso di energia derivanti dalla trasformazione delle materie prime primarie nei processi di produzione;
- le emissioni provenienti dagli impianti di smaltimento dei rifiuti, ad es. le emissioni di metano dalle discariche.

Le misure per la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti devono produrre benefici netti e ridurre gli impatti cumulativi che caratterizzano il ciclo di vita di una risorsa. Ciò implica un intervento politico per la classificazione relativa agli impatti e all'individuazione delle azioni ambientali prioritarie da perseguire sulla base di un approccio strategico per la gestione delle risorse. La nuova base di conoscenze sviluppata in linea con i principi della strategia per le risorse contribuirà ad identificare gli impatti principali che possono essere contenuti grazie alla prevenzione e al riciclaggio dei rifiuti.

Al fine di valutare l'incidenza che la nuova politica sui rifiuti avrà su questi impatti è necessario adottare un approccio orientato al ciclo di vita. È chiaro, ad esempio, che i materiali riciclati dovrebbero essere utilizzati nelle applicazioni giudicate opportune. Tuttavia, mentre è possibile ottenere un miglioramento ambientale sostituendo le plastiche vergini con plastiche ottenute dalla raccolta differenziata, l'uso di questi materiali per sostituire il cemento utilizzato per gli edifici o per le panchine di un parco potrebbe non tradursi in un vantaggio reale.

L'approccio orientato al ciclo di vita e all'impatto ambientale è una caratteristica importante delle modifiche apportate alla direttiva quadro sui rifiuti nell'ambito della proposta di revisione che fa parte del pacchetto riguardante la strategia tematica. Oltre ad inserire tale approccio negli obiettivi della direttiva, si sta procedendo anche ad integrarlo in alcune delle

principali sezioni di carattere operativo, che riguardano in particolare l'elaborazione dei piani di gestione dei rifiuti e le nuove disposizioni relative alla prevenzione dei rifiuti.

6.2. Strumenti economici

La comunicazione preliminare ha rilevato la grande efficacia potenziale dell'uso degli strumenti economici nell'ambito della politica sui rifiuti, in particolare per la promozione del riciclaggio e della prevenzione. Una tassa coordinata a livello europeo, per esempio, potrebbe costituire uno degli strumenti più incisivi per promuovere pratiche diverse dallo smaltimento in discarica, ma restano da risolvere le questioni di ordine giuridico relative alla sua applicazione. Poiché il trattato CE prevede l'unanimità nelle deliberazioni in materia fiscale, una tale azione ha poche possibilità di successo. Pur riconoscendo questo ostacolo, la Commissione continua a considerare il coordinamento delle tasse sulle discariche il modo più efficace per raggiungere alcuni obiettivi.

La comunicazione preliminare ha presentato anche la possibilità di introdurre i permessi negoziabili ma, a parere di un'ampia maggioranza delle parti interessate che hanno risposto alla consultazione, un sistema di questo genere sarebbe difficile da realizzare a livello europeo e i tempi non sono maturi. In particolare, si ritiene opportuno effettuare un'analisi dei risultati ottenuti dall'applicazione del sistema di scambio delle quote di emissione di gas serra prima di valutare l'applicabilità di tale approccio al settore dei rifiuti.

6.3. Ulteriori divieti di smaltimento in discarica

Un altro tema che ha suscitato un notevole interesse nell'ambito della consultazione con le parti interessate e dei dibattiti al Parlamento europeo è stata la possibilità di introdurre divieti di smaltimento in discarica per altri flussi di rifiuti. Due fattori principali hanno indotto la Commissione a non sviluppare ulteriormente tale soluzione nel pacchetto della strategia tematica. Innanzitutto, la direttiva sulle discariche contiene già alcuni di questi divieti, in particolare per quanto riguarda gli pneumatici e i rifiuti biodegradabili, che dovrebbero entrare in vigore nei prossimi anni. Poiché tali misure avranno verosimilmente un forte impatto, sembra ragionevole valutare tale impatto prima di prendere in considerazione altri flussi di rifiuti.

In secondo luogo, in alcuni dei nuovi Stati membri e in molti altri Stati membri, lo smaltimento in discarica rimane l'alternativa prevalente per la gestione dei rifiuti. La situazione sta cambiando ma questo cambiamento deve essere progressivo e costante per minimizzare gli effetti negativi nel breve termine. Una valutazione pragmatica della situazione indica chiaramente che un abbandono graduale delle pratiche di smaltimento in discarica, anche per i rifiuti che potrebbero essere meglio gestiti in altri impianti, non è realizzabile dall'oggi al domani. Tuttavia, così come enunciato nella comunicazione sulla strategia tematica, tale opzione sarà presa nuovamente in considerazione nel caso in cui le attuali misure di sottrazione allo smaltimento in discarica si rivelassero insufficienti.

6.4. Prevenzione dei rifiuti

La comunicazione preliminare ha sottolineato che la quantità di rifiuti prodotta dipende da un'ampia e complessa gamma di fattori che includono i livelli di attività economica, i cambiamenti demografici, le innovazioni tecnologiche, gli stili di vita e, più in generale, i

modelli di produzione e consumo²⁸. Ciò significa che gli obiettivi di prevenzione dei rifiuti non garantiscono gli effetti sperati se usati prescindendo dalle politiche sui prodotti e sulle risorse, come accaduto in diverse occasioni.

Si deve considerare inoltre che il peso o il volume non sono necessariamente gli indicatori più appropriati per valutare l'onere ambientale dei rifiuti. Il rapporto tra la produzione dei rifiuti e il loro impatto ambientale è nella pratica più complesso, perché i mutamenti dei modelli di produzione dei rifiuti di norma incidono non solo sulla quantità di rifiuti prodotti ma anche sulla loro tipologia. Tali mutamenti possono altresì influenzare gli impatti in altre fasi del ciclo di vita del prodotto, ad esempio a seguito di modifiche progettuali. L'adozione di imballaggi più leggeri, ad esempio, non sempre ne riduce l'impatto ambientale nel corso e alla fine del ciclo di vita.

Allo stesso tempo, nel periodo di consultazione successivo alla comunicazione preliminare non sono emerse alternative evidenti alla definizione di obiettivi basati sul peso dei rifiuti. Le prospettive statistiche rimangono dunque invariate, visto che informazioni attendibili sulle tendenze nella produzione dei rifiuti saranno disponibili solo a partire dal 2008. Ciò significa che la determinazione di obiettivi di prevenzione dei rifiuti risulterebbe inevitabilmente alquanto imprecisa se venisse effettuata prima di avere a disposizione dati più attendibili.

È emerso inoltre chiaramente, sia dalle consultazioni delle parti interessate che dagli incontri degli esperti sulla prevenzione dei rifiuti, che molti aspetti ad essa relativi possono essere gestiti con maggiore efficacia a livello nazionale, regionale o locale. Ci si può chiedere fino a che punto obiettivi di carattere vincolante a livello europeo siano compatibili con questa constatazione. Allo stesso tempo risulta chiaro che nell'UE non si stanno cogliendo appieno le opportunità derivanti dalla prevenzione dei rifiuti e la situazione non cambierà se non si introdurrà un elemento in grado di incoraggiare azioni più efficaci e migliori analisi volte a promuovere la prevenzione dei rifiuti.

Un intervento a livello europeo potrebbe contribuire a superare la frammentarietà delle attività di prevenzione dei rifiuti. Un'iniziativa europea intesa ad incoraggiare la diffusione di buone pratiche da parte degli Stati membri o dei settori industriali che hanno registrato progressi più marcati rispetto a quelli che hanno ottenuto risultati più scarsi contribuirebbe ad inserire l'attività di prevenzione dei rifiuti in un quadro più strutturato e ad indirizzarla verso i settori dove si potrebbero ottenere maggiori vantaggi. L'UE potrebbe, allo stesso modo, svolgere un utile ruolo per incoraggiare la realizzazione di migliori analisi degli impatti ambientali prima di qualsiasi decisione riguardante azioni o programmi di prevenzione dei rifiuti o a fronte di un'assenza di interventi in questo settore.

Per tali ragioni, a livello di UE si è deciso di optare per un approccio generale alla prevenzione dei rifiuti. Gli Stati membri dovranno redigere programmi di prevenzione dei rifiuti basati sulle migliori pratiche, tenendo conto del concetto di ciclo di vita nelle decisioni sulle misure da adottare. Rivedendo e discutendo tali programmi e favorendone un'elaborazione trasparente, si potrebbe garantire un approccio più integrato all'attuazione della prevenzione dei rifiuti che vada a sostituire l'approccio più puntuale e frammentario adottato finora da molti Stati membri.

²⁸ Vedi, ad esempio, OCSE, 2002: *Household Energy & Water Consumption and Waste Generation: Trends, Environmental Impacts and Policy Responses*, ENV/EPOC/WPNEP(2001)25, Parigi: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, pagg. 62-67.

6.5. Favorire il riciclaggio e il recupero

6.5.1. La gerarchia dei rifiuti

La strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti non abolisce il concetto di gerarchia dei rifiuti. Quest'ultima continua ad essere un'ottima regola pratica per individuare le migliori operazioni di gestione sotto il profilo ambientale e può rappresentare un'utile alternativa nel caso in cui non sia possibile effettuare analisi scientifiche o in cui queste non siano proporzionate. Nonostante aumentino sempre più le conoscenze sui rifiuti, aumenta anche il numero di analisi sul ciclo di vita e di altri tipi di ricerche che consentono di valutare le varie alternative politiche possibili. In altre parole è possibile prendere una decisione in base all'analisi di una determinata situazione e stabilire, ad esempio, se favorire una determinata soluzione di gestione dei rifiuti o lasciare che sia il mercato a decidere.

Pertanto, se risulta chiaro che è più efficiente, dal punto di vista ambientale, incenerire un materiale per recuperarne energia piuttosto che riciclarlo, questa dovrà essere l'opzione da preferire. Per esempio, la valutazione d'impatto della strategia tematica conclude che, se i rifiuti plastici sono puliti e separati, è preferibile ricorrere al riciclaggio mentre se non sono differenziati, è più efficiente incenerirli e recuperare energia. Se la differenza tra l'impatto ambientale di due alternative risulta trascurabile dovrebbe, in linea di massima, essere il mercato a trovare il giusto equilibrio tra le due. Lo studio del caso specifico degli oli usati presentato di seguito può esemplificare tale approccio.

Riquadro 12 – Fare il punto sulle migliori opzioni di gestione degli oli usati

Molti Stati membri non sono riusciti a privilegiare la rigenerazione degli oli usati (cioè la pulizia per consentirne il riutilizzo), come prevede la direttiva, e ciò ha dato origine a numerosi procedimenti di infrazione. Alcune recenti informazioni hanno tuttavia mostrato che non esiste una differenza sostanziale in termini di impatto ambientale tra la rigenerazione degli oli usati e il loro impiego come combustibile.

Eliminando la priorità attribuita alla rigenerazione, diverse tecnologie, come l'incenerimento con il recupero di energia, potranno competere in condizioni di parità sul mercato, senza che per questo si perdano vantaggi ambientali. Gli Stati membri in cui risulta ancora opportuno privilegiare la rigenerazione degli oli usati, possono farlo nell'ambito delle rispettive politiche nazionali sull'ambiente. L'abbandono della priorità attribuita alla rigenerazione permetterà inoltre di considerare con un'attenzione diversa i tassi di raccolta degli oli usati. Tale aspetto è estremamente importante poiché la percentuale di raccolta di questi oli è ancora troppo bassa in diversi Stati membri benché un loro smaltimento improprio possa determinare notevoli impatti sull'ambiente.

Nonostante la strategia tematica non contenga misure concrete finalizzate in via prioritaria a promuovere il riciclaggio, non significa che queste non potranno risultare nuovamente necessarie in futuro. È evidente inoltre la necessità di intervenire per migliorare l'accesso al mercato dei prodotti riciclati, così come illustrato nel punto 6.7.

6.5.2. *Materiale o prodotto?*

Nell'analizzare il futuro del riciclaggio, la comunicazione preliminare ha avanzato l'idea di incentivare il riciclaggio in base al materiale piuttosto che in base al prodotto, prendendo in considerazione i materiali che non sono riciclati o recuperati nonostante l'evidente vantaggio ambientale che ne deriverebbe.

Tale nozione ha suscitato un notevole interesse ed un ampio dibattito nell'ambito della consultazione delle parti interessate. È risultato chiaro che, essendo ancora prematuro valutare l'impatto delle più recenti direttive sul riciclaggio in funzione dei prodotti – cioè quelle sui rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche e sui veicoli fuori uso - non era possibile valutare la necessità di adottare ulteriori azioni basate sui materiali. Hanno destato inoltre preoccupazione le modalità di interazione tra le misure basate sui materiali e quelle basate sui prodotti e la possibilità che queste si traducano in un duplice onere per alcune industrie.

Data la situazione, le ambiziose misure prese recentemente per promuovere il riciclaggio, come le direttive sui rifiuti di apparecchiature elettriche o sui veicoli fuori uso e le diverse disposizioni fondamentali che dovrebbero entrare in vigore nel prossimo decennio (vedi punto 3.3), non si è ritenuto necessario includere nella strategia tematica ulteriori misure specifiche per promuovere il riciclaggio oltre a quelle volte a migliorarne il mercato.

Come stabilito dalla comunicazione preliminare, se entro cinque anni risulterà evidente che i vantaggi offerti dal riciclaggio non sono stati garantiti in modo adeguato dalle misure esistenti

e dal mercato, sarà necessario adottate ulteriori azioni che prendano in considerazione separatamente i diversi tipi di materiali. È importante notare inoltre che tali azioni non si devono basare necessariamente sul principio della responsabilità del produttore. L'economia del riciclaggio per un determinato materiale può essere migliorata facendo ricorso a molti altri strumenti, il più appropriato dei quali potrebbe essere individuato mediante un'ampia valutazione.

6.6. Semplificazione: ultimi ritocchi per migliorare l'attuazione

6.6.1. Razionalizzazione della legislazione in materia di rifiuti

Dopo trent'anni dall'adozione dei primi atti normativi europei in materia di rifiuti, alcune delle disposizioni in essi contenute risultano essere inevitabilmente ridondanti. Vi è quindi la necessità di procedere ad un consolidamento di alcuni dei testi normativi nonché ad ulteriori e sostanziali revisioni basate sulle nuove informazioni disponibili in materia ambientale (come l'eliminazione della priorità attribuita alla rigenerazione degli oli usati). A tal fine la strategia implica che le disposizioni della direttiva sui rifiuti pericolosi siano riprese nella direttiva quadro sui rifiuti, mantenendo, al contempo, le principali disposizioni previste da quest'ultima. La strategia prevede inoltre una procedura simile per le direttive sui rifiuti provenienti dall'industria del biossido di titanio. Il riquadro 13 che segue mostra le semplificazioni che sono state apportate alla normativa europea.

Riquadro 13 – I cambiamenti apportati alla struttura legislativa

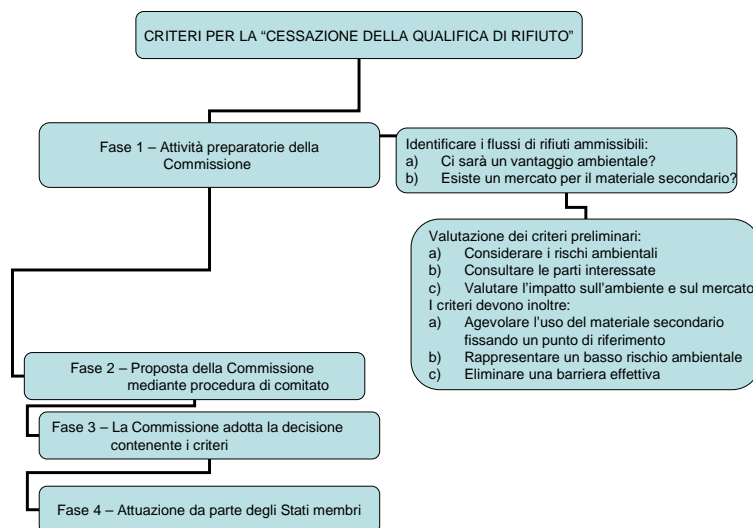


6.6.2. La definizione di “rifiuto”

Nella comunicazione preliminare, la Commissione ha rilevato che la definizione di “rifiuto” era stata oggetto di critiche ed ha invitato le parti interessate a formulare suggerimenti o a spiegare i problemi concreti derivanti da tale definizione. Le risposte ottenute hanno rivelato che esiste un ampio consenso contro un radicale cambiamento della definizione di rifiuto. Questa posizione è dettata innanzitutto dal fatto che mancano alternative evidenti e migliori; inoltre, un tale cambiamento toglierebbe certezza giuridica alla giurisprudenza relativa all’applicazione della definizione adottata dalla Corte di giustizia europea nel corso di vent’anni per contribuire a rendere più chiara la situazione.

Sono stati tuttavia sottolineati due aspetti poco chiari della definizione che riguardano il problema di individuare il momento in cui un rifiuto cessa di essere tale e, in misura minore, la distinzione tra i rifiuti e i sottoprodotti da non considerare come rifiuti. Per migliorare questa situazione, la direttiva quadro sui rifiuti, nella versione riveduta, ha introdotto una disposizione che, sulla base dei singoli flussi, chiarisce, per alcuni di questi e quando opportuno, il momento in cui cessano di essere rifiuti (concetto di “cessazione della qualifica di rifiuto”). La nostra analisi evidenzia che tale chiarimento potrebbe essere utile per diversi flussi di rifiuti - se ne è individuato un numero compreso tra 5 e 10 - e sarà condotta un’attenta analisi scientifica per stabilire quali tra questi potrebbero essere i più adatti a tal fine. Il riquadro 13 illustra tale procedura così come è definita nella proposta di revisione della direttiva quadro sui rifiuti della Commissione.

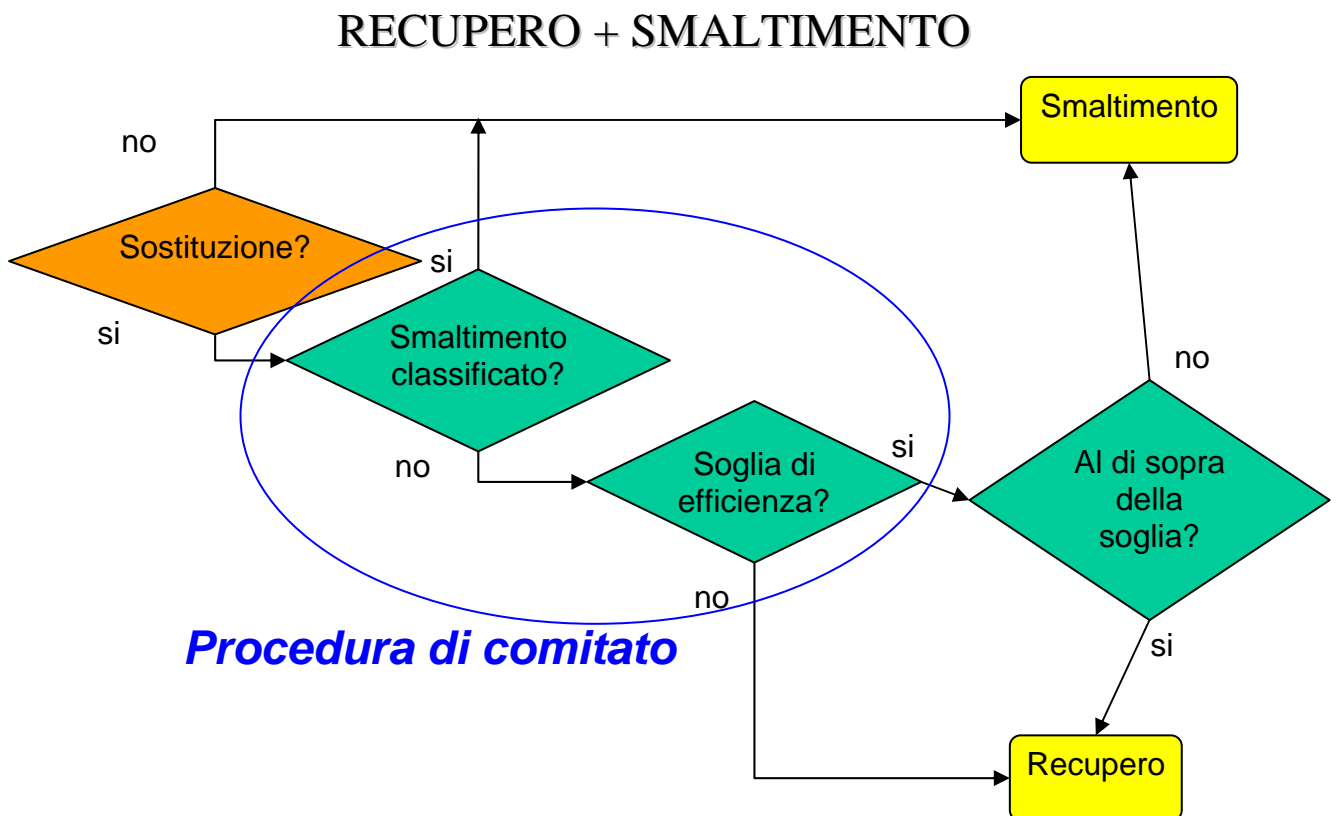
Riquadro 14 - Funzionamento dei criteri per la “cessazione della qualifica di rifiuto”



6.6.3. La distinzione tra recupero e smaltimento

Un altro problema relativo di definizione che è necessario chiarire riguarda la distinzione tra recupero e smaltimento. L'attuale definizione di recupero non è chiara e non riflette la realtà ambientale. La proposta di revisione della direttiva quadro sui rifiuti modifica quindi la definizione di recupero ed introduce due meccanismi correttivi per evitare che si ripresentino in futuro gli ostacoli che, negli ultimi anni, hanno reso complesso questo problema. Il grafico seguente illustra la nuova definizione di recupero e i meccanismi correttivi.

Riquadro 15 – Distinzione tra recupero e smaltimento



6.7. Perché sviluppare norme comuni in materia di rifiuti per l'UE e un mercato del riciclaggio europeo?

Il problema fondamentale della futura politica sui rifiuti riguarda l'elaborazione di norme comuni per il riciclaggio e il recupero. Le discussioni che si sono tenute durante l'elaborazione della strategia tematica e il riesame del regolamento sulle spedizioni di rifiuti mostrano che l'UE è giunta ad un bivio. Le decisioni relative al recupero dei rifiuti che verranno prese nei prossimi anni tenderanno infatti a privilegiare norme nazionali o norme a livello europeo. La Commissione sostiene che, per l'UE, la soluzione migliore dal punto di vista ambientale ed economico consisterebbe nell'adozione di norme comuni a livello europeo e la strategia tematica è intesa a promuovere tale posizione.

La relazione tra rifiuti e mercato interno è sempre stata delicata. I rifiuti destinati allo smaltimento sono soggetti al principio di prossimità che prevede che questi siano smaltiti il più vicino possibile al luogo in cui sono stati prodotti. I rifiuti destinati al recupero devono poter circolare liberamente all'interno dell'UE pur nel rispetto di alcune condizioni. I due principi possono però essere confusi in quanto, a volte, la distinzione tra i concetti di recupero e smaltimento è poco chiara.

Diversi Stati membri ed autorità locali o regionali tendono a privilegiare il protezionismo nel settore dei rifiuti. Per questa ragione il blocco delle spedizioni riguarda le esportazioni piuttosto che le importazioni. Diversi fattori possono spiegare questa situazione.

1. In primo luogo, la costruzione di infrastrutture per il trattamento dei rifiuti rappresenta un costo elevato e, per garantirne l'efficienza, è necessario che vi venga trattata una quantità minima di rifiuti. Queste infrastrutture potrebbero però dover competere con impianti simili ma meno costosi o con altre tecniche di trattamento dei rifiuti. La diversificazione delle pratiche di recupero e di riciclaggio dei rifiuti negli Stati membri e nei settori industriali, insieme agli effetti dell'allargamento, potrebbero aumentarne la pressione competitiva. Può creare inoltre tensioni il fatto che alcuni investimenti si basino su una valutazione eccessiva delle quantità di rifiuti di cui si prevede la disponibilità in futuro.
2. In secondo luogo la combinazione degli interessi pubblici e privati relativi a diversi aspetti dell'industria dei rifiuti varia a seconda degli Stati membri. Le motivazioni economiche sono talvolta mascherate da dibattiti sull'ambiente. La differenza tra gli interventi di tutela dell'ambiente ed un protezionismo economico illecito non è sempre chiara.

Un esempio dovrebbe aiutare a chiarire il problema. Nel 2004 un'impresa che si occupa della raccolta di rifiuti organici prodotti da nuclei domestici intendeva trasportare tali rifiuti in un altro Stato membro per procedere al compostaggio. Le autorità del paese di esportazione hanno però bloccato la spedizione adducendo il fatto che le norme di compostaggio dello Stato membro di destinazione erano meno restrittive rispetto a quelle applicate nello Stato esportatore. Lo stesso documento rileva che lo Stato esportatore che cercava di bloccare la spedizione disponeva ancora di una certa capacità di trattamento nelle proprie infrastrutture. Le politiche di compostaggio di entrambi gli Stati membri potevano oggettivamente essere considerate avanzate.

Il concetto di norme per il trattamento dei rifiuti presenta aspetti molteplici e dipende da diversi fattori:

- l'individuazione del processo più appropriato per un certo tipo di rifiuto;
- le pressioni esercitate sull'ambiente da un dato impianto di gestione dei rifiuti;
- l'efficienza del processo di recupero;
- la qualità del prodotto ottenuto da un'operazione di riciclaggio.

6.7.1. Vantaggi delle norme comuni

1. Le norme comuni proteggono l'ambiente nell'intero territorio UE, mentre le norme nazionali si applicano solo al territorio dei pochi Stati membri che le adottano.

L'eventuale riduzione dei benefici per l'ambiente derivante dalla necessità di alcuni Stati membri di rendere meno restrittive le loro norme elevate sarebbe ampiamente controbilanciata dall'applicazione delle norme su un territorio più esteso.

2. L'applicazione di norme comuni potrebbe permettere, nel lungo termine, di semplificare la legislazione in materia di controllo delle spedizioni di rifiuti destinati al recupero.
3. L'applicazione di norme comuni potrebbe contribuire ad instaurare un forte mercato interno del riciclaggio e del recupero. Come avviene per qualsiasi attività economica, anche il riciclaggio e il recupero potrebbero beneficiare dall'apertura del mercato interno.
4. Per un periodo limitato, può risultare legittimo indirizzare i rifiuti verso impianti di elevata qualità ambientale, nel caso in cui si siano realizzati importanti investimenti per la loro costruzione, così da garantire che ricevano quantità sufficienti di rifiuti da trattare. Questa soluzione dovrebbe rappresentare tuttavia l'eccezione piuttosto che la regola.
5. Se la norma applicata in tutto il territorio europeo è equa, si potrebbero trarre meno vantaggi dalla 'concorrenza' tra le norme ambientali (ad es. lo Stato membro A fissa norme elevate e blocca le esportazioni verso lo Stato membro B – lo Stato membro B rende più elevate le sue norme per ottenere di nuovo l'accesso ai rifiuti).
6. Non vi sono elementi per ritenere che un mercato interno del recupero dei rifiuti causi un aumento sproporzionato dell'impatto ambientale derivante dal trasporto dei rifiuti. Le ricerche confermano che le esternalità legate al trasporto rappresentano solo una piccola parte dell'impatto globale derivante dal trattamento dei rifiuti. I rifiuti possono essere trasportati anche su lunghe distanze e il guadagno in termini di efficienza che si ottiene trattando i rifiuti nell'impianto 'appropriato' può superare le esternalità derivanti dal loro trasporto.

6.7.2. Rischi derivanti dall'attuale approccio relativo alla revisione del regolamento sulle spedizioni di rifiuti

L'articolo 12 del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti, permette agli Stati membri di sollevare obiezioni alle esportazioni di rifiuti se nello Stato membro di destinazione sono applicate norme meno restrittive per il trattamento dei rifiuti. Ciò è all'origine di una serie di problemi.

1. Con l'entrata in vigore di questa disposizione, gli Stati membri che applicano norme nazionali sarebbero meno propensi a negoziare norme comuni a livello europeo in quanto ciò significherebbe aprire le frontiere nazionali. Poiché sono gli Stati membri che applicano norme elevate a sostenere il programma per l'adozione di norme comuni, una loro perdita di slancio potrebbe avere conseguenze significative. Come è già stato notato, gli Stati membri tendono ad adottare un approccio protezionistico quando si tratta di decidere i trattamenti a cui indirizzare i rifiuti e ciò ha portato a diversi procedimenti giudiziari. L'articolo 12 potrebbe agevolare e legittimare un approccio di questo tipo.
2. Poiché manca una definizione del concetto di norme meno restrittive e di alcuni degli aspetti giuridici ad esse collegati, ciò potrebbe tradursi in evidenti rischi di abuso, controversie o procedimenti giudiziari.

3. Il concetto di “norme meno restrittive per il trattamento” potrebbe essere applicato all’utilizzo dei rifiuti negli impianti industriali o nella fabbricazione di alcuni prodotti. Tale disposizione potrebbe incidere pertanto sulle attività economiche dell’UE ben oltre la mera attività di gestione dei rifiuti poiché determinati elementi suggeriscono che alcuni Stati membri potrebbero volerla applicare anche ai rifiuti “verdi” come, per esempio, il PVC. Quando tale disposizione entrerà in vigore, alcuni Stati membri o regioni potrebbero chiudere le loro frontiere alle spedizioni dei rifiuti per i quali prevedono norme nazionali e tale decisione potrebbe avere impatti notevoli sulle industrie che utilizzano i rifiuti come combustibile o materie prime.

6.7.3. *Combinare diverse norme comunitarie per istituire un insieme di norme comuni sui rifiuti*

Il riquadro 16 elenca le norme relative alla gestione dei rifiuti in vigore e quelle auspiccate.

Riquadro 16 – Norme di gestione dei rifiuti

	Definire il processo migliore verso cui indirizzare i rifiuti	Evitare le emissioni degli impianti di trattamento dei rifiuti	Garantire un’elevata efficienza del processo	Evitare i rischi provenienti dai materiali riciclati
Norme in vigore	Direttiva RAEE Direttiva sui veicoli fuori uso Direttiva sugli imballaggi	Direttiva sulle discariche Direttiva sull’incenerimento Direttiva IPPC (che si applica ad alcuni processi)	Documenti di riferimento IPPC (BREF) (ma nessuna specifica disposizione sull’efficienza dei processi)	Legislazione sulle sostanze chimiche Sostanze vietate dalla legislazione sui rifiuti
Norme auspiccate	Obiettivi per i materiali Linee guida sul recupero fittizio Direttiva sulle pile (in corso di elaborazione)	Estensione del campo di applicazione della direttiva IPPC a un numero maggiore di processi, ove giustificato	Adozione di criteri di efficienza per il recupero Miglioramento dei documenti BREF	REACH (proposta di un nuovo regolamento sulle sostanze chimiche) Negli altri casi, criteri per individuare quando un rifiuto cessa di essere tale

Come illustrato nel prospetto, tali strumenti si applicano o potrebbero essere applicati ai diversi stadi della catena dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti.

6.8. Relazione tra la gerarchia dei rifiuti e il concetto di impatto

6.8.1. Riciclaggio e recupero

Il principio della responsabilità del produttore è stato senza dubbio una delle principali iniziative che la politica sui rifiuti abbia promosso negli ultimi dieci anni. Esso ha trasformato le modalità di trattamento di alcuni principali flussi di rifiuti e creato strutture che hanno messo decisamente in primo piano l'attività di riciclaggio.

Le direttive sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, sui veicoli fuori uso e sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche hanno dato maggior risalto al problema dei rifiuti e portato alla definizione di soluzioni di riciclaggio che non sarebbero altrimenti esistite. Il principio della responsabilità del produttore ha anche avuto un impatto positivo sulla progettazione dei prodotti. Facendo ricadere quasi interamente il costo del riciclo sui produttori, questi ultimi sono incentivati ad apportare delle modifiche alla progettazione dei prodotti così da facilitarne il riciclo diminuendone i costi connessi. Per questo motivo esistono ora auto progettate per essere smontate e rottamate e imballaggi più sottili realizzati con un solo tipo di plastica piuttosto che con due o più.

Tuttavia stanno cambiando le condizioni che avevano portato all'elaborazione di quelle politiche. È necessario ora occuparsi di flussi di rifiuti più complessi e che coinvolgono un più ampio numero di produttori. Anche gli effetti devono essere più estesi: sarebbe auspicabile, per esempio, prevedere una progettazione in funzione dell'ambiente piuttosto che in vista del riciclaggio.

Nell'ambito del concetto di ciclo di vita e dell'approccio basato sulla politica integrata dei prodotti, tesa a minimizzare gli impatti ambientali negativi provocati dai prodotti dall'inizio alla fine del loro ciclo di vita, si auspica che il ricorso al riciclaggio non rappresenti più l'eccezione ma diventi l'opzione di gestione dei rifiuti da prediligere.

Ma è possibile realizzare questa trasformazione mediante altre direttive che prendano in considerazione i flussi di rifiuti o che prevedano la responsabilità del produttore in funzione del prodotto? Diversi fattori portano a non considerarla l'opzione migliore. Innanzitutto l'insieme delle direttive che prevedono la responsabilità del produttore in relazione ai flussi di rifiuti interessa solamente il 7% del volume totale dei rifiuti prodotti. E ciò ha una spiegazione, visto che tali direttive sono state concepite per risolvere problemi specifici. Ciò indica, tuttavia, che se si vogliono ottenere effetti più estesi si dovrà valutare se sia possibile ottenere questo risultato semplicemente estendendo lo stesso principio ad un numero maggiore di casi. In secondo luogo l'attuazione delle direttive basate sui flussi di rifiuti richiede notevoli costi sia in termini finanziari che di capacità amministrativa.

La strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti elaborata dalla Commissione e adottata nel 2005 passa in rassegna l'insieme delle misure disponibili per promuovere il riciclaggio e interagisce al contempo con il mercato fornendo un sostegno diretto, proponendo azioni incentrate sulla domanda, tasse e così via. Il principio della responsabilità del produttore e gli obiettivi di riciclo rimangono tuttavia mezzi consolidati e comprovati per agevolare i cambiamenti necessari. Le politiche basate sui materiali rappresentano un'opzione che potrebbe permettere un progresso costante e rendere, al contempo, più flessibile l'approccio adottato fino a questo momento. Si consideri la carta, per esempio. Non sembra del tutto logico che per la carta da imballo (che rappresenta il 60% del flusso dei rifiuti) sia

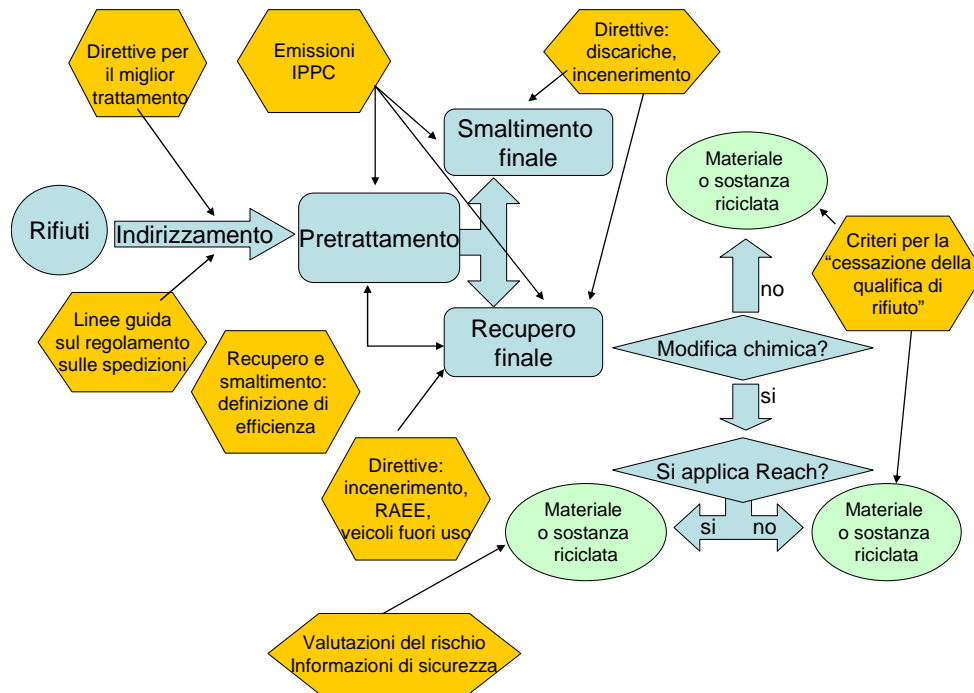
previsto un obiettivo di riciclo e il sistema della responsabilità del produttore, ma che lo stesso non avvenga per altri tipi di carta.

Ovviamente, il passaggio da un approccio basato sui prodotti o sui flussi di rifiuti ad un approccio basato sui materiali dovrebbe rappresentare un'evoluzione piuttosto che una rivoluzione e realizzarsi nell'arco di diversi anni in modo da garantire una transizione graduale. Poiché l'obiettivo è ridurre, e non aumentare, la complessità, è necessario innanzitutto provvedere al corretto funzionamento della legislazione in vigore.

In una certa misura, i due approcci coesistono già a livello di UE. Gli obiettivi relativi agli imballaggi sono fissati tenendo conto dei materiali e sono basate sui materiali anche alcune iniziative volontarie, come gli impegni assunti dall'industria del PVC per il riciclaggio. Inoltre, alcuni paesi sia all'interno che all'esterno dell'UE hanno adottato approcci basati sui materiali per flussi specifici di rifiuti.

La strategia tematica rappresenta un'ottima opportunità per adeguare il principio della responsabilità del produttore alle esigenze del prossimo decennio per quanto riguarda sia la politica sui rifiuti che le prospettive che si stanno delineando sull'uso sostenibile delle risorse naturali. Dobbiamo dunque assicurarci di sfruttare questa opportunità.

Riquadro 17 - Norme UE applicate lungo la filiera di gestione dei rifiuti



7. LE PROSSIME TAPPE

Con l'adozione della strategia e della proposta legislativa che la correda, l'UE ha avviato il processo di decisione che segna l'inizio dell'attuazione della strategia. L'iter del processo può essere seguito sul sito Internet della Commissione.

Le ulteriori misure previste per i prossimi anni sono presentate nel riquadro 19 alla fine di questo capitolo e comprendono nuove proposte legislative, una serie di linee guida, regolamenti tecnici e relazioni.

Infine, nell'ambito del riesame della presente strategia, previsto per il 2010, saranno individuati, se del caso, altri provvedimenti necessari per incentivare la prevenzione dei rifiuti e applicare il concetto del ciclo di vita alla gestione dei rifiuti, proseguendo sulla strada che porterà ad una società europea del riciclaggio.

Riquadro 18 - Calendario delle ulteriori iniziative per l'attuazione della strategia tematica e delle altre misure e attività che contribuiranno al raggiungimento degli obiettivi della strategia

Ulteriori azioni proposte o previste dalla strategia tematica	Tempi
Relazione sull'attuazione della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio	2005
Riesame degli obiettivi fissati dalla direttiva 2000/53/CE sui veicoli fuori uso	2006

Proposta di revisione della direttiva 86/278/CEE sull'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura	2006
Proposta di direttiva che riunisce in un unico atto le tre direttive sui rifiuti provenienti dall'industria del biossido di titanio	2006
Pubblicazione delle linee guida destinate agli Stati membri sull'applicazione del concetto di ciclo di vita alla gestione dei rifiuti biodegradabili non smaltiti in discarica	2006
Miglioramento della base di conoscenze sull'impatto dovuto all'utilizzo delle risorse, alla produzione e alla gestione dei rifiuti e attività più sistematiche di previsione e modellazione	A partire dal 2006
Proposta finalizzata a chiarire ed estendere il campo di applicazione della direttiva IPPC ad altre attività di gestione dei rifiuti, compreso il trattamento biologico per il recupero dei rifiuti e la preparazione dei rifiuti pericolosi in vista dell'incenerimento e delle scorie di incenerimento destinate al recupero	2007, quando si procederà ad un riesame generale della direttiva IPPC
Pubblicazione di linee guida di base per agevolare il ricorso agli strumenti del ciclo di vita nell'elaborazione delle politiche in materia di rifiuti, secondo approcci e metodi concordati	2007
Pubblicazione di linee guida su alcune disposizioni del regolamento relativo alle spedizioni di rifiuti per combattere il fenomeno del recupero fittizio	2007
Pubblicazione di linee guida sulle norme ambientali minime per le autorizzazioni rilasciate agli impianti che non rientrano nella direttiva IPPC e sulle migliori tecniche disponibili per la miscelazione di rifiuti pericolosi	2007
Valutazione della situazione e della necessità di eventuali misure supplementari per incentivare il passaggio ad una società europea del riciclaggio	2007
Riesame degli obiettivi fissati nella direttiva 2002/96/CE sui rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche	2008
Adozione di una prima serie di norme di qualità per definire quando determinati flussi di rifiuti cessano di essere tali (a partire dal compost e dagli inerti riciclati)	Dopo l'entrata in vigore della nuova direttiva quadro sui rifiuti
Altre misure e attività	
<p>Sviluppo del mercato Vari Stati membri hanno avviato iniziative per sviluppare il mercato del riciclaggio dei rifiuti, al fine di eliminare gli ostacoli di natura tecnica ed economica che frenano questo tipo di trattamento e di incrementare la domanda di materiali riciclati (ad esempio l'elaborazione di norme, maggiore disponibilità di informazioni utili al mercato e appalti pubblici). Tutte queste iniziative possono integrare le politiche di base a favore del riciclaggio e potrebbero figurare nelle tabelle di marcia nazionali per l'attuazione del piano d'azione sulle tecnologie ambientali</p>	
<p>Ricerca e tecnologia La Commissione farà sì che i fondi europei disponibili per le attività di ricerca e sviluppo sulle tecnologie di trattamento dei rifiuti possano affrontare con maggiore efficacia i principali impatti ambientali dei rifiuti</p>	
<p>Buone pratiche La Commissione sosterrà la diffusione e il trasferimento delle buone pratiche riguardanti le iniziative e i sistemi di sensibilizzazione, istruzione e incentivo messi in atto a livello nazionale, regionale o locale</p>	
<p>Aiuti di Stato La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente sarà soggetta ad un riesame finalizzato, tra l'altro, a chiarire i casi in cui è possibile concedere aiuti di Stato a favore di attività di riciclaggio dei rifiuti</p>	

8. CONCLUSIONI: LE POLITICHE IN MATERIA DI RIFIUTI DEVONO CONTRIBUIRE A MIGLIORARE L'USO DELLE RISORSE

La strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti farà in modo che l'UE adotti modelli di utilizzo delle risorse più sostenibili con l'obiettivo di compiere ulteriori progressi verso una società che non spreca e che gestisce i rifiuti rispettando i principi elencati di seguito.

- ***Solide conoscenze alla base della politica in materia di rifiuti***

L'UE dispone di numerose conoscenze sugli impatti ambientali derivanti dall'uso delle risorse nel corso del loro ciclo di vita. Tali conoscenze sono alla base della politica sui rifiuti che si rivolge, in seguito, ai settori prioritari in cui le attività di prevenzione e di riciclo dei rifiuti possono effettivamente contribuire a ridurre gli impatti globali derivanti dall'uso delle risorse. Tutte le misure legislative e non legislative sono volte a limitare gli impatti ambientali della produzione e della gestione dei rifiuti ed adottano un approccio orientato al ciclo di vita.

- ***Le politiche di prevenzione dei rifiuti sono finalizzate al raggiungimento di un obiettivo comune***

Le politiche sulla prevenzione dei rifiuti a livello europeo e nazionale sono elaborate nell'ambito di un quadro comune e sono tese a ridurre l'insieme degli impatti ambientali derivanti dall'utilizzo delle risorse, rivolgendosi ai flussi di rifiuti prioritari che esercitano rilevanti pressioni sull'ambiente. Le politiche nazionali forniscono ai produttori e ai consumatori soluzioni flessibili che ben si adattano alle loro necessità; questo risultato viene raggiunto, tra l'altro, attraverso l'attuazione della direttiva IPPC e del sistema REACH, con una migliore progettazione dei prodotti e decisioni informate dei consumatori, privati e aziendali. Le misure della politica integrata dei prodotti, come ad esempio la direttiva sui prodotti che consumano energia, e migliori opportunità di mercato per i prodotti più ecologici favoriranno l'ecoprogettazione dei prodotti.

- ***Politica generale di riciclaggio ecocompatibile per tutti i materiali di scarto***

La legislazione e gli strumenti economici promuovono un riciclaggio ecocompatibile dei materiali di scarto indipendentemente dalla loro provenienza, ad esempio carta da imballo e da stampa, materie plastiche prodotte nel settore dell'edilizia e nell'industria automobilistica ecc. Questo approccio globale al riciclaggio dei rifiuti fa sì che l'UE ricicli i materiali di scarto a livelli che, come dimostrato, garantiscono notevoli vantaggi ambientali e offre agli Stati membri e all'industria la massima flessibilità per ottenere i vantaggi ambientali derivanti dal riciclaggio al minor costo possibile. Ove necessario, sono stati posti in essere sistemi che coinvolgono nelle politiche di riciclaggio gli operatori economici – produttori di materiali o altri – al fine di minimizzare i costi di attuazione.

- ***Il riciclaggio dei rifiuti si effettua secondo norme ambientali elevate in un mercato aperto***

Tutti gli impianti europei di trattamento dei rifiuti operano in condizioni di parità, rispettando norme ambientali elevate. I materiali riciclati sono considerati risorse utili e rispondono a norme di qualità. Di conseguenza, il mercato interno del riciclaggio dei rifiuti sta funzionando

correttamente in un ambiente normativo semplificato e la nostra economia sta abbandonando l'approccio basato sui rifiuti per adottare quello basato sul riciclaggio.