

## La nuova politica di gestione dei rifiuti: riutilizzo, riciclaggio, green economy

Rosanna Laraia

### 1. Introduzione

Tutti gli atti strategici e regolamentari dell'Unione Europea, a partire dal VI Programma di Azione per l'ambiente, pongono come obiettivo prioritario l'uso sostenibile delle risorse correlandolo alla gestione sostenibile dei rifiuti. L'obiettivo è quello di garantire che il consumo delle risorse rinnovabili e non rinnovabili e l'impatto che esso comporta non superi la capacità di carico dell'ambiente e di ottenere lo sganciamento dell'uso delle risorse dalla crescita economica mediante un significativo miglioramento dell'efficienza dell'uso delle stesse, attuata attraverso la "dematerializzazione" dell'economia e la prevenzione dei rifiuti.

Anche la Strategia tematica per la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti indica una serie di misure da attuare per migliorare la gestione dei rifiuti, rafforzando l'approccio secondo il quale i rifiuti non sono più visti come una fonte di inquinamento, bensì come un'importante risorsa da gestire ed utilizzare adeguatamente.

Le finalità della politica di gestione dei rifiuti, riprese dalla Strategia, rimangono la prevenzione dei rifiuti e la promozione del riutilizzo, del riciclaggio e del recupero, ma il nuovo obiettivo è quello di far sì che l'UE diventi "una società fondata sul riciclaggio, che cerca di evitare la produzione di rifiuti ma che, in ogni caso, li utilizza come risorsa".

### 2. Le Comunicazioni della Commissione europea

La Commissione europea è intervenuta per ribadire le priorità nella gestione dei rifiuti con due Comunicazioni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: la prima del 26 gennaio 2011 "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse - Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020" e la seconda del 20 settembre 2011 "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse".

In tutte queste Comunicazioni l'uso sostenibile dei rifiuti viene collocato nell'ambito della più ampia strategia di uso sostenibile delle risorse; tale approccio parte dalla modifica degli attuali modelli di crescita e di consumo per definire un quadro d'azione coerente che abbraccia diverse aree e settori e ha l'obiettivo di fornire una prospettiva stabile per trasformare l'economia.

Nella Comunicazione del 26 gennaio 2011 la Commissione afferma che non è possibile proseguire con i nostri modelli attuali d'impiego delle risorse dal momento che negli ultimi decenni, l'impiego intensivo delle risorse mondiali, in particolare delle risorse non rinnovabili, esercita pressioni sul nostro pianeta e minaccia la sicurezza di approvvigionamento. Per reagire a tali mutamenti, l'impiego più efficiente delle risorse avrà una funzione cruciale per la crescita e l'occupazione in Europa, offrirà all'economia nuove grandi possibilità, migliorerà la produttività, ridurrà i costi e potenzierà la concorrenza.

In tale ambito si colloca anche l'obiettivo di minimizzare la produzione di rifiuti migliorando la gestione delle risorse e modificando i modelli di consumo. In tal modo si contribuirà a stimolare l'innovazione tecnologica, a incrementare l'occupazione nel settore della "tecnologia verde", che è in rapido sviluppo, a sostenere il commercio UE, anche aprendo nuovi mercati per le esportazioni, e a offrire prodotti più sostenibili, a tutto vantaggio dei consumatori.

Per giungere ad un'Europa efficiente nell'uso delle risorse sarà necessario utilizzare una combinazione di politiche ed attivare una serie di sinergie tra i diversi settori coinvolti. Ad esempio, per quanto riguarda i rifiuti, l'incremento del riciclaggio attenuerà la pressione sulla domanda di materie prime, indurrà a riutilizzare materiali di valore che altrimenti finirebbero come rifiuti e a ridurre il consumo di energia e le emissioni di gas a effetto serra nei processi di estrazione e di lavorazione. Inoltre, migliorando la progettazione dei prodotti si potrà da un lato ridurre la domanda di energia e di materie prime e rendere i prodotti più duraturi e più facili da riciclare, dall'altro stimolare anche l'innovazione, creando possibilità imprenditoriali e nuovi posti di lavoro.

Molto importante per quanto attiene alla specifica politica in materia di rifiuti è la Comunicazione "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse". Questo Atto strategico individua nel dettaglio le azioni ed i tempi necessari per arrivare concretamente, a livello europeo ma anche mondiale, ad un uso efficiente delle risorse.

Si parte dall'analisi del quadro dell'attuale situazione che appare davvero allarmante: oggi, nell'UE, ogni cittadino consuma ogni anno 16 tonnellate di materiali, 6 delle quali sono sprecate (la metà finisce in discarica). Un mix di strumenti e di azioni devono essere attivati per far sì che i rifiuti, entro il 2020, siano gestiti come una risorsa; in tale ambito la Commissione intende:

- stimolare il mercato delle materie secondarie e la domanda di materie riciclate, attraverso incentivi economici e l'elaborazione di criteri per smettere di produrre rifiuti;
- riesaminare gli obiettivi esistenti in materia di prevenzione, riuso, riciclaggio, recupero e di alternative alla discarica per progredire verso un'economia basata sul riuso e il riciclaggio, con l'eliminazione quasi completa dei rifiuti residui;
- valutare l'introduzione di quote minime di materie riciclate, di criteri di durabilità e riutilizzabilità ed estendendo la responsabilità del produttore per i prodotti principali;
- continuare a lavorare in seno all'UE e con i partner internazionali per eliminare le spedizioni illegali di rifiuti, in particolare dei rifiuti pericolosi;
- garantire che il finanziamento pubblico, proveniente del bilancio dell'Unione europea, dia priorità alle attività che si collocano ai livelli più alti

della gerarchia dei rifiuti (per esempio, ad impianti di riciclaggio);

- agevolare lo scambio delle migliori pratiche in materia di raccolta e trattamento dei rifiuti tra gli Stati membri e elaborare misure per combattere più efficacemente le violazioni della normativa UE sui rifiuti.

3. Il Settimo Programma d'Azione per l'ambiente

La Commissione europea ha varato il 29 novembre 2012 la proposta legislativa per il Settimo Programma d'Azione per l'Ambiente "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta". Il 7°PAA è stato adottato formalmente dal Consiglio Ue il 15 novembre 2013 e pubblicato con decisione n. 1386/2013 del 28/12/2013. Il nuovo Programma sostituisce il sesto (scaduto a luglio 2012) e definisce un quadro generale delle azioni per la politica ambientale fino al 2020 con una visione fino al 2050. Le linee di intervento tracciate si basano su un'integrazione delle azioni ambientali con le iniziative politiche della strategia "Europa 2020", varata dalla Commissione nel 2010, il cui scopo prioritario è quello di raggiungere una crescita intelligente (attraverso lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione), sostenibile (basata su un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva) e inclusiva (volta a promuovere l'occupazione, la coesione sociale e territoriale). In questa ottica le misure, le azioni e gli obiettivi previsti nel 7°PPA sono proposti e realizzati secondo i principi della "regolamentazione intelligente" e, ove opportuno, sottoposti ad una valutazione d'impatto generale. Tutte le misure e gli obiettivi proposti rappresentano una solida base per una svolta verso la green economy.

Gli obiettivi prioritari, indicati all'articolo 2 della decisione n. 1386/2013, da raggiungere entro il 2020 sono nove:

1. proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione;
2. trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva;
3. proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni e rischi d'ordine ambientale per la salute e il benessere;
4. sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente migliorandone l'applicazione;
5. migliorare le basi cognitive e scientifiche della politica ambientale dell'Unione;
6. garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e tener conto delle esternalità ambientali;
7. migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche;
8. migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione;
9. aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale.

Per realizzare i nove obiettivi si punta soprattutto ad un'applicazione più severa delle leggi europee, alla messa in sicurezza degli investimenti a sostegno delle politiche green e della lotta al cambiamento climatico, così

come ad un'assunzione delle problematiche ambientali più ampia, visto che dovranno essere considerate in tutte le altre azioni UE.

Gli Stati membri devono rispettare in maniera più rigorosa il diritto ambientale europeo. Anche in materia di rifiuti si dichiara che non risulta opportuno introdurre nuove disposizioni legislative ma è necessario far sì che la legislazione in essere venga effettivamente implementata e che vengano migliorate le basi di conoscenza e le basi scientifiche per monitorarne la reale applicazione.

Le misure, le azioni e gli obiettivi della politica di gestione dei rifiuti sono tutte elencate negli obiettivi 2 e 5. Secondo quanto dichiarato vi è un grande potenziale di miglioramento della prevenzione e della gestione dei rifiuti nell'Unione per giungere a un miglior utilizzo delle risorse, aprire nuovi mercati, creare nuovi posti di lavoro e ridurre la dipendenza dalle importazioni di materie prime, consentendo di ridurre gli impatti ambientali. Ogni anno nell'Unione si generano 2,7 miliardi di tonnellate di rifiuti, di cui 98 milioni di tonnellate (il 4 %) sono rifiuti pericolosi. Nel 2011 la produzione pro capite di rifiuti urbani in tutta l'Unione è stata in media di 503 kg, mentre per quanto riguarda i singoli Stati membri è compresa fra 298 e 718 kg. In media solo il 40 % dei rifiuti solidi è preparato per il riutilizzo o riciclato, mentre alcuni Stati membri raggiungono un tasso del 70 %, dimostrando così che è possibile utilizzare i rifiuti come una risorsa fondamentale nell'Unione. Al contempo in molti Stati membri il 75 % dei rifiuti urbani è destinato alle discariche.

Trasformare i rifiuti in una risorsa, come invocato nel quadro della tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, richiede una piena applicazione della legislazione sui rifiuti in tutta l'Unione, basata su un'applicazione rigorosa della gerarchia dei rifiuti e che disciplini i diversi tipi di rifiuti. Sono pertanto necessari ulteriori sforzi per ridurre la produzione pro capite e la produzione di rifiuti in termini assoluti.

Per raggiungere gli obiettivi di efficienza nell'uso delle risorse, è altresì necessario limitare il recupero energetico di materiali non riciclabili, dismettere le discariche di rifiuti riciclabili o recuperabili, garantire un riciclaggio di elevata qualità laddove l'uso del materiale riciclato non presenti complessivamente impatti negativi sull'ambiente e la salute umana e sviluppare i mercati per materie prime secondarie. Per raggiungere tale proposito è auspicabile che in tutta l'Unione si ricorra in maniera più sistematica a strumenti di mercato e ad altre misure che favoriscano la prevenzione, il riciclaggio e il riutilizzo, compresa la responsabilità estesa del produttore. I rifiuti pericolosi dovranno essere gestiti in modo tale da minimizzare gli effetti dannosi per la salute umana e l'ambiente, così come concordato in occasione di Rio + 20. È opportuno rimuovere gli ostacoli alle attività di riciclaggio nel mercato interno dell'Unione e riesaminare gli obiettivi esistenti in materia di prevenzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero e di alternative alla discarica per pro-

gredire verso un'economia «circolare» basata sul ciclo di vita, con un uso senza soluzione di continuità delle risorse e rifiuti residui che sia quasi inesistente.

Importante, come evidenziato, è anche migliorare le basi di conoscenza e le basi scientifiche in generale della politica ambientale dell'Unione e realizzare progressi in materia di disponibilità e armonizzazione dei dati statistici, anche per quanto riguarda i rifiuti. Gli Stati membri dovrebbero rendere più accessibili al pubblico le informazioni raccolte (ad esempio tramite valutazioni ambientali strategiche o valutazioni di impatto ambientale) per la valutazione degli impatti di piani, programmi e progetti.