

■ Mario Grosso, Astrid Motta
*M. Grosso, A. Motta - Diar - Sez. Ambientale,
Politecnico di Milano.*

Nuova dire



Attiva sui ...

Nascita, sviluppo e definizione della più recente direttiva sulla gestione dei rifiuti che ha come obiettivo la normalizzazione dei comportamenti specifici nazionali in una prassi comune per tutti i Paesi dell'Unione europea.

Il processo di revisione della Direttiva Quadro sui rifiuti fu ufficialmente intrapreso il 21 dicembre 2005 quando, attraverso la procedura di codecisione¹, la Commissione europea presentò al Parlamento europeo e al Consiglio la sua proposta per un nuovo testo normativo di riferimento in materia di rifiuti. Tale processo di revisione si è positivamente concluso dopo due anni e mezzo il 17 giugno scorso, quando a Strasburgo il Parlamento ha proceduto all'approvazione definitiva del testo. Le motivazioni alla base della revisione di questa Direttiva sono principalmente da ricercarsi nel Sesto programma comunitario di azione ambientale [1].

Questo documento, adottato nel 2002 e che rimarrà in vigore per dieci anni, individua quattro principali priorità su cui devono fondarsi le politiche ambientali comunitarie: il cambiamento climatico, la biodiversità, la salute e l'utilizzo delle risorse.

Per portare a compimento tali politiche, sono state individuate sette strategie tematiche, fra cui spicca la prevenzione e il riciclo dei rifiuti: questo è ampiamente analizzato nella "Strategia tematica sulla prevenzione e il riciclo dei rifiuti" [2], un documento chiave nell'ambito della revisione della Direttiva Quadro, poiché stabilisce quali aspetti della gestione dei

rifiuti debbano essere rivisti e successivamente attuati dall'Unione europea e dagli Stati membri.

I motivi della revisione della Direttiva

La gestione dei rifiuti è stata una delle prime pratiche ambientali al centro dell'attenzione dell'Unione europea, come si evince dal fatto che la prima Direttiva Quadro fu adottata nel lontano 1975. Nonostante l'Unione europea si fosse dimostrata molto lungimirante, la Direttiva 75/442/Cee è stata implementata con notevoli difficoltà in alcuni Stati membri e le indicazioni in essa contenute sono state fraintese più volte. Inoltre, numerose modifiche sono state apportate nel corso degli ultimi trent'anni al testo originale di tale norma; per questo si è reso necessario sostituirla mediante un processo di codifica² con la Direttiva 2006/12/CE, che è rimasta in vigore sino allo scorso 17 giugno. In questo contesto, nel portare avanti il processo di revisione l'obiettivo complessivo della Commissione è stato di "ottimizzare nel complesso le disposizioni della Direttiva 75/442/Cee, senza peraltro modificarne la struttura essenziale e le disposizioni principali". Ciò che si proponeva non era "una revisione radicale, ma piuttosto un miglioramento e un adeguamento

della Direttiva [5]". Alcune ragioni specifiche hanno guidato il processo di revisione, illustrate dettagliatamente nella Strategia tematica. In primo luogo, si è ritenuto indispensabile rendere sufficientemente chiare alcune definizioni contenute nella Direttiva 75/442/Cee, considerando che alcune di esse sono state diversamente interpretate da Stato membro a Stato membro, a volte persino a scala locale. La Corte di giustizia europea è stata costretta più volte a dirimere tali questioni e a chiarire i dubbi delle autorità competenti e degli operatori del settore in merito all'applicazione delle norme; pertanto la nuova Direttiva Quadro dovrebbe supplire alla mancanza di chiarezza del testo precedente. In secondo luogo, la Strategia tematica getta le basi per un nuovo approccio: attualmente le più importanti operazioni di gestione dei rifiuti sono coperte dalla legislazione ambientale. La nuova Direttiva Quadro deve dunque essere coerente con le più recenti modalità di approccio

alle questioni ambientali: l'innovazione maggiormente significativa riguarda l'introduzione di un obiettivo ambientale, che dovrebbe contribuire a "orientare la Direttiva verso una finalità ben precisa [5]". Nel caso specifico della Direttiva Quadro, l'obiettivo ambientale si concretizza nella riduzione degli impatti dovuti alla produzione e allo smaltimento dei rifiuti, mediante l'adozione di un approccio orientato all'intero ciclo di vita dei prodotti.

Tradizionalmente, infatti, l'attenzione delle politiche ambientali era diretta alle diverse fasi di vita separatamente, mentre ora risulta indispensabile una visione integrata.

Un'ulteriore osservazione è che la nuova Direttiva ambisce a semplificare l'attuale quadro legislativo, abrogando la Direttiva 75/439/CE sullo smaltimento degli oli usati e facendosi carico delle indicazioni della Direttiva 91/689/CE sui rifiuti pericolosi. Infatti, la prima fissava come prioritaria la rigenerazione degli oli usati rispetto ad altre opera-

zioni di recupero, e ciò non trova più salde giustificazioni tecnico-scientifiche; allo stesso tempo, la seconda conteneva provvedimenti che sono strettamente connessi a quelli riguardanti i rifiuti urbani, pertanto l'integrazione risulta semplice da attuare.

In questo modo, la nuova Direttiva assume un ruolo di riferimento per tutti gli altri testi normativi, dal momento che riporta definizioni generali più chiare applicabili a tutto il settore. Un ultimo punto da tenere presente è che questo processo di revisione ha permesso di chiarire il rapporto fra la gestione dei rifiuti, di competenza della Direttiva Quadro, e la prevenzione ed il controllo integrati dell'inquinamento secondo l'approccio Ippc (Direttiva Ippc, [7]): nel passato ci sono state infatti alcune sovrapposizioni tra le competenze di queste due Direttive che hanno portato ad un sistema di doppi permessi (non richiesto dalla legislazione comunitaria) ed ad un inutile aumento della burocrazia.



I principi della nuova Direttiva Quadro

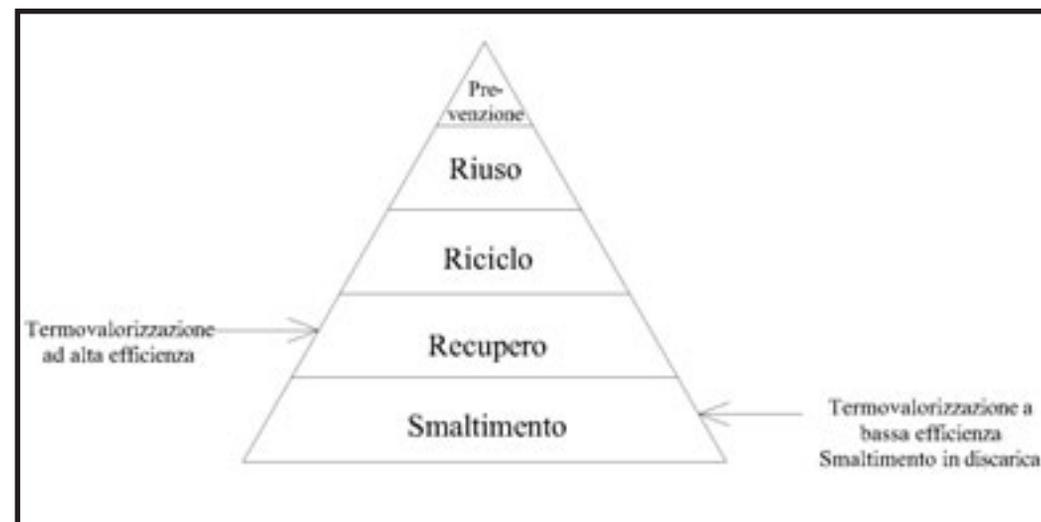
Le norme contenute nella Direttiva Quadro sui rifiuti intendono fissare riferimenti aggiornati e saldi nell'ambito della gestione dei rifiuti; le novità principali possono essere riassunte come segue.

L'introduzione di un "obiettivo ambientale": in particolare risulta evidente la ferma intenzione di stabilire "misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia." (Articolo 1, [6]). Queste misure devono rispettare la gerarchia dei rifiuti, secondo la quale le operazioni di gestione da attuare sono innanzitutto il riuso ed il riciclo, successivamente il recupero e solo in ultimo lo smaltimento (Figura 1). Il chiarimento delle definizioni di "recupero" e "smaltimento"; più dettagliatamente, con la legislazione precedente nella seconda delle due voci rientravano tanto l'attività di incenerimento quanto quella di smaltimento in discarica. Con la nuova Direttiva Quadro la novità importante è che l'attività di incenerimento altamente efficiente è inclusa nella lista delle operazioni di recupero, mentre continuano a costituire smaltimento la combustione dei rifiuti a più scarso rendimento e il conferimento in discarica. L'efficienza energetica degli impianti di termovalorizzazione è da valutarsi attraverso un'apposita formula, di seguito riportata:

$$\text{efficienza} = \frac{E_p - (E_t + E_r)}{0,97 \cdot (E_p + E_r)}$$

dove:

E_p = energia annua prodotta sotto forma di energia termica o elettrica. È calcolata moltiplicando l'energia sotto forma di elettricità per 2,6 e l'energia termica prodotta per uso commerciale per 1,1 (GJ/anno). Questi coefficienti sono pari all'inverso dei valori di rendimento medio di produzione di calore ed elettricità negli impianti di potenza



convenzionali, rispettivamente pari al 90% ed al 38%.

E_f = alimentazione annua di energia nel sistema con combustibili che contribuiscono alla produzione di vapore (GJ/anno).

E_w = energia annua contenuta nei rifiuti trattati calcolata in base al potere calorifico netto più basso dei rifiuti (GJ/anno).
 E_i = energia annua importata, escluse E_w ed E_f (GJ/anno).

0,97 = fattore corrispondente alle perdite di energia dovute alle ceneri pesanti (scorie) e alle radiazioni.

In base alla nuova Direttiva gli impianti di incenerimento dei rifiuti solidi urbani sono compresi nell'elenco delle "Operazioni di recupero" dell'Allegato II solo se la loro efficienza energetica è uguale o superiore a:

- 0,60, per gli impianti funzionanti e autorizzati in conformità della normativa comunitaria applicabile anteriormente al 1° gennaio 2009;

- 0,65, per gli impianti autorizzati dopo il 31 dicembre 2008.

L'espressione di questa efficienza, a cui si fa riferimento solitamente con il termine "formula R1", ha suscitato notevoli perplessità; il suo significato fisico non è esattamente quello di un'efficienza, ma si intende piuttosto confrontare il rendimento degli impianti di termovalorizzazione con quelli convenzionali di produzione di energia per via termica, per i quali il valore della formula R1 è in media pari all'unità. Per tale motivo, il suo valo-

re può essere pari o persino superiore all'unità in caso di impianti particolarmente efficienti ed operanti in assetto cogenerativo; si propone, inoltre, di rivedere questa formula a distanza di sei anni successivi all'entrata in vigore, al fine di verificarne la reale efficacia nel promuovere l'efficienza degli impianti di termovalorizzazione. Si può stimare che attualmente circa il 57% degli impianti europei di termovalorizzazione possa rientrare nella categoria delle "Operazioni di recupero"; fra le tipologie esistenti, i favoriti risultano essere gli impianti cogenerativi, in particolare quelli di grande taglia. L'effetto scala influisce infatti sull'efficienza di recupero energetico, così come le condizioni climatiche. Gli impianti collocati nelle zone più calde dell'Europa vedono necessariamente diminuita la loro efficienza, non solo per il clima che le caratterizza, ma anche per la netta prevalenza di impianti di sola produzione elettrica e di piccola taglia. È questo il caso dell'Italia, dove mediamente la formula R1 assume il valore di 0,37, di molto inferiore rispetto al requisito imposto dalla Direttiva. La Figura 2 illustra la situazione dei diversi Paesi europei.

La conseguenza concreta della riclassificazione dell'incenerimento dei rifiuti come attività di recupero e non di smaltimento dovrebbe consistere nell'aumento degli investimenti economici in questo settore industriale, nel

Figura 1 - Gerarchia delle operazioni di trattamento dei rifiuti.

quale la normativa ha riposto fiducia, con un'auspicata crescita delle efficienze di recupero energetico.

L'introduzione di obiettivi di riciclo validi per tutta l'Unione europea: "gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire i seguenti obiettivi: entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno del 50% in termini di peso"; inoltre, "entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi sarà aumentata almeno del 70% in termini di peso" (Articolo 11, [6]). Per i Paesi con un tasso di riciclaggio inferiore al 5% in queste due categorie, oppure che non dispongono di dati ufficiali, può essere concesso un ulteriore periodo di cinque anni per raggiungere gli obiettivi. Si è inoltre

rinvia al 2014 la formulazione di obiettivi di prevenzione della produzione di rifiuti.

Il chiarimento delle condizioni per la miscelazione di rifiuti pericolosi; negli Stati membri è vietata la miscelazione di rifiuti pericolosi con altre categorie di rifiuti pericolosi o con altri rifiuti, sostanze o materiali. La miscelazione può tuttavia essere possibile qualora sia effettuata da un ente o da un'impresa che ha ottenuto un'apposita autorizzazione e che ciò avvenga conformemente alle migliori tecniche disponibili (Articolo 18, [6]).

L'individuazione di criteri per stabilire quando un rifiuto cessa di essere tale (Articolo 5, [6]). Questo aspetto è particolarmente di interesse nel caso delle scorie di fondo da inceneritori, che sono di frequente utilizzate come materia seconda, specialmente in alcuni Paesi nordeuropei, per costruzioni civili e come materiale di riporto nelle discariche. In primo luogo, è necessario stabilire se le scorie di fondo possano cessare di essere un "rifiuto" e possano divenire un "prodotto" durante una delle loro fasi di vita; in caso

positivo, tale fase dovrebbe essere esplicitamente indicata: infatti, se le ceneri recuperate iniziassero ad essere classificate come un prodotto, formalmente non sarebbero più soggette alla legislazione sui rifiuti, ma dovrebbero rispettare gli standard imposti dal regolamento Reach.

L'introduzione di un obbligo di sviluppo di programmi nazionali di prevenzione dei rifiuti e di istituire la raccolta differenziata almeno per la carta, metalli, plastica e vetro entro il 2015. La formulazione di misure concrete per la prevenzione della produzione di rifiuti (Allegato IV, [6], riportato nel riquadro): si tratta di un punto decisamente innovativo, con il quale si intende favorire fermamente l'opzione più virtuosa della gerarchia illustrata in Figura 1.

In fase di stesura del testo, la Commissione ha giudicato la proposta di Direttiva Quadro coerente con il principio di sussidiarietà, che è definito nell'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea: "esso mira a garantire che le decisioni siano adottate il più vicino possibile al cittadino, verificando che l'azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall'azione a livello nazionale, regionale o locale". La proposta di Direttiva Quadro rispetta anche il principio di proporzionalità, il quale "rego-



la l'esercizio delle competenze esercitate dall'Unione europea. Esso mira a limitare e inquadrare l'azione delle istituzioni dell'Unione. [...] In altre parole, l'intensità dell'azione deve essere in rapporto con la finalità perseguita".

Stato attuale ed entrata in vigore

A distanza di due anni e mezzo dalla proposta della Commissione, la Direttiva Quadro è stata dunque definitivamente approvata e dovrà essere tradotta in legge dagli Stati membri entro due anni dalla pubblicazione ufficiale. Può essere interessante ripercorrere brevemente tutto l'iter che ha portato a questa approvazione, anche per meglio comprendere la struttura del processo decisionale dell'Ue.

Il 21 dicembre 2005 la Commissione propose il testo di una nuova Direttiva Quadro del Parlamento europeo e del Consiglio sui rifiuti [Com (2005) 667 finale].

Tale proposta era completamente indipendente dalla contemporanea codifica della Direttiva 75/442/CE, che si è tradotta appunto nella pubblicazione della Direttiva 2006/12/CE.

Il 13 febbraio 2007, durante la prima lettura, il Parlamento approvò con modifiche il testo proposto dalla Commissione. In particolare, numerose indicazioni più vincolanti di quelle già presenti furono aggiunte; i punti più importanti furono l'introduzione del principio secondo il quale "chi inquina paga" e del principio di prossimità³; il divieto di miscelare diverse categorie di rifiuti pericolosi (i composti pericolosi avrebbero dovuto essere separati da tutti i flussi di rifiuti prima del loro ingresso nella filiera di recupero); una richiesta di norme che definiscano quali prodotti secondi non siano più da considerarsi rifiuti. Inoltre, i membri del Parlamento europeo si accordarono per un'ampia definizione di "recupero", ma non riuscirono a sostenere un punto di vista unitario sulla formula R1. Da una parte, le associazioni ambientaliste sostennero che in nessun caso l'incenerimento dei rifiuti sarebbe dovuto essere considerato come un'attività di recupero, mentre altri partiti politici avrebbero preferito una formula migliore per valutare l'efficienza dei termovalorizzatori. Conseguentemente la formula R1 fu cancellata.

Il 26 giugno 2007 il Consiglio si riunì per valutare la proposta della Commissione e gli emendamenti apportati dal Parlamento in fase di prima lettura. Durante il semestre di presidenza tedesca dell'Unione europea, il Consiglio raggiunse un accordo politico unanime: tutti i ministri europei dell'ambiente, ad eccezione di quello italiano che si astenne, votarono favorevolmente per una posizione comune, adottata ufficialmente il 20 dicembre 2007. Fu sottolineato in particolare che il principio di prossimità e di autosufficienza non significano che ciascuno Stato membro debba possedere l'intero parco di impianti della filiera di recupero. Inoltre, in contrasto con il Parlamento, il Consiglio non esclude la possibilità per l'attività di incenerimento altamente efficiente di essere classificata come un'operazione di recupero: per que-

Allegato IV

MISURE DI PREVENZIONE DEI RIFIUTI

Misure che possono incidere sulle condizioni generali relative alla produzione di rifiuti:

1. Ricorso a misure di pianificazione o ad altri strumenti economici che incidono sulla disponibilità e sul prezzo delle risorse primarie.
2. Promozione di attività di ricerca e sviluppo finalizzate a realizzare prodotti e tecnologie più puliti e capaci di generare meno rifiuti; diffusione e utilizzo dei risultati di tali attività.
3. Elaborazione di indicatori efficaci e significativi delle pressioni ambientali associate alla produzione di rifiuti a tutti i livelli, dalla comparazione di prodotti su scala comunitaria a misure nazionali o ad interventi delle autorità locali.

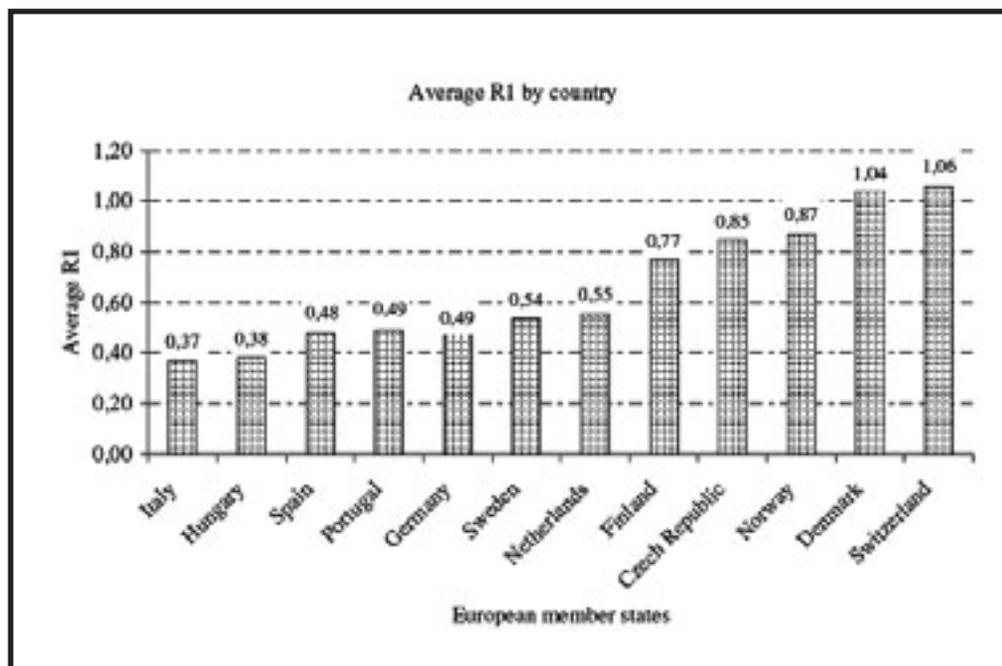
Misure che possono incidere sulla fase di progettazione e produzione:

4. Promozione della progettazione ecologica (cioè l'integrazione sistematica degli aspetti ambientali nella progettazione del prodotto al fine di migliorarne le prestazioni ambientali nel corso dell'intero ciclo di vita).
5. Diffusione di informazioni sulle tecniche di prevenzione dei rifiuti al fine di agevolare l'applicazione delle migliori tecniche disponibili (Bat) da parte dell'industria.
6. Organizzazione di attività di formazione delle autorità competenti per quanto riguarda l'integrazione delle prescrizioni in materia di prevenzione dei rifiuti nelle autorizzazioni rilasciate a norma della presente direttiva e della direttiva 96/61/CE.
7. Introduzione di misure per prevenire la produzione di rifiuti negli impianti non soggetti alla direttiva 96/61/CE. Tali misure potrebbero eventualmente comprendere valutazioni o piani di prevenzione dei rifiuti.
8. Campagne di sensibilizzazione o interventi per sostenere le imprese a livello finanziario, decisionale o in altro modo. Tali misure possono essere particolarmente efficaci se sono destinate specificamente (e adattate) alle piccole e medie imprese e se operano attraverso reti di imprese già costituite.
9. Ricorso ad accordi volontari, a panel di consumatori e produttori o a negoziati settoriali per incoraggiare le imprese o i settori industriali interessati a predisporre i propri piani o obiettivi di prevenzione dei rifiuti o a modificare prodotti o imballaggi che generano troppi rifiuti.
10. Promozione di sistemi di gestione ambientale affidabili, come la norma Iso 14001.

Misure che possono incidere sulla fase del consumo e dell'utilizzo:

11. Ricorso a strumenti economici, ad esempio incentivi per l'acquisto di beni e servizi meno inquinanti o imposizione ai consumatori di un pagamento obbligatorio per un determinato articolo o elemento dell'imballaggio che altrimenti sarebbe fornito gratuitamente.
12. Campagne di sensibilizzazione e diffusione di informazioni destinate al pubblico in generale o a specifiche categorie di consumatori.
13. Promozione di marchi di qualità ecologica affidabili.
14. Accordi con l'industria, ricorrendo ad esempio a gruppi di studio sui prodotti come quelli costituiti nell'ambito delle politiche integrate di prodotto, o accordi con i rivenditori per garantire la disponibilità di informazioni sulla prevenzione dei rifiuti e di prodotti a minor impatto ambientale.
15. Nell'ambito degli appalti pubblici e privati, integrazione dei criteri ambientali e di prevenzione dei rifiuti nei bandi di gara e nei contratti, coerentemente con quanto indicato nel manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili pubblicato dalla Commissione il 29 ottobre 2004.
16. Promozione del riutilizzo e/o della riparazione di determinati prodotti scartati, in particolare attraverso la creazione o l'adozione di misure di sostegno delle reti di riparazione/riutilizzo.

Figura 2 - Valori medi della formula R1 per Paese.



sto motivo, all'unanimità i ministri reintrodussero la formula R1, concludendo la fase di prima lettura.

Nel gennaio 2008 il testo della posizione comune fu trasferito al Parlamento europeo. Pochi mesi dopo, il 18 aprile 2008 la Commissione ambiente del Parlamento europeo pubblicò la raccomandazione per la seconda lettura sulla posizione comune del Consiglio: in questa fase furono introdotti i nuovi target di riciclo validi in tutta Europa. La maggior parte dei membri della Commissione ambiente modificò inoltre la propria opinione a proposito della formula R1: gli emendamenti volti a cancellare tale criterio di efficienza furono respinti, anche se fu proposto di rivederlo entro sei anni dalla sua entrata in vigore.

Il 17 giugno 2008 a Strasburgo gli europarlamentari sono stati chiamati a votare per la seconda lettura, sulla base delle indicazioni della

Commissione ambiente: si è trattato di un punto critico per la discussione, e le opinioni di molti politici si sono radicalmente modificate fra le fasi di prima e seconda lettura. Il testo è stato definitivamente approvato e entrerà in vigore non appena pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale*. L'approvazione della nuova Direttiva è stata accolta in maniera non completamente positiva da chi auspicava criteri più vincolanti sul riciclo dei rifiuti, come le associazioni ambientaliste e i partiti politici ad esse più vicini, mentre ha raccolto il consenso di alcune associazioni di lobby industriale, come Cewep⁴ e RReuse⁵, che giudicano adeguata la presa di posizione del Parlamento sia sulle politiche di riciclo sia sulla riclassificazione dell'attività di termovalorizzazione altamente efficiente.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Sesto programma comunitario di azione ambientale.
 [2] Comunicazione dalla Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato sociale ed economico europeo e al comitato delle regioni – Una strategia tematica sulla prevenzione e riciclo dei rifiuti [Com (2005) 666].
 [3] Direttiva 75/442/EC del Consiglio del 15 luglio 1975 sui rifiuti.
 [4] Direttiva 2006/12/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 sui rifiuti.
 [5] Proposta di una Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui rifiuti [Com (2005) 667 finale].
 [6] Direttiva 2008/—/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 sui rifiuti.
 [7] Direttiva 2008/1/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2008 riguardante la prevenzione ed il controllo integrati dell'inquinamento.
 [8] "The story behind the strategy: EU waste policy", European Commission.
 [9] http://europa.eu/index_it.htm

1 - La codecisione è la procedura legislativa centrale nel sistema comunitario: essa è basata sul principio di parità per il quale né il Parlamento Europeo, eletto direttamente dai cittadini, né il Consiglio, espressione dei governi, possono decidere di adottare un provvedimento senza il consenso dell'altra parte.

2 - La codifica è un processo di fusione di un testo di legge con tutte le modifiche ad esso apportate nel corso del tempo in un nuovo singolo testo, che sostituisce integralmente il precedente.

3 - Questo principio implica che i rifiuti siano trattati negli "impianti necessari più vicini", senza tener presente i confini tra gli Stati.

4 - Confederation of Waste-to-Energy Plants. Rappresenta gli interessi degli operatori degli impianti di termovalorizzazione europei presso le istituzioni comunitarie a Bruxelles.

5 - RReuse è una rete europea specializzata di federazioni e imprese con attività nell'ambito del riuso e del riciclo.