

La strategia europea: armonizzare le norme e rafforzare la responsabilità dei produttori

Stefania Righi

L'Europa chiede infine agli Stati membri della Comunità di adottare misure tese a potenziare la responsabilità dei produttori, considerando sia i produttori che gli importatori «responsabili dei rifiuti derivanti dall'immissione sul mercato dei loro prodotti

Nell'Unione europea si producono rifiuti al ritmo di oltre 1,3 miliardi di tonnellate all'anno, escludendo i residui agricoli, e questa quantità sta aumentando ad una velocità superiore a quella della crescita economica degli Stati della Comunità. Includendo i rifiuti agricoli, la quantità totale di rifiuti prodotta dalle società industriali risulta decisamente abnorme: oltre 4 miliardi di tonnellate di rifiuti solidi all'anno soltanto in Europa, pari a più di 5 tonnellate l'anno per abitante, uomo, donna o bambino. Nonostante alcuni passi avanti realizzati per il contenimento e per la razionalizzazione della produzione, il volume globale dei rifiuti è in aumento.

La mole totale è data per il 14% da rifiuti solidi urbani, per il 29% da rifiuti dell'attività estrattiva, per il 26% da rifiuti dell'industria manifatturiera, per il 22% da rifiuti dell'attività edilizia, per il 5% da rifiuti da fonti non specificate, per il 4% da rifiuti dell'attività di produzione dell'energia. La sola produzione di rifiuti urbani ammonta a 198 milioni di tonnellate l'anno. Considerando la popolazione UE di 375 milioni di abitanti, si evince che ogni europeo produce ogni anno oltre 527 kg di rifiuti. Secondo i dati forniti dal "Rapporto Rifiuti 2005" dell'Apat e dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, il primo posto per produzione di rifiuti solidi urbani spetta alla Germania, seguita dal Regno Unito, dalla Francia e dall'Italia. La classifica si modifica se si considera il dato della produzione di rifiuti urbani in relazione al numero di abitanti. In questo caso il primato spetta all'Islanda, seguita da Cipro, dall'Irlanda, dalla Norvegia, dalla Svizzera e dalla Germania, mentre l'Italia si colloca al dodicesimo posto. Nell'esame dei dati sulla produzione, un problema nasce dal fatto che la definizione di rifiuti urbani adottata dall'Ocse non viene applicata sistematicamente dai Paesi europei aderenti all'organizzazione, tra i quali vi sono notevoli divari. Le interpretazioni tedesca e svizzera, ad esempio, escludono i rifiuti raccolti

in modo differenziato da imprese private che svolgono attività di riciclaggio. In alcuni Paesi determinati fanghi fognari sono considerati rifiuti solidi urbani, mentre il Regno Unito fornisce dati solo per i rifiuti domestici e non per l'insieme dei rifiuti urbani. Ma dove finiscono le tonnellate e tonnellate di rifiuti? Sappiamo che le opzioni sono tre: discarica, incenerimento con o senza recupero di energia, riciclo. Anche se assistiamo ad un incremento del riciclaggio e dell'incenerimento, nella maggior parte degli Stati UE lo smaltimento in discarica continua ad essere considerato la scelta più economica. Oggi infatti nell'Unione i rifiuti urbani vengono smaltiti in discarica nel 49% dei casi, inceneriti con o senza recupero di energia nel 18% dei casi e sottoposti a riciclaggio e compostaggio nel 33% dei casi.

La situazione varia molto da uno Stato all'altro: si passa da Paesi in cui il riciclaggio è minimo a Paesi che seguono un approccio più compatibile con l'ambiente. L'incenerimento dei rifiuti urbani, con o senza recupero di energia, è utilizzato in 10 Stati europei, mentre alcuni Paesi, come Estonia, Grecia, Lituania e Malta, non lo utilizzano affatto. La Germania tra il 1995 e il 2003 ha ridotto notevolmente (dal 46% al 19%) la quantità di rifiuti urbani smaltiti in discarica, a fronte di un aumento del ricorso all'incenerimento di soli 4 punti percentuali (dal 18,2% al 22,9%), segnale di un aumento consistente della raccolta differenziata e del riciclaggio dei rifiuti.

I RIFIUTI PERICOLOSI

Se i rifiuti solidi urbani (Rsu) contribuiscono in misura sensibile all'aumento complessivo dei rifiuti europei, crescono anche i flussi di rifiuti più ridotti, ma importanti per la difficoltà di trattamento e di smaltimento, come quelli pericolosi, il cui volume ammonta a circa 40 milioni di tonnellate l'anno e che hanno visto un incremento del 13% tra il 1998 e il 2002. Come si sa le maggiori fonti

di rifiuti pericolosi sono l'industria, il settore minerario e gli interventi di bonifica dei siti contaminati; ma anche prodotti di uso quotidiano, come ad esempio le batterie al nichel-cadmio, molti solventi organici utilizzati per la pulizia, le vernici e gli oli lubrificanti per i motori delle auto, contengono sostanze pericolose. Esiste anche il

Nell'Unione europea i rifiuti urbani vengono smaltiti in discarica nel 49% dei casi, inceneriti con o senza recupero di energia nel 18% dei casi e sottoposti a riciclaggio e compostaggio nel 33% dei casi

problema del trasporto di questo tipo di rifiuti, collegato spesso alla necessità di trovare l'impianto di riciclaggio, trattamento o smaltimento più adatto ed economicamente più vantaggioso.

Ogni anno infatti i Paesi europei Ocse esportano oltre 1 milione di tonnellate di rifiuti pericolosi per il recupero e lo smaltimento. La Germania è di gran lunga il maggior esportatore netto, mentre il Belgio e la Francia continuano a essere forti importatori netti. La definizione di rifiuto pericoloso varia ampiamente da Stato a Stato e i confronti nel tempo sono complicati dalla continua integrazione di nuove sostanze nell'elenco europeo.

LO SMALTIMENTO

I rifiuti sono un prodotto dell'economia moderna, come dimostra il fatto che gli Stati con i maggiori tassi di crescita economica sono quelli che ne producono di più. Nell'ultimo decennio il settore della gestione e smaltimento è cresciuto fino a diventare un'industria con un giro d'affari di molti miliardi di euro, con obiettivi e priorità che non sempre coincidono con quelli della tutela ambientale e di uno sviluppo sostenibile. Oggi i rifiuti non sono solo un problema, per molti costituiscono una vera e propria opportunità economica. La raccolta delle informazioni sul funzionamento e sulle caratteristiche degli impianti europei di smaltimento è ostacolata dalla mancanza di un corpo normativo che regolamenti i sistemi di documentazione e i criteri di definizione. Spesso non viene fatta distinzione, ad esempio, tra impianti per i rifiuti pericolosi e non pericolosi, oppure, quando

si tratta di discariche, entrambi i tipi di rifiuti vengono smaltiti nello stesso sito. Delle oltre 26.000 discariche in funzione nei Paesi europei dell'Ocse, solo 325 sono identificate come discariche riservate esclusivamente allo smaltimento di rifiuti pericolosi, e degli oltre 1.200 inceneritori per i quali sono disponibili dati, solo 152 sono riservati al trattamento dei soli rifiuti pericolosi.

In Austria, Germania, Danimarca, Lussemburgo, Paesi Bassi, Svizzera, Ungheria e Svezia gli inceneritori che recuperano energia dai rifiuti bruciati sono oltre il 90%. Questa percentuale scende tuttavia a meno del 40% negli altri Paesi. In Portogallo e in Grecia non esistono inceneritori per i rifiuti urbani, cinque Paesi inceneriscono oltre il 40% dei rifiuti urbani, mentre in Lussemburgo la quota dell'incenerimento ammonta al 75%. La scelta del sistema di smaltimento da adottare dipende da una serie di fattori talvolta in conflitto tra loro. La difficoltà di trovare i luoghi in cui installare gli inceneritori e la maggiore severità dei controlli sulle emissioni nell'atmosfera tendono ad esempio a favorire l'aumento delle discariche, mentre le difficoltà a trovare luoghi per le discariche e la crescente severità dei controlli incentivano il ricorso agli inceneritori e al riciclaggio. L'adozione di misure politiche volte a valutare con più attenzione i costi economici collegati alle diverse opzioni e ad integrare nei costi economici i costi ambientali potrebbe modificare i termini del rapporto tra smaltimento in discarica, incenerimento e riciclo.

IL RICICLAGGIO

Il riciclaggio è un'alternativa interessante all'incenerimento o al conferimento in discarica solo quando il volume dei rifiuti prodotti è sufficiente a dare un ritorno economico. Il riciclaggio di materiali come i rottami di ferro e altri metalli, ad esempio, si è affermato ormai da tempo, il mercato è stabile e i tassi di riciclaggio hanno subito variazioni minime negli ultimi anni. Circa il 50% degli scambi commerciali dell'industria europea del ferro e dell'acciaio è attualmente costituito da materiali riciclati. Questo è un esempio di riciclaggio trainato dal mercato. Nell'industria manifatturiera esiste un certo numero di pratiche di riciclaggio la cui introduzione è stata favorita dall'entrata in vigore della legislazione ambientale specifica per determinate categorie di rifiuti, come le sabbie di fonderia, i solventi esauriti e i metalli non-ferrosi. L'aumento delle cifre relative al riciclaggio

di vetro, carta e cartone dimostra che grazie all' azione politica unita alla possibilità di un ritorno economico si riescono ad ottenere buoni risultati. Ovviamente il riciclaggio andrebbe inserito in una politica di gestione dei rifiuti integrata che preveda, oltre al riutilizzo dei materiali, anche la prevenzione e il recupero dell'energia. Ciò significa tendere ad un giusto equilibrio tra costi economici e costi ambientali. Questi ultimi dovrebbero essere valutati alla luce dei progressi tecnologici e dell'aumento delle conoscenze circa le ricadute sull'habitat delle attività umane. A differenza dei settori di riciclaggio tradizionali, quelli emergenti trattano categorie di rifiuti particolarmente complesse, come quella degli scarti dell'industria elettronica, o con scarso valore economico, come quella dei pneumatici.

I dati sul recupero e sul riutilizzo dei rifiuti da imballaggi sono positivi in quasi tutti gli Stati europei. L'obiettivo minimo europeo di riciclare il 25 % dei materiali residui da imballaggio entro il 2001 è stato ampiamente superato: nel 2002 il tasso di riciclaggio di rifiuti da imballaggio nell'Europa dei quindici è stato del 54% e sette Stati - Germania, Belgio, Austria, Paesi bassi, Svezia, Danimarca, Lussemburgo - hanno raggiunto l'obiettivo del 55% fissato per il 2008.

Per la riduzione degli imballaggi, in Germania si è sviluppato a partire dal 1991 un sistema detto "doppio", perchè sdoppia il sistema di raccolta dei rifiuti privati domestici, per incoraggiare la valorizzazione di tutti gli imballaggi. A questo scopo le industrie tedesche hanno creato il DSD (*Dual System Deutschland*), che finanzia le società che assicurano la logistica, lo smistamento e il riciclaggio, attraverso un canone pagato dai consumatori all'acquisto di ogni imballaggio. Il risultato di questo sistema è stato lo sviluppo di un'industria di smistamento dei rifiuti tecnicamente molto avanzata, dai tassi di riciclaggio elevati, ma anche l'esportazione di materiali riciclati che hanno destabilizzato filiere di valorizzazione tradizionali come quelle della carta.

Anche la Francia ha sviluppato a partire dal 1992 un sistema di incoraggiamento allo smistamento degli imballaggi di uso domestico. Così la *Eco Emballages*, società privata creata dagli industriali francesi, gradita e approvata dallo Stato, finanzia gli Enti locali (e non direttamente le società di trattamento dei rifiuti come in Germania) aiutandoli a realizzare dei dispositivi di recupero degli imballaggi domestici. Ciò avviene in Francia, come in Germania, anche grazie a un contributo pagato

a monte dai consumatori. A livello di costi, il sistema francese, con 80 milioni di euro, marca una differenza di costi notevole rispetto al sistema tedesco DSD (2.150 milioni di euro), con un rapporto di 1 a 27, a dispetto di un rapporto di tonnellate trattate di 1 a 3 (1.8 milioni di tonnellate in Francia contro 5.6 milioni di tonnellate in Germania). In Gran Bretagna si è sviluppata una legisla-

I rifiuti sono un prodotto dell'economia moderna, come dimostra il fatto che gli Stati con i maggiori tassi di crescita economica sono quelli che ne producono di più

zione sul recupero dei rifiuti da imballaggio che ha portato alla creazione di titoli (Packaging Recovery Notes - PRN) che costituiscono delle vere attestazioni di buona valorizzazione, emesse dalle imprese che vi aderiscono. Il valore di questi titoli di scambio viene fissato dall'offerta e dalla domanda, le imprese possono far fronte alle loro responsabilità in materia di valorizzazione dei rifiuti di imballaggio acquistando delle PRN sul mercato e contribuendo così indirettamente al trattamento dei rifiuti e alla loro valorizzazione.

IL COMPOSTAGGIO

Il compostaggio dei rifiuti urbani è una pratica ormai diffusa in diversi Paesi, tra i quali i Paesi Bassi, l'Austria, la Germania, la Danimarca e la Svizzera, ed è una forma di riciclaggio che sta dando un contributo crescente al raggiungimento degli obiettivi formulati in materia di riciclaggio dai governi nazionali. Nei Paesi Bassi lo smaltimento in discarica dei rifiuti organici è stato vietato nel 1994. Da allora è entrato in vigore l'obbligo per le amministrazioni locali di attuare la raccolta differenziata dei rifiuti domestici organici per poi destinarli al compostaggio. In Austria la raccolta differenziata dei rifiuti organici è obbligatoria dal 1995. In Germania, dove la raccolta differenziata e il trattamento dei rifiuti organici rappresentano parti integranti dei piani di gestione dei rifiuti urbani, dal 1993 la partecipazione ai progetti di compostaggio è aumentata costantemente e oggi sono in funzione diverse centinaia di impianti per il trattamento di questi rifiuti.

VARIETÀ DELLE NORME

Storicamente i singoli Stati hanno adottato sistemi diversi per la raccolta, la cernita e il trattamento dei rifiuti e una gamma estremamente varia di strumenti giuridici ed economici, tra i quali accordi volontari, imposte, tasse e normative. Solo molto di recente si è cominciato a formulare strategie per la gestione dei rifiuti integrate o "armonizzate" a livello europeo. Uno studio realizzato nel 2004 dallo Studio Ideali di Bruxelles sulla gestione dei rifiuti nei principali Paesi europei ha evidenziato che il campo di intervento delle singole legislazioni tende a variare innanzitutto perché non esiste una definizione "legale" di rifiuto comunemente riconosciuta a livello internazionale. Ad esempio alcuni Paesi considerano i rifiuti inerti di demolizione come residui o prodotti riutilizzabili, e quindi nelle statistiche nazionali non li conteggiano come rifiuti. D'altra parte, i rifiuti prodotti da certe industrie sono considerati come materie prime dalle industrie di recupero o di riciclaggio. Di fatto, si nota la coesistenza di molti sistemi differenti.

LA GESTIONE DELEGATA AI PRIVATI

La produzione di rifiuti non solo può mettere in pericolo la salute umana e l'ambiente, ma è anche una cartina al tornasole dell'inefficienza con cui la società utilizza le risorse disponibili. Le esperienze europee più interessanti in tema di gestione vengono dai partenariati pubblico-privato, che vedono l'Amministrazione pubblica delegare il servizio parzialmente o totalmente ai privati. La gestione delegata dei rifiuti è diffusa in molti Paesi europei e il "tasso di delega" ai privati varia significativamente da Stato a Stato: 30% in Polonia, 53% nei Paesi Bassi, 76% in Spagna, 88% in Gran Bretagna. Si è verificato che non esiste un legame tra il tasso di delega ai privati e la connotazione ideologica e politica dei governi o degli esecutivi locali. Tre sono i modelli di rapporto pubblico-privato in uso per i servizi ambientali: la concessione degli impianti di trattamento; la gestione delegata della raccolta e/o degli impianti; e la società mista che associa capitali privati e pubblici. La delega dei servizi pubblici sottomette la prestazione privata a un obbligo di risultati, e questo spinge la parte privata a perseguire una gestione rigorosa del servizio, una revisione continua delle procedure e delle tecniche ed a promuovere investimenti in ricerca e sviluppo. Anche la flessibilità e la elasticità proprie del partner privato (ditta appalta-

trice) contribuiscono ad ottimizzare il funzionamento di servizio (parco materiali, logistica, risorse umane, tecnologia, ecc.). La pressione sui risultati costringe inoltre il partner privato a controllare con più rigore i costi e gli investimenti. Altri vantaggi collegati ad una gestione mista sono il trasferimento della responsabilità dell'amministrazione a soggetti terzi e una gestione meno traumatica di eventuali conflitti sociali legati a problemi di gestione e di smaltimento.

LA STRATEGIA DELL'UNIONE EUROPEA

I rifiuti hanno avuto un ruolo centrale nello sviluppo della politica ambientale dell'Unione europea: la direttiva quadro sui rifiuti del 1975 è infatti uno dei primi strumenti giuridici adottati per tutelare l'ambiente a livello comunitario. Tuttavia i risultati della politica di gestione dei rifiuti nell'Europa comunitaria sono scarsi o addirittura nulli. Uno degli obiettivi fissati dal 5° Programma d'Azione era la riduzione e la stabilizzazione, entro il 2000, della produzione pro capite di rifiuti solidi urbani al livello medio europeo del 1985, pari a 300 kg. L'obiettivo è clamorosamente fallito, tanto che nel 6° Programma d'Azione comunitario per l'ambiente 2002 - 2012 non vengono più quantificati gli obiettivi di riduzione. Nel 2005 la Commissione europea ha proposto una nuova strategia per la prevenzione e il riciclo dei rifiuti. Si tratta di una strategia a lungo termine che mira a fare dell'Europa una società che evita quanto più è possibile la produzione di rifiuti, che riutilizza, recupera e ricicla gran parte dei residui e in cui i rifiuti che non sono evitabili vengono trasformati in una risorsa energetica. Per l'Unione europea l'obiettivo principale è di «modificare i consumi in direzione della sostenibilità e di rendere quanto più possibile compatibili i processi di estrazione delle materie prime, di produzione e progettazione dei prodotti, con i processi e i disegni naturali». La «prevenzione» è definita come «qualsiasi azione adottata prima che i prodotti o le sostanze siano divenuti rifiuti e mirante a ridurre la produzione di rifiuti o la nocività di questi ultimi». L'Unione ha quindi chiesto agli Stati membri di stabilizzare la produzione globale di rifiuti entro il 2012, ossia di non aumentare la produzione rispetto alla produzione annuale del 2008. Entro il 2010, invece, andrà definita una politica di progettazione ecologica dei prodotti capace di ridurre al contempo la produzione di rifiuti e la presenza di sostanze nocive in essi, «favorendo

tecnologie incentrate su prodotti sostenibili, riutilizzabili e riciclabili». In tema di riciclaggio, l'Europa chiede agli Stati membri di giungere entro il 2020 a un livello di riutilizzazione e riciclaggio globale di almeno il 50% per i rifiuti solidi urbani e del 70% per i residui di costruzione, demolizione, industriali e di produzione. In tutti i casi in cui non sia possibile prevenire, riutilizzare o riciclare, i rifiuti devono essere sottoposti a operazioni di smaltimento in sicurezza. Gli Stati membri della Comunità dovranno comunque vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato. Inoltre dovranno prendere misure affinché la gestione dei rifiuti, dalla raccolta al recupero o allo smaltimento, sia realizzata mediante l'impiego di attrezzature e infrastrutture che assicurino un elevato grado di protezione per la salute umana, l'ambiente, l'acqua, l'aria, il suolo, la flora e la fauna.

RAFFORZARE LA RESPONSABILITÀ DEI PRODUTTORI

L'Europa chiede infine agli Stati membri della Comunità di adottare misure tese a potenziare la responsabilità dei produttori, considerando sia i produttori che gli importatori «responsabili dei rifiuti derivanti dall'immissione sul mercato dei loro prodotti». Per questo ai produttori/importatori potrebbe in futuro essere imposto l'obbligo di mettere a disposizione del pubblico informazioni relative al tasso di riciclaggio del prodotto e di utilizzare materiali e progettazione del prodotto che contribuiscano a prevenire o ridurre la produzione di rifiuti nonché a

Il riciclaggio è un'alternativa interessante all'incenerimento o al conferimento in discarica solo quando il volume dei rifiuti prodotti è sufficiente a dare un ritorno economico

rendere tali rifiuti meno nocivi. In altre parole, secondo il principio «chi inquina paga», i costi relativi alla gestione dei rifiuti devono per l'UE essere sostenuti dal responsabile della raccolta o dal produttore del prodotto che ha dato origine al rifiuto, ed i singoli Stati sono invitati a prevedere sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive» da infliggere in caso di violazione delle norme europee.

IL CONTRATTO PUBBLICO - PRIVATO

IL CONTRATTO PUBBLICO - PRIVATO PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI: L'ESPERIENZA DI BIRMINGHAM

Con un milione e mezzo di abitanti, Birmingham è la seconda città della Gran Bretagna. In seguito alla chiusura programmata di una discarica che raccoglieva circa la metà dei rifiuti e all'obsolescenza dell'inceneritore municipale, la città decise nel 1993, al termine di un bando internazionale, di affidare per 25 anni la gestione dei rifiuti urbani alle società Onyx Ltd e Esys-Montenay, entrambe del gruppo Vivendi (allora Générale des Eaux). Secondo il contratto le due società si impegnavano a riprendere le parti della società che sfruttava il vecchio inceneritore, la Tyseley Waste Disposal, nella quale la Municipalità conservava il ruolo di fondatore.

La nuova società Tyseley Waste Disposal Ltd (TWD) così costituita si vide affidare nel 1994 la responsabilità della gestione di 5 discariche, 2 stazioni di trasferimento di rifiuti da 120.000 e 150.000 tonnellate/anno, una flotta di circa 40 veicoli, e il vecchio inceneritore. Un elemento chiave del contratto consisteva nell'affidare a TWD il finanziamento, la costruzione, l'utilizzazione di un nuovo inceneritore con recupero energetico di 350.000 tonnellate/anno, per una messa in servizio fissata al 1° dicembre 1996. Il finanziamento del progetto è stato assicurato all'inizio dal gruppo francese CGEA-ONYX, poi dai consorzi di banche guidati da Paribas. Una volta realizzata la costruzione del nuovo inceneritore, il progetto è stato rifinanziato con uno schema originale, attraverso l'emissione di titoli (bond) coperti da pagamenti dell'Ente pubblico (il City Council di Birmingham) a contraenti privati (la TWD). La modalità di remunerazione comprende tre componenti: una "quota" legata agli investimenti accordati dagli azionisti (capacity fee), una seconda legata al quantitativo, tonnellate entranti (gate fee), e una terza che copre i costi fissi di sfruttamento degli altri siti (management fee). L'amministrazione di Birmingham garantisce a TWD l'esclusività degli "apporti" (investimenti in infrastrutture, tecnologie, materiali, ecc.) così come un "quantitativo" in tonnellate di rifiuti minimo, sensibilmente inferiore a quello reale. L'impresa assume l'insieme dei rischi, compresi quelli derivanti da un'eventuale mutamento della legislazione in vigore. (S.R.)

Fonte: Bruxelles, Studio Ideali, 2004

Per saperne di più

Il testo completo della strategia europea può essere consultato sul sito:
<http://europa.eu.int/comm/environment/waste/strategy.htm>.

Per informazioni sui sistemi misti di gestione:

<http://www.birmingham.gov.uk>
http://www.worldbank.org/urban/uswm/environment_mgmt.html
<http://www.onyxgroup.co.uk>