

## **Impatto delle politiche e delle normative**

Alcuni sviluppi recenti delle politiche e della legislazione comunitaria aprono nuove possibilità per la termovalorizzazione come importante elemento di una gestione integrata dei rifiuti. L'Unione Europea prevede, in base al Sesto Programma di Azione Ambientale, l'obiettivo di riduzione della quantità di rifiuti destinati allo smaltimento finale del 20% circa entro il 2010 rispetto al 2000 e del 50% circa entro il 2050. Contemporaneamente, d'altra parte, la legislazione comunitaria, specialmente in tema di definizioni e di interpretazioni della gerarchia delle forme di gestione, rischia di porre dei vincoli all'espansione della termovalorizzazione.

- Politiche per i rifiuti biodegradabili
- La revisione della Direttiva imballaggi e le Direttive sui rifiuti da beni durevoli
- La Direttiva sull'incenerimento dei rifiuti
- La questione delle definizioni e degli standard
- Il trasporto di rifiuti per il recupero energetico

### **Politiche per i rifiuti biodegradabili**

La Direttiva 99/31 CE, relativa alle discariche, prevede che, entro cinque anni dal suo recepimento, i rifiuti urbani biodegradabili da collocare a discarica debbano essere ridotti al 75% del totale prodotto (in peso) nel 1995; prevede inoltre che, entro otto anni, la riduzione debba essere portata al 50% ed entro quindici anni al 35%.

In assenza di una Direttiva sul compostaggio, che richiederà tempi molto lunghi essendo stata subordinata dalla Commissione alla preparazione della Strategia tematica per il suolo del Sesto Programma di Azione Ambientale, la soluzione più facilmente praticabile per il raggiungimento dei target fissati dalla Direttiva 99/31 CE rimane il recupero energetico.

La stessa Direttiva, quale ulteriore incentivo alla promozione di misure alternative allo smaltimento, sancisce l'obbligo di pre-trattare i rifiuti da collocare in discarica, intendendo per "trattamento" la sottoposizione dei rifiuti stessi a processi fisici, termici, chimici o biologici, allo scopo di diminuirne il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero.

### **La revisione della Direttiva imballaggi e le Direttive sui rifiuti da beni durevoli**

Tra le opportunità che si aprono per la termovalorizzazione, recentemente riconsiderata con maggior favore dalla Commissione rispetto al passato, vi sono quelle connesse con la revisione della Direttiva 94/62 CE sugli imballaggi e i rifiuti da imballaggio.

Lo scorso dicembre, la Commissione ha presentato la proposta di revisione della Direttiva (COM2001/729), diretta all'aggiornamento dei target di riciclo recupero (comprensivo di riciclo e recupero energetico) in essa contenuti. La proposta stabilisce gli obiettivi di recupero e riciclo riportati in tabella.

Obiettivo	Target complessivo	Target specifici			
		Vetro	Carta/cartone	Metalli	Plastica
Riciclo	55-70%	60% minimo	55% minimo	50% minimo	20% minimo
Recupero	60-75%				

(Fonte: Commissione europea 2001)

L'introduzione di un nuovo target di recupero giunge inaspettata alla luce di due precedenti. Innanzitutto, la bozza preparatoria della proposta non prevedeva alcun obiettivo di recupero, poiché si riteneva che un simile obiettivo avrebbe costretto gli Stati membri costruire impianti di incenerimento, determinando un'indebita interferenza in decisioni interne, o, in alternativa va, non avrebbe dovuto essere molto più elevato rispetto all'obiettivo di riciclo, divenendo del tutto privo di significato.

In secondo luogo, lo scorso novembre, il Parlamento Europeo, nell'ambito della risoluzione sull'implementazione della Direttiva imballaggi (A5 0323/2001), ha affermato che un incremento sufficiente dei target di riciclo avrebbe reso obsoleto un aumento dell'obiettivo di recupero. Nonostante tali "segnali negativi", la proposta della Commissione non solo ha confermato, elevandolo, l'obiettivo di recupero, ma si è spinta oltre, sostenendo che, dal punto di vista ambientale, metodi alternativi di gestione dei rifiuti, come il recupero energetico o il compostaggio, possono, per alcune frazioni di rifiuti e a determinate condizioni, essere paragonabili al riciclaggio. Così, l'art. 6 par. 2 della proposta sancisce che "gli Stati membri incoraggiano il recupero energetico, laddove esso sia preferibile al riciclaggio dei materiali per motivi ambientali o in considerazione del rapporto costi-benefici". Queste affermazioni della Commissione delineano nuove possibilità di espansione per la termovalorizzazione, consacrandone il valore di opzione tecnologica e gestionale che, a determinate condizioni, può contribuire a migliorare il bilancio ambientale della gestione dei rifiuti.

La proposta di Direttiva sui rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (2000/0158) contiene, dopo un ricco dibattito, dei target di recupero. Essa fissa, in particolare, i seguenti obiettivi: per le apparecchiature domestiche di grandi dimensioni, recupero minimo all'80% del peso medio dei prodotti raccolti, con riuso/riciclo delle componenti al 75% del peso medio;

per le piccole apparecchiature, gli apparecchi da illuminazione, gli utensili elettrici, i giocattoli, recupero minimo al 60% del peso medio e riuso/riciclo almeno al 50% del peso medio; per le apparecchiature informatiche e di telecomunicazione recupero al 75% e riuso/riciclo al 65%; per apparecchi con tubi catodici recupero al 75% e riuso/riciclo al 70%.

La Direttiva sul recupero e riciclo dei veicoli a fine vita (2000/53) ha adottato, dopo lunghe controversie proprio sulla quota di riciclo meccanico rispetto a quella di recupero, i seguenti target: recupero/ riuso dell'85% e riciclo/riuso dell'80% del peso dei veicoli entro il 1° gennaio 2006; recupero/riuso del 95% e riciclo/riuso dell'85% del peso dei veicoli entro il 1° gennaio 2015. Anche le due principali Direttive sui beni durevoli contengono quindi indicazioni specifiche sul recupero energetico come complemento al riciclo meccanico per ridurre il ricorso alla discarica.

#### **La Direttiva sull'incenerimento dei rifiuti**

Gli adempimenti amministrativi, i requisiti tecnici e i livelli di emissione che devono essere rispettati dagli impianti di termovalorizzazione sono stati specificati dalla Direttiva 2000/76 CE sull'incenerimento dei rifiuti. Tale Direttiva si propone di prevenire o ridurre, per quanto possibile, l'inquinamento dell'atmosfera, dell'acqua e del terreno provocato dall'incenerimento e al coincenerimento dei rifiuti e i relativi rischi per la salute umana.

Gli stringenti requisiti definiti dalla Direttiva possono portare ad un significativo ciclo di rinnovo degli impianti esistenti che aumenta sia l'efficienza energetica sia quella di emissioni ad effetto serra. Aumentando le garanzie ambientali complessive della termovalorizzazione, può aumentare anche la sua accettabilità da parte delle comunità locali come parte di un sistema integrato di gestione.

#### **La questione delle definizioni e degli standard**

Se da un lato l'attuale politica europea sui rifiuti sembra esprimere nuovo sostegno nei confronti del recupero energetico, dall'altro permangono all'interno della legislazione comunitaria alcuni nodi problematici che occorre sciogliere per cancellare l'alone di incertezza nel quale il recupero energetico è costretto tuttora a muoversi.

L'elemento più critico è rappresentato dagli sviluppi delle definizioni richieste dalla Direttiva 75/442 CEE relativa ai rifiuti, che fa riferimento alle categorie riportate nel suo Allegato I (art. 1 lett. a). Le categorie sono state specificate con la Decisione 94/3 CE, istitutiva del catalogo europeo dei rifiuti (CER), che è stato poi incorporato in una nuova lista di rifiuti che copre sia i rifiuti pericolosi, sia quelli non pericolosi.

Come avveniva per il CER, anche la nuova lista stabilisce che, affinché un materiale sia qualificato come rifiuto, è necessario che soddisfi la definizione

di rifiuto fornita dalla Direttiva la quale, essendo molto generica, presta il fianco a dubbi interpretativi. Da qui ha preso origine l'acceso dibattito sulla distinzione tra ciò che è prodotto e ciò che è da considerare come rifiuto, e il dibattito ha finito per coinvolgere anche gli operatori della termovalorizzazione, non essendo sempre nitida, sul piano legislativo, la differenza tra rifiuti e combustibili (prodotti) che confluiscono negli impianti. La Direttiva provvede inoltre a distinguere, mediante l'Allegato (II), le operazioni di smaltimento (II A) dalle operazioni di recupero (II B). La termovalorizzazione viene classificata tra le operazioni di recupero, ma la definizione di ciò che si intende per recupero energetico (R9: utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia) risulta poco chiara. In particolare, come richiesto dalla risoluzione sull'implementazione della Direttiva imballaggi, sarebbe opportuno elaborare una definizione e dei criteri per i flussi di rifiuti adatti al recupero, allo scopo di ottimizzare l'uso di energia e di ridurre al minimo le emissioni di sostanze pericolose.

### **Il trasporto di rifiuti per il recupero energetico**

Tra gli elementi di incertezza, un cenno merita il processo di revisione del Regolamento 259/93 CE, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio. Il processo di revisione, innescato dall'emendamento della Decisione dell'OCSE sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di recupero (C-92/39 finale), sta interessando numerosi aspetti del Regolamento.

Uno dei più rilevanti, sotto il profilo del recupero energetico, è l'eventuale possibilità per le autorità di destinazione e di spedizione di sollevare obiezioni nei confronti di una spedizione intracomunitaria di rifiuti, quando essa sia destinata ad operazioni di recupero energetico, al fine di incentivare il riciclo dei rifiuti stessi. In una recente causa, la Corte di giustizia europea ha sostenuto in via pregiudiziale che l'erronea qualificazione della destinazione prevista per dei rifiuti (in questo caso recupero al posto di smaltimento), costituisce una base legale sufficiente per impedirne il trasporto. La revisione del Regolamento potrebbe però spingersi oltre, impedendo, entro certi limiti, il trasporto di rifiuti per operazioni correttamente classificate quali recupero energetico.

La Commissione sembra propensa a rimettere la questione al Comitato di adattamento tecnico.