

## AGGIORNAMENTO ATTIVITA' NORMATIVA EUROPEA

### ➤ WFD (Waste Framework Directive)

Il Parlamento europeo ha definitivamente approvato lo scorso 17 giugno la nuova direttiva quadro sui rifiuti, concludendo il lungo iter iniziato dalla Commissione UE nel maggio 2003, con la comunicazione *“Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti”*, nella quale si ponevano le basi della nuova direttiva descrivendo le opzioni strategiche possibili.

Dopo un approfondito dibattito, la Commissione UE a fine 2005 aveva infatti presentato la propria Strategia, accompagnandola con la proposta di una nuova direttiva quadro sui rifiuti (COM(2005)667). Il processo legislativo di codecisione, avviato nei mesi successivi, si è poi concluso con il citato accordo in seconda lettura su un testo concordato tra Parlamento e Consiglio, evitando così il ricorso alla procedura di conciliazione. Si attende ora il parere del Consiglio per l'adozione finale e la pubblicazione in Gazzetta europea.

Il legislatore europeo interviene così a breve distanza di tempo dalla pubblicazione della direttiva 2006/12/CE sui rifiuti, che pur sostituendo la direttiva 75/442/CEE, non ne aveva apportato modifiche sostanziali, con la definizione di una nuova direttiva quadro in materia di rifiuti con l'intento di sanare le criticità ancora irrisolte dagli organi europei.

Il Commissario europeo per l'ambiente, Stavros Dimas, ha osservato che *“La nuova direttiva produrrà un cambiamento di mentalità nel modo di considerare i rifiuti – da peso indesiderato a risorsa preziosa – e contribuirà a trasformare l'Europa in una società che ricicla. Il testo introduce un approccio moderno alla gestione dei rifiuti, precisando le definizioni, assegnando maggiore importanza alla prevenzione e fissando nuovi e ambiziosi obiettivi in materia di riciclaggio. La maggiore chiarezza delle definizioni e i principi di gestione dei rifiuti enunciati dalla direttiva permetteranno di risolvere i problemi interpretativi, ridurranno il numero di procedimenti giudiziari e istituiranno una solida base giuridica per il funzionamento del settore del trattamento dei rifiuti”*.

In grande sintesi, la nuova direttiva, che dovrà essere recepita dagli Stati membri:

- fissa nuovi obiettivi in materia di riciclaggio che gli Stati membri dovranno conseguire entro il 2020, con tassi di riciclaggio del 50% per i rifiuti domestici e simili e del 70% per i rifiuti di costruzione e demolizione;
- rafforza le disposizioni in materia di prevenzione dei rifiuti imponendo agli Stati membri l'obbligo di elaborare programmi nazionali di prevenzione dei rifiuti e impegnando la Commissione a riferire sulle politiche di prevenzione e a fissare obiettivi in questo ambito;
- stabilisce una gerarchia in cinque fasi delle opzioni di gestione dei rifiuti, privilegiando la prevenzione, seguita dal riutilizzo, dal riciclaggio, da altre forme di recupero e lasciando lo smaltimento come ultima ratio;
- chiarisce un numero di definizioni importanti, quali il riciclaggio, il recupero e lo stesso concetto di “rifiuto”. In particolare la direttiva distingue tra rifiuti e sottoprodotti e stabilisce quando un rifiuto – sottoposto a riciclaggio o ad altro trattamento – cessa di essere tale;
- introduce all'interno dell'operazione R1, una formula per la classificazione dell'attività di incenerimento rifiuti come recupero o smaltimento;
- semplifica la legislazione UE sui rifiuti, sostituendo tre direttive in vigore (l'attuale Direttiva 2006/12/CE, direttiva quadro sui rifiuti, la Direttiva 91/689/CEE, direttiva sui rifiuti pericolosi, e la direttiva 75/439/CE, sugli oli usati).

Diversi emendamenti che avrebbero creato situazioni di particolari difficoltà in Italia, come quelli soppressivi delle procedure semplificate per il recupero dei rifiuti, quelli finalizzati a considerare le MPS come rifiuti o gli emendamenti soppressivi della nozione di sottoprodotto, approvati ad aprile dalla Commissione Ambiente del Parlamento europeo, non hanno trovato accoglimento nel testo finale.

#### SEDE

00144 Roma  
Via del Poggio Laurentino, 11  
Tel. 06 99 69 579  
Fax 06 59 19 955  
assoambiente@fise.org

#### Ufficio

di Rappresentanza  
20123 Milano  
Via di Santa Marta, 18  
Tel. 02 80 14 28  
Fax 02 86 915 429

[www.fise.org](http://www.fise.org)

Molti dei principi e delle disposizioni contenute nella nuova direttiva già compaiono nel Codice Ambientale, la cui elaborazione è stata parallela ai lavori europei, rendendo possibile l'introduzione di norme che si ritrovano oggi nel testo adottato. Ciò consentirà un più agevole recepimento della direttiva nella normativa nazionale. Segnaliamo in particolare le disposizioni del Codice relative ai sottoprodotti ed alle materie prime secondarie, che trovano nel testo europeo una conferma definitiva.

### ➤ **IED (Industrial Emission Directive)**

Lo scorso 21 dicembre, la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva sulle emissioni industriali - COM(2007)844 final - che include non solo la revisione della Direttiva 96/61/CEE sull'IPPC, ma anche il riesame di altre sei direttive settoriali con l'obiettivo di semplificare la legislazione ed eliminare eventuali sovrapposizioni. Le direttive settoriali sono quella sui grandi impianti da combustione (LCP), la direttiva sull'incenerimento dei rifiuti (WI), la direttiva sui solventi (COV) e tre direttive relative alle emissioni di biossido di titanio (TiO<sub>2</sub>). La necessità, da parte della Commissione, di elaborare una nuova e omnicomprensiva direttiva quadro sulle emissioni è sorta a seguito delle consultazioni e degli studi intrapresi due anni fa con l'obiettivo di valutare il recepimento delle direttive oggetto di revisione, con particolare attenzione alla direttiva IPPC e all'adozione delle BAT (BAT – Best Available Technologies) a livello europeo.

La nuova direttiva si propone di ridurre le emissioni in aria, acqua e suolo superando le carenze e criticità dell'attuale legislazione in materia, infatti attraverso il processo di revisione, la Commissione ha dichiarato di voler semplificare la legislazione esistente in materia di emissioni industriali, alleggerire le procedure amministrative a carico delle imprese ed aumentare il livello di protezione ambientale. Tralasciando gli aspetti critici legati all'avvio della consultazione per la revisione dell'IPPC (iniziata prima ancora dell'entrata in vigore della stessa per gli impianti esistenti, prevista il 30 ottobre 2007), il testo presentato introduce importanti modifiche, tra cui:

- il carattere più vincolante delle BAT, per cui gli impianti coperti dalla direttiva dovranno rispettare i livelli limite di emissione fissati dalle autorità competenti che non potranno, in linea generale, eccedere i livelli associati alle BAT. Gli Stati membri potranno, nelle autorizzazioni rilasciate, deviare dalle BAT solo in casi specifici (es. in relazione alle caratteristiche tecniche dell'impianto, alla sua collocazione geografica o alle condizioni ambientali locali) e dovranno giustificare tale decisione e renderla pubblica;

- estensione del campo di applicazione della direttiva agli impianti da combustione compresi tra i 20 e i 50 megawatt e a nuove attività, tra cui, per quanto riguarda la gestione rifiuti, il recupero dei rifiuti non pericolosi attraverso il pretrattamento dei rifiuti avviati al coincenerimento, il trattamento delle scorie e ceneri e il trattamento dei rottami metallici;
- alleggerimento dei requisiti relativi alla comunicazione e al rispetto della direttiva;
- inserimento di ulteriori deroghe per i requisiti di monitoraggio a carico degli inceneritori, sempre con l'intento di limitare i costi a carico dell'industria
- introduzione di limiti più elevati nel caso dei grandi impianti da combustione e delle emissioni di biossido di titanio, mentre per le altre direttive settoriali, i livelli esistenti sono già in linea con le BAT e quindi non dovrebbero essere rivisti;
- revisione delle autorizzazioni rilasciate qualora venga pubblicato un nuovo BREF (BAT Reference document) settoriale.

Nonostante la Commissione ritenga che la proposta permetterà di ridurre notevolmente i costi amministrativi (stima intorno ai 105-255 milioni di euro l'anno), il mondo dell'industria ha espresso serie preoccupazioni sulle conseguenze della ridotta flessibilità e dei limiti di emissione più onerosi per le imprese. Rispetto alle prime bozze elaborate dalla Commissione, non è stato incluso il capitolo che ampliava il sistema dell'Emission trading anche al NO<sub>x</sub> e SO<sub>2</sub> (ad oggi limitato alla CO<sub>2</sub>), ma questo aspetto sarà comunque portato avanti dalla stessa in un diverso provvedimento.

La proposta è già passa al Parlamento europeo e al Consiglio dei Ministri per l'ambiente dell'UE che la discuteranno in prima lettura ma, dal momento che il procedimento di codecisione richiederà diversi anni prima di conferire alla proposta lo status di direttiva, rendendola quindi vincolante per i Paesi UE, la Commissione ha intenzione, nel frattempo, di intervenire non solo con Raccomandazioni, ma collaborando con gli Stati membri al fine di migliorare l'implementazione della legislazione in vigore, sanando, per quanto possibile, le lacune riscontrate in fase di consultazione.

### ➤ RESD (Renewable Energy Source Directive)

Il 23 gennaio 2008 la Commissione Europea ha pubblicato una proposta di direttiva (COM(2008)19) sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili che mira a definire una matrice comune per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili, a stabilire traguardi specifici obbligatori (novità!) per ciascun paese finalizzati al raggiungimento del 20% stabilito in ambito di rinnovabili e di risparmio energetico e del 10% relativo ai biocombustibili. Il documento contiene inoltre le regole per la creazione di un regime di garanzie di origine. Le fonti rinnovabili riguardano i settori elettricità, riscaldamento/raffrescamento e trasporti. Le direttive attualmente in vigore in tema di rinnovabili riguardano l'energia elettrica (Dir. 2001/77/CE) e i biocarburanti (dir. 2003/30/CE). Il terzo settore, riscaldamento e raffrescamento non erano finora stati regolamentati. Gli obiettivi pianificati per il 2020 sono dunque l'occasione per unificare il quadro normativo dei tre settori.

Ogni Stato Membro avrà autonomia nel definire il proprio piano nazionale che espliciti il contributo al traguardo complessivo di ciascun comparto, sulla base dei parametri energetici che contraddistinguono il Paese. L'obiettivo potrà essere raggiunto anche sostenendo programmi di sviluppo delle rinnovabili presso Paesi in via di sviluppo.

La direttiva proposta mira inoltre ad abbattere le barriere che ostacolano la crescita delle fonti rinnovabili, ad esempio semplificando le procedure amministrative o incoraggiando una produzione sostenibile dei biocarburanti. I biocombustibili sono considerati a parte in quanto penalizzati dall'elevato costo di produzione.

Il calcolo delle quote è fatto sulla base di cinque punti che garantiscono una distribuzione equa dello sforzo di ciascun Paese. Le fasi sono le seguenti:

1. la quota di energie rinnovabili nel 2005 (anno di riferimento per tutti i calcoli previsti dal pacchetto di proposte della Commissione) è modulata in modo da tenere conto del punto di partenza di ciascuno Stato membro e degli sforzi già compiuti dagli Stati membri che sono riusciti ad aumentare di oltre il 2% la quota delle rinnovabili tra il 2001 e il 2005;
2. alla quota modulata di energie rinnovabili per il 2005 si aggiunge il 5,5% per ciascuno Stato membro;
3. lo sforzo restante (0,16 tep per abitante dell'UE) è ponderato per il PIL pro capite, in modo da tenere conto dei diversi livelli di ricchezza dei vari Stati membri, ed è poi moltiplicato per la popolazione di ciascuno Stato membro;
4. sommando questi due elementi si ottiene la quota totale di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale totale di energia nel 2020;
5. infine, per ciascuno Stato membro si applica un limite massimo globale alla quota di energie rinnovabili nel 2020.

Sulla base di questo sistema di spartizione entro il 2020 l'Italia dovrà raggiungere la soglia del 17% di energia da rinnovabili. Dalle analisi della Commissione risulta che il raggiungimento del target complessivo per le rinnovabili consentirà di:

- evitare da 600 a 900 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> all'anno;
- ridurre di 200-300 milioni di tonnellate l'utilizzo dei combustibili fossili all'anno;
- far crescere considerevolmente l'innovazione tecnologica;
- offrire nuove opportunità di lavoro.

Tutto questo costerà dai 13 ai 18 miliardi di euro l'anno, ma condurrà ad un abbattimento dei costi delle tecnologie rinnovabili paragonabili a quanto si è verificato nel settore informatico.

Per quanto riguarda il settore della gestione rifiuti, evidenziamo che il relatore del Parlamento, **Mr Turmes**, ha proposto un emendamento, rigettato dalla Commissione Ambiente (PE) ma approvato, lo scorso 11 settembre, alla Commissione ITRE (PE), che **modifica la definizione di biomassa** nella parte in cui si **esclude dalla citata definizione la frazione biodegradabile dei rifiuti, urbani e industriali, che non proviene dalla "raccolta differenziata"**.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> "biomassa": la frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dall'acquacoltura, dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani ottenuta tramite raccolta differenziata

FISE Assoambiente, alla luce della prossima decisione in plenaria del Parlamento (prevista per fine ottobre-inizio novembre) sta intervenendo in ambito nazionale ed soprattutto in ambito europeo per evidenziare le conseguenze negative di tale modifica, soprattutto per la perdita dell'enorme potenziale di energia rinnovabile contenuto nella quota biodegradabile dei rifiuti e il ripetersi di distorsioni di mercato.

Per quanti interessati è disponibile, su richiesta all'ufficio FISE Assoambiente di Milano (dott.ssa Perrotta (tel 02801428, [e.perrotta@fise.org](mailto:e.perrotta@fise.org)), la posizione Associativa sulla proposta Turmes.

### ➤ **Emission Trading (ETS) e rifiuti**

Il 23 gennaio 2008 la Commissione Europea ha pubblicato una proposta di direttiva (COM(2008)16) che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas ad effetto serra.

Il 1° gennaio 2005 è diventato operativo il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione (sistema ETS, da *Emission Trading Scheme*, comunitario), che costituisce “uno dei più importanti strumenti” della politica climatica dell'UE per abbattere le emissioni di gas serra all'insegna dell'efficienza economica.

La prima fase del sistema ETS (dal 2005 al 2007) è servita ad istituire il libero scambio delle quote di emissione in tutta l'UE, a creare l'infrastruttura necessaria per le attività di monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni, in particolare con l'istituzione dei registri. Questo sistema ha permesso di sviluppare il mercato mondiale del carbonio e ora rappresenta il 67% del volume globale del mercato mondiale del carbonio e l'81% del suo valore; ha dato inoltre impulso al mercato globale dei crediti di emissione e in tal senso ha incentivato investimenti in progetti di riduzione delle emissioni che oggi, grazie ai progetti di attuazione congiunta (JI) e nell'ambito del meccanismo di sviluppo pulito (CDM), associano indirettamente al sistema ETS europeo 147 Paesi.

I principi e i meccanismi che avevano creato problemi nel primo periodo di scambio si sono riproposti nei piani nazionali di assegnazione (PNA) che gli Stati membri hanno presentato per la seconda fase prevista dal sistema, su cui è intervenuta però la Commissione, sulla base dei dati verificati sulle emissioni e l'esperienza acquisita durante la prima fase.

A seguito del piano energetico presentato dal Consiglio all'inizio del 2007 e dagli incontri che sono seguiti, sono emersi notevoli spunti per il riesame della direttiva sul sistema comunitario di scambio ETS7. L'idea alla base delle modifiche proposte alla direttiva sul sistema ETS comunitario s'ispira a tre obiettivi generali da realizzare:

1. necessità di sfruttare tutte le potenzialità del sistema ETS comunitario per contribuire agli impegni globali di riduzione delle emissioni di gas serra dell'UE all'insegna dell'efficacia economica;
2. perfezionare e migliorare il sistema ETS alla luce dell'esperienza acquisita;
3. contribuire a trasformare l'Europa in un'economia a basse emissioni di gas serra e creare i giusti incentivi per decisioni di investimento lungimiranti e a bassa emissione di carbonio dando un segnale chiaro, forte e senza distorsioni riguardo al prezzo del carbonio nel lungo termine.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, l'Associazione aveva già evidenziato (v. circ 202/07) la criticità dell'interpretazione nazionale del concetto di “impianto di combustione” riportato nella delibera 25/2007, non in linea con quella della Commissione contenuta nel documento di orientamento sui PNA per il secondo periodo di scambio. Ma il rischio dell'inclusione del settore anche a livello europeo è ancora più evidente alla luce delle discussioni ora in corso per l'esame della proposta di direttiva da parte del Parlamento europeo. Infatti Mrs Dorette Corbey (Socialisti, NL), ha proposto recentemente di valutare la possibile inclusione del settore della gestione rifiuti nel sistema scambio quote post-2012, in particolare per gli impianti che gestiscono rifiuti pericolosi ed urbani (proposta dei Verdi europei) ad oggi esplicitamente esclusi.

Per quanti interessati è disponibile, su richiesta all'ufficio FISE Assoambiente di Milano (dott.ssa Perrotta (tel 02801428, [e.perrotta@fise.org](mailto:e.perrotta@fise.org)), la posizione della FEAD, Federazione europea a cui FISE aderisce, relativa alla possibile inclusione del settore nell'ETS post-2012.

### ➤ REACH e rifiuti

Il 30 dicembre 2006, è stato pubblicato sulla GUCE (L396/1) il Regolamento CE n. 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH). Pur essendo riportata, nel testo del regolamento, l'esplicita esclusione dei rifiuti dal campo di applicazione, sono emerse non poche criticità per tutti i materiali a valle dei processi di riciclo (MPS) che non sono più considerate rifiuti alla luce della normativa italiana e quindi dovrebbero, in quanto "nuova" sostanza/preparato/articolo, adempiere all'eventuale registrazione della sostanza recuperata.

In merito, la Commissione europea ha presentato recentemente un documento di lavoro al fine di fornire chiarimenti circa la relazione tra regolamento REACH e le sostanze/materiali derivanti dalle operazioni di recupero, resta da capire infatti come tali materiali debbano essere trattati ai sensi del REACH, fermo restando che le decisioni su cosa sia rifiuto e cosa eventualmente cessa di essere tale debbano continuare ad essere disciplinate nell'ambito della normativa comunitaria e nazionale sui rifiuti.

In estrema sintesi, il documento della Commissione evidenzia che:

- le sostanze recuperate mantengono le proprie caratteristiche di base se si ritrovano nel prodotto finale in via generale in concentrazioni superiori all'80% rispetto alla formula originale (il resto sono impurezze < 20 %);
- una sostanza recuperata non deve essere nuovamente registrata se la sostanza di origine non è stata registrata da un attore a monte della stessa supply chain, ma di una supply chain diversa, sempre a condizione che tutte le informazioni richieste dal REACH siano disponibili;
- le impurezze (presenti in quantitativi variabili nei flussi di rifiuti) che, dopo opportune operazioni di selezione o separazione, continuano ad essere presenti in piccole quantità nel materiale recuperato non sono in alcun caso soggette a registrazione.

Occorre, tuttavia, sottolineare che il documento non è del tutto risolutivo, in quanto in diversi casi viene ancora lasciato un margine di discrezionalità molto ampio ai soggetti coinvolti o non si tiene conto delle dinamiche reali esistenti tra i vari attori della catena produttiva. In particolare, è da evidenziare la difficoltà, per le aziende del settore, di reperire informazioni su sostanze o preparati prodotti e immessi sul mercato (eventualmente anche molti anni prima rispetto a quando si effettua il recupero) e quindi alla difficoltà di redigere la relativa scheda di sicurezza, motivo per cui è stato richiesto alla Commissione di confermare che per determinati flussi commerciali di materiali consolidati gli operatori possano assumere l'identità della sostanza recuperata con quella originaria, senza dover ricorrere a continue analisi sui materiali stessi.

Dal documento emerge però chiaramente il messaggio che chiunque faccia attività di recupero dovrebbe pre-registrare in attesa della certezza che un attore a monte della catena intenderà effettivamente registrare la sostanza, contemplando, tra gli scenari di esposizione, anche la fase di fine vita e recupero della sostanza.

Infine, in alcuni casi restano diversi dubbi interpretativi che il documento della Commissione non risolve, come ad esempio nel caso della produzione cartaria o l'utilizzo di solventi nel settore grafico.