

IL SUPPORTO ALLA TRANSIZIONE ALL'ECONOMIA CIRCOLARE

LE NUOVE DIRETTIVE EUROPEE SULL'ECONOMIA CIRCOLARE, DA RECEPIRE ENTRO IL 2020, SONO UN PASSO IMPORTANTE PER TRASFORMARE I RIFIUTI IN RISORSA. IN ITALIA, ISPRA E SNPA DOVRANNO CONTRIBUIRE A IMPRIMERE UN'ACCELERAZIONE E GOVERNARE IL CAMBIAMENTO, ATTRAVERSO MOLTEPLICI AZIONI E STRUMENTI DA METTERE IN CAMPO.

Il modello di economia circolare, che consiste nel mantenere il più a lungo possibile il valore di prodotti, materiali e risorse nell'economia, minimizzando al contempo la produzione di rifiuti, rappresenta l'obiettivo da perseguire per garantire lo sviluppo di un'economia sostenibile, a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'uso delle risorse, verde e competitiva. Tale modello, inoltre, è in grado di rendere la nostra società resiliente nei confronti delle minacce sempre più concrete e attuali legate ai cambiamenti climatici e alla scarsità delle risorse naturali e delle materie prime vergini, soprattutto di quelle essenziali (ad esempio, le terre rare impiegate nei display elettronici o i metalli preziosi utilizzati nelle schede dei circuiti stampati). Ulteriori impatti positivi riguardano la creazione di nuovi e qualificati posti di lavoro, la promozione dell'innovazione dei processi e dei prodotti in grado di fornire vantaggi competitivi all'Italia e di garantire elevati livelli di protezione dell'ambiente e della salute umana. Inoltre, il consumatore potrà avere a disposizione prodotti innovativi e più durevoli, con conseguenti risparmi economici e un miglioramento complessivo della qualità della vita.

Il pacchetto rifiuti

Il 2 dicembre 2015 la Commissione europea ha varato un pacchetto di misure per promuovere l'economia circolare composto da un *Piano d'azione europeo* – che comprende azioni, strategie e nuove proposte normative da adottare secondo un preciso scadenziario – e da quattro nuove proposte di direttiva che modificano la disciplina europea in materia di gestione dei rifiuti. Le quattro proposte di direttiva, cosiddetto "pacchetto rifiuti" sono state pubblicate il 14 giugno 2018 ed entrate in vigore il 4 luglio; dovranno, pertanto essere recepite entro il 5 luglio 2020. Le nuove norme



FIG. 1 ECONOMIA CIRCOLARE

rappresentano un passo importante verso un'ambiziosa riforma della politica europea dei rifiuti finalmente in grado di trasformare gli stessi in una risorsa, creando nel contempo una crescita sia economica che occupazionale. La direttiva 2018/851/UE, che modifica la direttiva quadro 2008/98/CE, per promuovere realmente l'economia circolare, fissa nuovi e più ambiziosi obiettivi di preparazione per il riutilizzo e per il riciclaggio dei rifiuti urbani: 55% entro il 2025, 60% entro il 2030 e 65% entro il 2035. Riguardo ai rifiuti inerti da costruzione e demolizione, che rappresentano un flusso considerevole in termini quantitativi dei rifiuti prodotti (oltre il 40% dei rifiuti speciali prodotti in Italia), la direttiva non prevede un innalzamento degli obiettivi già fissati per il 2020, ma una possibile revisione degli stessi entro il 31 dicembre 2024 che comprenda anche le frazioni di materiali in essi contenuti. Da subito prevede, invece, che gli Stati membri adottino misure intese a promuovere la demolizione selettiva onde consentire la rimozione e il trattamento sicuro delle

sostanze pericolose e facilitare il riutilizzo e il riciclaggio di alta qualità tramite la rimozione selettiva dei materiali, e che, inoltre, garantiscano l'istituzione di sistemi di cernita dei rifiuti da costruzione e demolizione almeno per legno, frazioni minerali, metalli, vetro, plastica e gesso. Per la prima volta viene introdotta anche la raccolta differenziata dei rifiuti tessili (obbligatoria dal 2025) e dei rifiuti organici (entro il 2023). Viene anche previsto che gli Stati membri riducano gli sprechi alimentari, incentivando la raccolta dei prodotti invenduti e la loro redistribuzione in condizioni di sicurezza. Altra novità molto importante introdotta dalla direttiva è un allegato IV bis che riporta gli esempi di strumenti economici e altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia sui rifiuti. Tra le misure figurano i regimi di responsabilità estesa del produttore (Epr). Anche nella vigente legislazione viene affidata agli Stati membri la facoltà di poter adottare misure di responsabilità estesa del produttore tali da incoraggiare la creazione di prodotti a

ridotto impatto ambientale, ma la nuova direttiva modifica in maniera sostanziale l'articolo 8 e introduce l'articolo 8 bis che individua i criteri minimi in materia di Epr. L'obiettivo è quello di incoraggiare la prevenzione, attraverso l'*ecodesign*, spingere verso l'uso efficiente delle risorse favorendo la transizione verso l'economia circolare. Viene, infatti, rafforzato il concetto che le misure di responsabilità estesa del produttore siano un mezzo per incentivare la produzione di prodotti e componenti maggiormente efficienti dal punto di vista delle risorse, per questo adatti all'uso multiplo, contenenti materiali riciclati, tecnicamente durevoli e facilmente riparabili. Queste misure devono essere in linea con la gerarchia dei rifiuti e prendere in considerazione le potenzialità dei materiali riciclabili molteplici volte.

Secondo la nuova direttiva i "regimi di responsabilità estesa del produttore" rappresentano una serie di misure adottate dagli Stati membri volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o quella finanziaria e operativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto, incluse le operazioni di raccolta differenziata, di cernita e di trattamento. Tale obbligo può comprendere anche la responsabilità organizzativa e la responsabilità di contribuire alla prevenzione dei rifiuti e alla riutilizzabilità e riciclabilità dei prodotti. I produttori possono adempiere agli obblighi previsti dal regime di responsabilità estesa del produttore a titolo individuale o collettivo.

Nell'articolo 8 bis vengono declinati i criteri minimi da applicare ai regimi Epr. Tutti i regimi esistenti di responsabilità estesa del produttore dovranno conformarsi alle nuove disposizioni entro il 5 luglio 2023.

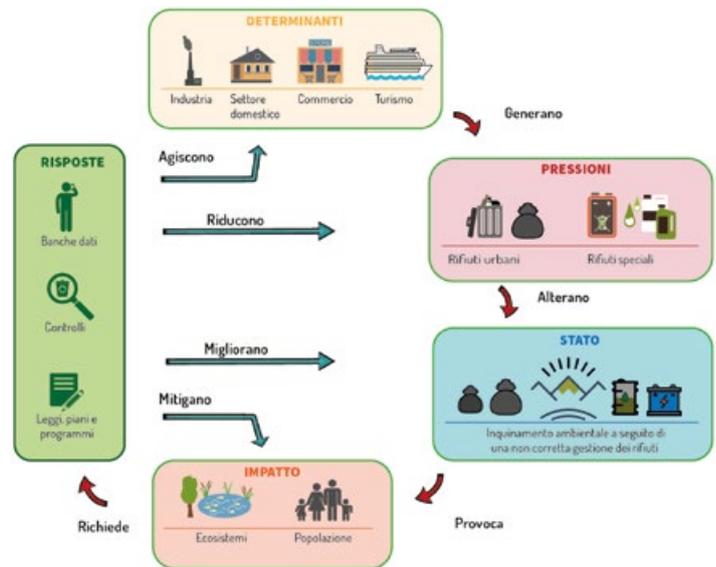
Significative per la promozione dell'economia circolare sono le novità introdotte in materia di sottoprodotti (articolo 5) e materiali *end of waste* (articolo 6). La principale modifica dell'articolo 5 riguarda la delega data agli Stati membri che sono chiamati ad adottare le misure appropriate per garantire che una sostanza o un oggetto derivante da un processo di produzione il cui obiettivo principale non sia la produzione di tale sostanza o oggetto non sia considerato rifiuto, ma sia un sottoprodotto nel rispetto delle condizioni già elencate nella direttiva 2008/98/CE.

La nuova direttiva introduce la possibilità che la Commissione adotti atti di esecuzione per stabilire criteri

FIG. 2
DPSIR RIFIUTI

Determinanti, pressioni, stato, impatto, risorse nell'ambito della gestione dei rifiuti.

Fonte: Rapporto ambiente Snpa - Ambiente in primo piano, 2018.



dettagliati sull'applicazione uniforme delle condizioni fissate per i sottoprodotti che garantiscono un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana e agevolano l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Laddove non ci siano criteri europei, gli Stati membri possono stabilire tali criteri relativi a sostanze o oggetti specifici e notificarli alla Commissione ai sensi della direttiva (UE) 2015/1535, ove quest'ultima lo imponga.

Analoghe sono anche le modifiche che riguardano l'articolo 6. Anche in questo caso, sono gli Stati membri che devono adottare misure appropriate per garantire che i rifiuti sottoposti a un'operazione di riciclaggio o di recupero di altro tipo cessino di essere considerati tali se soddisfano le determinate condizioni. Come per i sottoprodotti, la Commissione dovrà monitorare l'evoluzione dei criteri nazionali adottati dagli Stati membri per la cessazione della qualifica di rifiuto e

valutare la necessità di sviluppare criteri a livello europeo. Nella definizione dei criteri la Commissione terrà conto dei criteri pertinenti stabiliti dagli Stati membri prendendo come punto di partenza quelli più rigorosi e più protettivi dal punto di vista ambientale. Come per i sottoprodotti, viene previsto che, in assenza di criteri europei, gli Stati membri possono stabilire criteri dettagliati sull'applicazione delle condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto per determinati tipi di rifiuti, tenendo conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana. È anche previsto che, laddove non siano stati stabiliti criteri a livello di Unione o a livello nazionale, gli Stati membri possono decidere caso per caso o adottare misure appropriate al fine di verificare che determinati rifiuti abbiano cessato di essere tali in base alle condizioni fissate. Per monitorare i progressi verso l'economia circolare, oltre ad indicatori

specifici già individuati in sede europea, la nuova direttiva introduce nuovi articoli per definire regole di calcolo molto più restrittive degli obiettivi in materia di gestione di rifiuti (articolo 11 bis) e degli specifici obiettivi per la gestione dei rifiuti di imballaggio (articolo 6 bis).

Anche la direttiva 2018/852/UE, che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio, si inserisce con le sue disposizioni nell'ambito delle misure per promuovere l'economia circolare. Gli Stati membri vengono incoraggiati ad adottare misure adeguate per incoraggiare l'aumento della percentuale di imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato e il riutilizzo degli imballaggi. La Commissione, entro il 31 dicembre 2020, valuterà, inoltre, la fattibilità del rafforzamento dei requisiti essenziali per migliorare la progettazione per il riutilizzo e promuovere un riciclaggio di elevata qualità. Vengono poi innalzati gli attuali obiettivi di riciclaggio, portandoli in generale al 65% entro il 2025 e al 70% entro il 2030, ma con target distinti per i singoli materiali. In particolare, entro il 31 dicembre 2025 dovranno essere conseguiti i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio, specifici per i materiali contenuti nei rifiuti di imballaggio: 50% per la plastica; 25% per il legno; 70% per i metalli ferrosi; 50% per l'alluminio; 70% per il vetro; 75% per la carta e il cartone. Entro il 31 dicembre 2030, dovranno invece essere conseguiti i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio: 55% per la plastica; 30% per il legno; 80% per i metalli ferrosi; 60% per l'alluminio; 75% per il vetro; 85% per la carta e il cartone.

La direttiva 2018/850/UE di modifica della direttiva 1999/31/CE sulle discariche dei rifiuti nasce con l'obiettivo di sostenere la transizione dell'Unione verso un'economia circolare e adempiere i requisiti della direttiva 2008/98/CE, in particolare per attuare la gerarchia

europea dei rifiuti, ridurre le operazioni di smaltimento e soprattutto il collocamento in discarica dei rifiuti.

Con questa finalità, l'articolo 5 fissa un target ambizioso per il conferimento in discarica che, nel 2035, non potrà superare il 10% del peso dei rifiuti urbani prodotti. Inoltre, tra i rifiuti non ammessi in discarica vengono indicati anche i rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata e destinati alla preparazione al riutilizzo e al riciclaggio, a eccezione degli scarti derivanti da successive operazioni di trattamento dei rifiuti da raccolta differenziata per i quali il collocamento in discarica produce il miglior risultato ambientale. Tutti gli Stati membri dovranno, poi, adoperarsi per garantire che, entro il 2030, tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, in particolare i rifiuti urbani, non siano ammessi in discarica, a eccezione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca anche in questo caso il miglior risultato ambientale. Per monitorare questi ambiziosi obiettivi viene introdotto per la prima volta un rigoroso metodo di calcolo per quantificare i rifiuti allocati in discarica e per rendere così possibile un confronto tra gli Stati membri.

Il ruolo di Ispra e del Snpa nell'attuazione dell'economia circolare

Se a livello strategico e normativo a scala di Unione europea, il solco per il passaggio a un'economia circolare è già tracciato e il processo di trasformazione del sistema economico sarà irreversibile, risulta estremamente importante riuscire a governare la fase di transizione dal modello lineare (produci-usa-getta) a quello circolare, contenendone i tempi e riempiendola dei contenuti che meglio si adattino alla realtà nazionale. In pratica, gli strumenti a sostegno della transizione sono perlopiù individuati e, in misura

diversa, già impiegati in varie realtà, anche nel nostro paese, con risultati spesso molto positivi, ma la sfida consiste nel rendere sistemico il nuovo paradigma circolare, intervenendo in maniera estensiva su tutta la catena di valore dei prodotti, dalla fase del loro concepimento fino alla gestione del fine vita, che dovrà essere sempre più mirata alla reintroduzione degli scarti in testa ai cicli produttivi. Lo sforzo che si dovrà fare sarà quello di individuare un appropriato mix di strumenti, anche supplementari rispetto a quelli di base stabiliti dalle norme di settore, calibrato sulle specifiche realtà, in grado di sfruttare i punti di forza e superare le criticità esistenti.

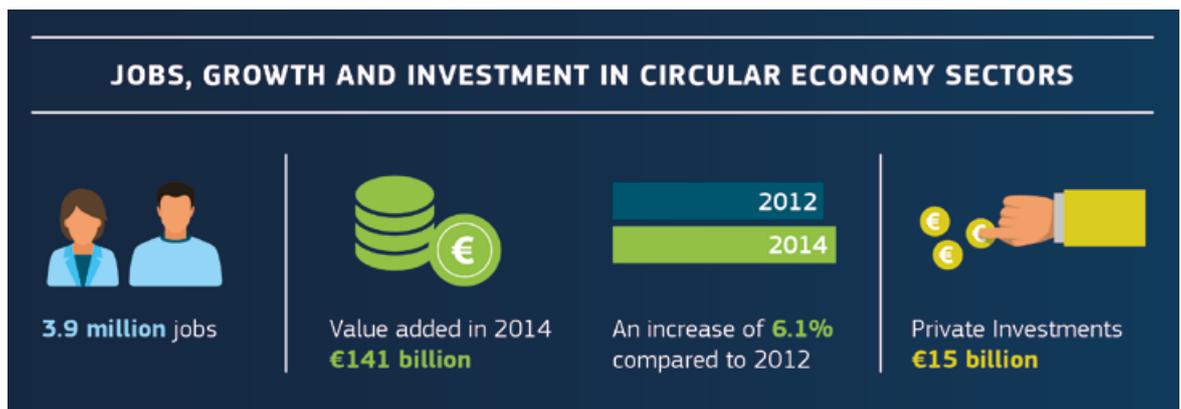
In tale ambito, il ruolo dell'Ispra non potrà e non sarà limitato all'osservazione dei cambiamenti. L'obiettivo è quello di indirizzarli e governarli, nel rispetto delle prerogative e del mandato formale che le leggi conferiscono all'Istituto, attraverso un supporto tecnico-scientifico propositivo alle istituzioni governative, il coordinamento con le strutture territoriali del Snpa, la cooperazione con altri enti di ricerca pubblici competenti in materia (Enea, Cnr, Crea, università), e stabilendo sinergie con gli attori coinvolti nel processo di transizione (associazioni di categoria, *utilities* ecc.), non trascurando i rapporti con primarie istituzioni internazionali.

Pur richiedendo, come sopra evidenziato, un'azione mirata sui diversi anelli della catena di valore e misure trasversali nell'area dell'innovazione e degli investimenti, la transizione verso l'economia circolare inizia "aggredendo", in questa prima fase, la tematica relativa alla gestione dei rifiuti. D'altronde, tale priorità è dettata dal legislatore unionale attraverso l'adozione del pacchetto legislativo sui rifiuti. A livello europeo, infatti, i paesi di più recente ingresso in Ue scontano ritardi notevoli sul sistema impiantistico, che si traduce in percentuali molto elevate di rifiuti

FIG. 3
ECONOMIA
CIRCOLARE

Previsione di posti di lavoro, crescita economica e investimenti nei settori dell'economia circolare in Europa.

Fonte: "A European strategy for plastics in a circular economy", Commissione europea.





smaltiti in discarica. Va meglio nei paesi dell'Ue 15 (vecchi Stati membri), tra i quali l'Italia, che, con riferimento alla gestione dei rifiuti totali, si pone ai primi posti per percentuali di recupero di materia. Nonostante i progressi compiuti negli ultimi decenni, grazie anche a una normativa di settore che in molti casi ha precorso la legislazione comunitaria, il sistema di gestione dei rifiuti nel nostro paese continua ad essere afflitto da numerose criticità, soprattutto in alcune regioni e aree metropolitane, principalmente a causa di un quadro impiantistico non idoneo alla piena implementazione della gerarchia dei rifiuti, soprattutto con riferimento ai rifiuti urbani. Resta, inoltre, molto da fare, tra l'altro, sul piano della prevenzione della produzione dei rifiuti e della dissociazione di quest'ultima dai principali *driver* di tipo economico, della qualità del riciclo di particolari flussi di rifiuti, nonché della riduzione dello smaltimento in discarica dei rifiuti urbani. L'Ispra e il Snpa nel suo complesso devono cogliere l'occasione fornita dal pacchetto legislativo europeo per contribuire a imprimere un'accelerazione al sistema paese verso il modello economico circolare. Oltre al supporto tecnico-scientifico al ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) nel processo legislativo di attuazione delle nuove direttive Ue, l'obiettivo è di contribuire affinché il processo non si limiti a una mera trasposizione formale nell'ordinamento nazionale delle nuove norme, ma produca strumenti legislativi e di altro genere che consentano un'attuazione sostanziale dei principi dell'economia circolare.

Pur evitando il *gold-plating*, il Sistema nazionale a rete dovrà sfruttare la flessibilità della norma comunitaria per

proporre l'individuazione di obiettivi ragionevolmente ambiziosi, tenendo conto della situazione di partenza e delle effettive potenzialità dei diversi comparti che costituiscono il sistema. Tutto questo andrà fatto in stretta collaborazione anche con i soggetti privati interessati, che dovranno da un lato rendere operative le nuove disposizioni, dall'altro promuovere essi stessi azioni per la reale implementazione del nuovo sistema. In questo contesto non dovrà essere ignorato e sottovalutato il ruolo delle associazioni ambientaliste e dei consumatori. Diverse sono le linee d'azione che, basandosi sulle competenze del Snpa, dovranno essere sviluppate per supportare il processo di transizione verso l'economia circolare, quali:

- promuovere il riciclaggio di alta qualità di flussi prioritari di rifiuti, contribuendo alla definizione di adeguati criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto (*end-of-waste*) a livello nazionale
- individuare strumenti di tipo economico e fiscale volti a incentivare una gestione dei beni e dei rifiuti maggiormente in linea con la gerarchia Ue
- censire e analizzare iniziative innovative in materia di gestione dei rifiuti e di economia circolare a livello nazionale e internazionale, anche attraverso lo scambio di informazioni con istituti di ricerca ed enti esteri deputati alla

protezione dell'ambiente, individuando criteri per la valutazione della replicabilità delle *best practice* nelle realtà nazionali meno avanzate

- individuare idonei regimi di responsabilità estesa del produttore per determinati flussi di prodotti/materiali/rifiuti, partendo da quelli che in termini qualitativi e quantitativi possono contribuire in maniera determinante all'attuazione dell'economia circolare
 - supportare l'attuazione della strategia sulla plastica
 - condurre studi e ricerche per la quantificazione e il *reporting* di particolari flussi di rifiuti, quali quelli alimentari, e monitorare i progressi verso l'economia circolare attraverso gli indicatori individuati in ambito Ue.
- Fondamentale il ruolo che il Snpa potrà e dovrà svolgere per assicurare una corretta informazione e comunicazione, diversificata in base ai diversi fruitori (amministrazioni pubbliche, soggetti privati, cittadini, studenti...) per un loro reale coinvolgimento verso le azioni da mettere in campo per implementare l'economia circolare.

Rosanna Laraja

Ispra

Coordinatrice Tavolo di lavoro "Economia circolare e gestione rifiuti"

PLASTIC FREE CHALLENGE

LA SFIDA PER LIBERARE GLI UFFICI DALLA PLASTICA MONOUSO

Dal 4 ottobre 2018 - giornata dedicata a San Francesco, patrono d'Italia e dell'ecologia - il ministero dell'Ambiente è "plastic free", in seguito alla campagna #IoSonoAmbiente fortemente voluta e promossa dal ministro Sergio Costa, alla quale hanno aderito molte istituzioni e aziende, tra gli altri la Camera dei deputati, il ministero dello Sviluppo economico, alcune Università, il Cnr-Irsa, diversi Comuni. Tra le misure adottate dal Ministero per abolire la plastica monouso:

- l'eliminazione dai distributori delle bottiglie di plastica
- l'installazione degli erogatori di acqua naturale o frizzante, anche refrigerata
- la distribuzione gratuita ai dipendenti di borracce in alluminio riciclato, per consumare l'acqua alla scrivania
- la sostituzione dei bicchieri di plastica con quelli di carta, e delle paline di plastica per girare il caffè con quelle di legno nei distributori di bevande calde
- la proposta di percorsi virtuosi per diventare sempre più *plastic free*
- la promozione di campagne di sensibilizzazione per i cittadini e di corsi di aggiornamento professionale per gli operatori della comunicazione
- l'eliminazione dei prodotti monouso nell'asilo nido del Ministero.

Le aziende e gli enti pubblici che decidono di diventare *plastic free* possono utilizzare i materiali informativi a disposizione sul sito del Ministero, comunicando le iniziative assunte all'indirizzo plasticfree@minambiente.it per vederle poi inserite sul sito www.minambiente.it (DR)

