

STATI GENERALI DELLA GREEN ECONOMY

GRUPPO DI LAVORO 2

SVILUPPO DELL'ECOEFFICIENZA, DELLA RINNOVABILITÀ DEI MATERIALI E DEL RICICLO DEI RIFIUTI.

PREMESSA

La Conferenza di Rio de Janeiro, il vertice mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, si è chiusa con l'adozione di un documento di circa 50 pagine inteso a rafforzare e rendere concreti gli impegni già assunti, **individuando la green economy come obiettivo principale nel contesto dello sviluppo sostenibile** e come strumento per eliminare la povertà. In tale contesto vengono evidenziati diversi settori di intervento per i quali sarà necessario adottare iniziative e misure concrete e tra di essi figura anche una **migliore gestione dei rifiuti**.

Ma affinché tale processo virtuoso si metta in moto è assolutamente necessario e imprescindibile che il **quadro normativo di riferimento** degli operatori che investono le proprie risorse alimentando l'economia nazionale **soddisfi i requisiti della chiarezza, omogeneità, stabilità e semplificazione**. Va da sé infatti che se non vi sono **regole chiare e stabilità del tessuto normativo e regolamentare** i meccanismi dell'economia si paralizzano o, nella migliore delle ipotesi, rallentano e ciò ovviamente a danno di un sano sviluppo della green economy che, per decollare ha bisogno di risorse e di investimenti.

Altrettanto imprescindibile è il concetto di **omogeneità** nel rilascio delle autorizzazioni da parte degli Organi preposti: aspetto su cui FISE Assoambiente si è impegnata particolarmente ottenendo l'inserimento, nell'ultimo Testo Unico sull'ambiente, di una specifica disposizione che impone allo Stato di definire linee guida sui contenuti minimi delle autorizzazioni rilasciate in materia di gestione dei rifiuti. E' da tempo infatti che gli operatori del settore denunciano per il tramite di FISE Assoambiente un preoccupante problema, diffuso a livello nazionale ed emerso con evidenza soprattutto nell'ultimo decennio,, che sta creando, con l'applicazione di alcune specifiche normative di settore (come ad es: l'AIA – Autorizzazione Integrata Ambientale), forti difformità di condizioni operative e di mercato tra impianti che pur svolgendo la stessa attività industriale, ma avendo ricevuto da parte dell'autorità competente una differente codificazione rientrano a pieno titolo o non rientrano affatto nel campo di applicazione di specifiche norme. E' evidente che tale difformità nel rilascio dei titoli autorizzativi non fa che "alterare" il mercato sottraendo importanti risorse ad un virtuoso percorso "green" da parte delle aziende di gestione dei rifiuti e penalizzando l'operatore sia sul territorio nazionale che comunitario in termini di competitività.

Ultimo aspetto ma primo, forse, in ordine di importanza è **l'obiettivo della semplificazione normativa** che dovrebbe essere il “leit motiv” che orienta il legislatore nell'adozione dei provvedimenti ma che nell'ultimo ventennio non solo non è stato perseguito ma anzi ha subito un'inversione di tendenza determinando un “ingolfamento” della normativa italiana sulla gestione dei rifiuti che si è nel tempo declinata con un coacervo di norme stratificate e non coordinate che tutto sono eccetto che semplici.

Si ritiene che tutto questo percorso di **riassetto della regolamentazione nazionale** ispirato ai principi di cui sopra rappresenti **il primo passo che il Legislatore deve necessariamente e rapidamente compiere** affinché il mercato della green economy possa svilupparsi in maniera sana e duratura assicurando al nostro Paese un posto di prim'ordine nel contesto mondiale dei paesi industrializzati che rispettano i principi dello sviluppo sostenibile e, al contempo, **“promuovendo” l'ambiente a fattore di competitività e non a limite della crescita economica.**

OSTACOLI E BARRIERE - POLITICHE, MISURE, TARGET, PER LO SVILUPPO DELL'ECOEFFICIENZA, DEL RICICLO DEI RIFIUTI E DELLA RINNOVABILITÀ DEI MATERIALI

La necessità di un utilizzo delle risorse più sostenibile ed efficiente rappresenta un obiettivo primario nel cammino verso una transizione alla “green economy”, dove il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti costituiscono un passaggio imprescindibile anche per diminuire la dipendenza dall'estero nell'approvvigionamento di materie prime ed energia.

Diversi Paesi, in Europa, hanno già da tempo fatto proprio questo approccio: basti pensare alla Germania, la cui legge sui rifiuti è titolata come legge sull'economia circolare, riconducendo in tal modo il concetto di rifiuto non a quello di scarto indesiderato, ma a quello di risorsa. Anche in Italia, notoriamente carente di materie prime, i rifiuti, in particolare alcune tipologie, rappresentano una risorsa fondamentale per ridurre l'importazione delle materie prime necessarie al sistema industriale italiano. Tuttavia, a differenza della Germania, dove le normative e gli accordi di settore sono stati utilizzati per promuovere il riciclo ed il recupero energetico favorendo soluzioni diversificate per tutte le merceologie, nel nostro Paese il riciclo dei rifiuti cresce (compatibilmente con la crisi economica) in quei settori dove storicamente esiste un mercato dei materiali riciclati, mentre fatica ad affermarsi nei comparti e nelle aree geografiche dove non c'è sufficiente domanda, o dove vi sono condizioni di mercato o di contesto che non favoriscono il recupero.

Per quanto riguarda queste ultime, va anzitutto osservato che il tessuto imprenditoriale del settore del recupero appare caratterizzato da un diffuso sottodimensionamento che impedisce alle aziende di competere correttamente ed efficacemente con i propri concorrenti esteri. C'è pertanto bisogno di una seria politica di supporto allo sviluppo in senso industriale delle realtà imprenditoriali, anche tramite l'incentivazione delle forme di aggregazione.

Va inoltre delimitato più chiaramente il rispettivo ambito di intervento dei soggetti pubblici e di quelli privati nel mercato in oggetto, sia attraverso l'emanazione del tanto atteso decreto sui criteri di assimilazione (così da tracciare i confini della privativa comunale in relazione alle reali esigenze dell'utenza e a criteri di qualità nel servizio), sia per quanto riguarda la disciplina dell'affidamento in house. Tali questioni, ove non correttamente gestite, determinano ostacoli allo sviluppo delle aziende del settore e al loro adeguamento, anche dimensionale, al contesto concorrenziale italiano e internazionale.

In generale, si può sostenere che il nostro Paese soffre della mancanza di un quadro normativo sui rifiuti stabile e uniformemente applicato nelle varie aree del territorio nazionale, che costituisce uno dei principali ostacoli alla crescita degli investimenti e dell'occupazione nel settore. In questo senso, da una parte, è necessario ridurre i carichi amministrativi, ove inutili, dall'altra, c'è bisogno di regole chiare ed applicabili, e soprattutto di un'interpretazione omogenea sul territorio nazionale, da parte delle diverse autorità, di concetti come quello di "sottoprodotto", "materia prima secondaria", "pericolosità" di un materiale o di un rifiuto.

Quali sono dunque le condizioni e le leve che occorre attivare per stimolare il mercato dei materiali riciclati?

Anzitutto andrebbero realizzate quelle opportune politiche di green procurement e green purchasing che purtroppo in Italia, a differenza di altri Paesi, ancora stentano a decollare salvo alcune realtà locali, nonostante in materia sia stata introdotta una normativa in attuazione di quella europea (come il Piano nazionale GPP – i relativi criteri settoriali per rendere "verde" un appalto sono in corso di completamento) o di iniziativa esclusivamente nazionale (come il DM 203/2003, che stabilisce l'obbligo del contenuto del 30% di materiali riciclati negli acquisti della pubblica amministrazione, e che tuttavia è rimasto lettera morta per complessità applicativa).

Uno degli aspetti fondamentali per consentire la diffusione del GPP è la sensibilizzazione delle pubbliche amministrazioni e delle aziende utilizzatrici rispetto all'impiego dei materiali riciclati, puntando a vincere le resistenze culturali nei confronti di quei materiali che derivano da rifiuti. Per far ciò è necessario quindi puntare sui benefici, economici, ambientali, tecnici e sociali che l'utilizzo di questi prodotti possono apportare favorendo la diffusione delle corrette informazioni relative al loro utilizzo, ai rischi effettivi a questo connessi, e non da ultimo al risparmio economico e ambientale (in termini di spreco evitato di risorse naturali, di energia, e di mancato inquinamento) che lo stesso uso consente. In questo lento, ma indispensabile, processo, un ruolo fondamentale lo giocano la puntuale standardizzazione dei materiali derivati dai rifiuti, la definizione e l'applicazione dei criteri comunitari sull'End-of-waste, il coordinamento degli stessi con la normativa italiana sulle materie prime secondarie, la diffusione dell'uso della marcatura CE come strumento di certificazione e garanzia sulla qualità dei materiali. In tale contesto, occorrerebbe riscrivere i capitolati in chiave più moderna ed eco-sostenibile facendo riferimento non più e non tanto all'origine dei materiali (se naturale o da rifiuti) quanto alle caratteristiche prestazionali che essi devono avere in relazione agli usi specifici cui sono destinati. In questo senso, si sono rivelate molto utili le Linee guida emanate da alcuni enti di programmazione che hanno aiutato le stazioni appaltanti a meglio inquadrare la problematica.

Positiva, in questo senso, è stata l'esperienza avviata dalla Provincia di Torino, grazie ad un'intesa con FISE-UNIRE, ECOPNEUS, SITEB e ANFIA, per la costruzione di un tratto stradale della

“Circonvallazione Borgaro – Venaria” utilizzando i cosiddetti asfalti gommati (asfalti costituiti da bitumi modificati con aggiunta di polverino ottenuto dalla frantumazione e dal trattamento dei Pneumatici Fuori Uso). Tale progetto (ricopertura di un tratto di strada, pari a una superficie di circa 16.000 m², con conglomerato bituminoso contenente polverino di gomma proveniente dal recupero di PFU) ha evidenziato come le proprietà più interessanti degli asfalti gommati siano la maggiore durata, i minori costi di manutenzione, la maggiore resistenza della superficie alle deformazioni permanenti, la ridotta sensibilità alla temperatura e la migliorata resistenza all’invecchiamento e all’ossidazione. Tali caratteristiche contribuiscono, anche in modo sensibile, a ridurre il numero di incidenti stradali.

Per dare impulso a nuove forme di collaborazione tra soggetti pubblici e privati, perseguire obiettivi comuni in una forma più snella ed efficace, superare “impasse” normativi e cercare nuove soluzioni alla “chiusura” del ciclo del rifiuto, la strada più diretta e dinamica sembra sempre più quella degli Accordi di filiera o di settore, anche a livello locale, con l’intervento (auspicabile) della pubblica amministrazione. Questi strumenti hanno mostrato la loro validità in numerosi campi, dagli imballaggi, ai RAEE, ai veicoli fuori uso, alla frazione tessile, e la loro efficacia si fonda su una responsabilizzazione diffusa di tutti gli attori, ciascuno coinvolto per le proprie specifiche finalità, competenze e professionalità. Tali accordi offrono una buona testimonianza di come si possa costruire una governance del sistema dei rifiuti tenendo presente i diversi interessi ed esigenze in gioco, ma agendo per un fine comune.

Per quanto riguarda infine la quota di materiali destinati al recupero in impianti esteri, se da un lato occorre far salva la necessità di salvaguardare la parità di condizioni (ambientali) di trattamento rispetto agli impianti italiani, come prescritto dalla normativa nazionale (art. 220, comma 2 del TUA) ed europea (art. 49, comma 2, Reg. 1013/2006) dall’altro occorre evidenziare nuovamente che qualsiasi vincolo alle esportazioni che si può stabilire in via di principio non può prescindere dalla valutazione di aspetti concreti, che vanno affrontati preventivamente. Tra questi si possono citare la definizione di EoW a livello europeo e a livello nazionale: la classificazione di uno stesso bene o materiale come merce o come rifiuto determina infatti la possibilità di esportare lo stesso senza soggiacere alle restrizioni ed alle garanzie previste dalle norme nazionali ed europee sulle spedizioni di rifiuti.

Si tratta, come si vede, di sistemi complessi che interagiscono a più livelli, riguardo cui l’Associazione è fermamente convinta che solo attraverso il coinvolgimento ed il coordinamento sia delle rappresentanze delle imprese, che delle Autorità ispettive possa essere perseguito il duplice obiettivo di assicurare controlli efficaci e snellezza nelle procedure.

Sulla base di quanto sopra evidenziato possono svolgersi, in conclusione, le seguenti considerazioni. Premesso che occorre sviluppare un’industria nazionale del riciclo creando e promuovendo le opportune condizioni di mercato, va affrontata, accanto alla questione di garantire gli approvvigionamenti delle materie prime (secondarie) al sistema produttivo, quella di rafforzare e sviluppare l’intera filiera del riciclo, dalla raccolta al recupero e al riciclaggio/riutilizzo, nei suoi vari aspetti: dal problema energetico, al problema della corretta gestione degli scarti, ai possibili incentivi per promuovere il settore, al sostegno della domanda e di nuove leve di mercato come il green procurement, alla qualificazione degli impianti di trattamento, allo sviluppo di nuove tecnologie.

Senza tale approccio “di sistema” non è possibile garantire che i materiali raccolti incontrino, in prospettiva, le condizioni oggettive di contesto per poter essere impiegati nel nostro Paese, in modo efficiente, come sostituti delle materie prime, consentendo, per tanto, lo sviluppo delle raccolte differenziate di rifiuti in Italia.