

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro verde — La gestione dei rifiuti organici biodegradabili nell'Unione europea

COM(2008) 811 def.

(2009/C 318/18)

Relatore: **BUFFETAUT**

La Commissione, in data 3 dicembre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al:

«Libro verde - La gestione dei rifiuti organici biodegradabili nell'Unione europea»

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 2 settembre 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore BUFFETAUT.

Alla sua 456a sessione plenaria, dei giorni 30 settembre e 1° ottobre 2009 (seduta del 1° ottobre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 160 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore l'iniziativa intrapresa dalla Commissione nel suo Libro verde. Si rammarica tuttavia che la riflessione non riguardi tutti i rifiuti organici biodegradabili, bensì esclusivamente una loro categoria.

1.2 In mancanza di una regolamentazione comune il Comitato raccomanda un'armonizzazione dei principi e dei metodi tecnici.

1.3 Il CESE insiste sulla necessità di rispettare la gerarchia dei metodi di gestione dei rifiuti e di incentivare e favorire il riciclo e il recupero, e in modo particolare il recupero energetico.

1.4 Il Comitato raccomanda di adoperarsi al massimo per ridurre la produzione dei rifiuti da parte dei consumatori e dei produttori industriali, pur sapendo che le quantità che si possono evitare in questo modo sono trascurabili. Dato che le condizioni locali influiscono molto sulla gestione dei rifiuti e sulle possibilità di utilizzare il materiale così prodotto, il Comitato giudica che per il momento l'Unione europea dovrebbe indicare orientamenti chiari e definire obiettivi di qualità, piuttosto che prevedere regole vincolanti uniformi sulle modalità di produzione del compost. Occorre pertanto lasciare agli Stati membri un margine di manovra per l'attuazione degli obiettivi europei. Sarebbe tuttavia necessario, dopo cinque anni dall'adozione degli eventuali orientamenti, fare un bilancio dell'attuazione della politica europea. Se questo risultasse insoddisfacente, bisognerebbe allora prevedere una legislazione più vincolante.

zione della politica europea. Se questo risultasse insoddisfacente, bisognerebbe allora prevedere una legislazione più vincolante.

2. Che cosa s'intende per «rifiuti organici biodegradabili»?

2.1 Per «rifiuti organici biodegradabili»⁽¹⁾ si intendono i rifiuti organici biodegradabili di giardini e parchi, i rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio nonché i rifiuti simili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare. Non rientrano in questa definizione i residui agricoli o silvicoli, il letame, i fanghi di depurazione o altri rifiuti organici biodegradabili come i tessuti naturali, la carta o il legno trattato. Il Libro verde in esame è dedicato non già all'ampia categoria dei «rifiuti organici biodegradabili» (*déchets biodégradables*)^(*), bensì a una loro tipologia specifica, quella che in francese è denominata *bio-déchets* (*bio-waste* in inglese).

2.2 La quantità totale di rifiuti organici biodegradabili prodotta annualmente nell'UE è stimata in 76,5-102 Mt di rifiuti alimentari e di giardino inclusi nei rifiuti solidi urbani indifferenziati e fino a 37 Mt di rifiuti prodotti dall'industria alimentare e delle bevande.

3. Qual è la necessità di un Libro verde?

3.1 Anzitutto, va tenuto presente che le politiche in materia variano nettamente da uno Stato membro all'altro. Occorre dunque stabilire se tali politiche a livello nazionale siano sufficienti, o se non sia preferibile e più efficace un'azione comunitaria, ferma restando l'importanza delle condizioni locali specifiche, segnatamente di ordine climatico.

3.2 La direttiva quadro sui rifiuti invita la Commissione a valutare la gestione dei rifiuti organici per prevedere, se del caso, una proposta legislativa oppure linee guida.

(1) Ndt: il testo francese del parere distingue fra *bio-déchets* e *déchets biodégradables*. Tuttavia, il termine *bio-déchets* utilizzato nel doc. COM(2008) 811 def. è tradotto in italiano con «rifiuti organici biodegradabili», il che rende difficile evidenziare la distinzione operata dal relatore nel presente parere. La direttiva quadro sui rifiuti [COM(2005) 667 def. - 2005/0281 (COD)] usava semplicemente il termine *déchets biodégradables*, tradotto in italiano con «rifiuti biodegradabili».

3.3 La Commissione ha pubblicato due documenti di lavoro, rispettivamente nel 1999 e nel 2001, ma la situazione si è nel frattempo modificata, in particolare con l'adesione di 12 nuovi Stati membri.

3.4 Il Libro verde si propone dunque di accertare le opzioni disponibili per migliorare la gestione dei rifiuti organici biodegradabili. Si tratta di avviare un dibattito sull'opportunità di un'azione comunitaria futura che tenga conto della gerarchia dei rifiuti e dei possibili vantaggi sul piano economico, sociale e ambientale. Ciò è difficoltoso a causa delle numerose incognite in materia.

4. Le tecniche attuali

4.1 Negli Stati membri vengono utilizzati i seguenti sistemi:

- la raccolta differenziata, che permette la produzione di un compost di qualità superiore,
- la messa in discarica, tuttora molto utilizzata per i rifiuti solidi urbani,
- l'incenerimento, con recupero di energia (meno rilevante nel Sud, dove è meno utile sfruttare il calore prodotto),
- il trattamento biologico,
- il trattamento con altri rifiuti,
- la trasformazione del compost in pellet («pellettizzazione»),
- il trattamento aerobico,
- il trattamento anaerobico,
- il trattamento meccanico-biologico (TMB), che abbina i processi meccanici (separazione) ai processi biologici.

4.2 Gli Stati membri fanno ricorso a tutte queste tecniche, ma tra di esse tre risultano prevalenti: l'incenerimento per evitare la messa in discarica, il recupero di percentuali elevate di materiale con tassi d'incenerimento relativamente bassi, e la messa in discarica.

4.3 Anche le regolamentazioni presentano notevoli differenze tra Stati membri. Ne esistono per l'impiego e la qualità

del compost (però diverse da uno Stato membro all'altro), e anche per il recupero dell'energia, introdotte a livello comunitario.

4.4 L'impatto ambientale ed economico varia a seconda delle tecniche adottate. La messa in discarica è considerata meno onerosa, mentre l'incenerimento richiede investimenti più cospicui. Quanto al trattamento biologico, le tecniche sono talmente diverse che è difficile indicare un costo unico.

5. Osservazioni di carattere generale

5.1 Campo d'applicazione

5.1.1 Il Libro verde in esame non si applica all'intera categoria dei «rifiuti organici biodegradabili» (*déchets biodégradables*), bensì a una loro tipologia specifica: quella che in francese è denominata *bio-déchets*. In un certo senso si crea così una nuova categoria di rifiuti organici biodegradabili che comprende unicamente i rifiuti verdi derivanti da parchi, giardini, ecc. e i rifiuti alimentari prodotti da nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e impianti dell'industria agroalimentare.

5.1.2 I circuiti di raccolta e gli strumenti di trattamento per entrambe le categorie di rifiuti summenzionati, e talvolta anche le filiere del recupero, vengono previsti e attuati in maniera analoga. Di conseguenza sarebbe stato più logico adottare un approccio globale uniforme mediante un'unica normativa. Quella che non fosse possibile, occorrerebbe almeno una regolamentazione armonizzata sotto il profilo dei principi e dei metodi tecnici.

5.1.3 I metodi di gestione dei rifiuti organici biodegradabili (appartenenti a entrambe le categorie menzionate in precedenza) devono evidentemente rispettare la gerarchia dei metodi di gestione dei rifiuti in generale: prevenzione, riciclaggio (nella fattispecie non si può contemplare il riutilizzo), altri tipi di recupero, fra l'altro a fini energetici, e infine smaltimento.

5.1.4 Chiaramente, la prevenzione alla fonte è il metodo preferibile. Nella pratica si tratta di limitare sia la percentuale di alimenti inutilizzati che finisce nei rifiuti, sia la produzione di rifiuti verdi derivanti da parchi, giardini, ecc. adottando metodi di coltivazione adeguati. Occorre tuttavia essere realisti: la produzione di rifiuti non può essere evitata.

5.1.5 Per questo tipo di rifiuti il riciclaggio è da considerare come il metodo di gestione prioritario: si tratta di produrre ammendante organico mediante compostaggio, oppure concime mediante metanizzazione. Il metodo di raccolta che precede il trattamento biologico riveste grande importanza. Si può procedere mediante raccolta differenziata alla fonte oppure mediante raccolta indifferenziata seguita dallo smistamento nell'apposito centro. A questo proposito è importante sottolineare che la qualità dei prodotti utilizzati per la fabbricazione del compost determina, in larga misura, la qualità del prodotto finale. Ciò che conta è raggiungere i traguardi previsti in materia di riciclaggio e di qualità del materiale finale, indipendentemente dalle tecnologie o dai metodi organizzativi impiegati.

5.1.6 Per i rifiuti organici biodegradabili l'efficienza del processo di recupero è ottimizzata grazie alla metanizzazione. Il recupero di energia dalla frazione residua dei rifiuti è un complemento indispensabile delle filiere del riciclaggio di questo tipo di rifiuti che consente di sfruttarne al meglio il potenziale energetico.

5.2 L'impiego dei compost

5.2.1 In proposito si deve sottolineare che gli impieghi variano molto a seconda delle situazioni esistenti negli Stati membri e che gli scambi commerciali d'importazione/esportazione sono molto limitati. Il mercato dei compost è essenzialmente locale. In taluni paesi il compost è utilizzato principalmente in agricoltura, mentre in altri è maggiormente destinato al pubblico, che lo usa per le piante o per arricchire il suolo. Sembra pertanto logico che la regolamentazione venga concepita in funzione dell'uso del prodotto finale. Si possono distinguere tre grandi categorie di impieghi/prodotti:

- nutrizione dei vegetali e del suolo,
- miglioramento delle proprietà fisiche del suolo,
- sostituzione parziale del terreno.

5.2.2 In ogni caso, i criteri di qualità sanitaria e ambientale dei materiali finali (compost o digestati) vanno definiti sulla scorta di studi dei rischi scientifici. I criteri finali di qualità dei compost o dei digestati devono essere stabiliti in funzione degli impieghi previsti e di analisi accurate dei rischi basate su metodologie valide e collaudate.

5.3 Il livello decisionale

5.3.1 La responsabilità di sviluppare il trattamento dei rifiuti organici biodegradabili, trattamento le cui condizioni variano a seconda delle caratteristiche geografiche e climatiche e della domanda di compost sul mercato, va lasciata di preferenza agli Stati membri, i quali opereranno sulla base di linee guida chiare, definite a livello europeo, e di criteri qualitativi scientifici.

5.3.2 La politica dell'UE dovrebbe quindi poggiare sugli elementi che seguono: definizione di standard per il compost, un forte sostegno alla raccolta differenziata e al riciclaggio, definizione di standard per il processo di produzione del compost nonché scambio di buone pratiche. In tutto ciò occorre mantenere una certa flessibilità: perciò vanno preferite linee guida chiare piuttosto che misure legislative troppo vincolanti e inadeguate alle condizioni locali. Nella pratica gli enti locali hanno a disposizione tutta una serie di misure, in particolare in materia di politica tariffaria e fiscalità. Così, ad esempio in Francia, il fatto che un comune opti per la raccolta differenziata comporta una diminuzione della tassa sul ritiro dei rifiuti domestici, il che va a vantaggio diretto dei contribuenti. Si tratta di un'agevolazione che offre notevoli incentivi alle autorità comunali. Ciò non toglie, tuttavia, che la raccolta differenziata sia più facile da organizzare nelle zone rurali o suburbane che nei centri cittadini, in particolare nei centri storici.

5.4 La classificazione del compost. Anziché classificare la qualità del compost in funzione del tipo di raccolta (differenziata o indifferenziata), sarebbe preferibile definire criteri di qualità del prodotto finale indipendentemente dalla sua origine, in funzione di criteri scientifici e sanitari validi e della destinazione prevista.

5.5 Le tecniche da incoraggiare. È difficile imporre la raccolta differenziata, perché nella pratica essa può risultare molto difficile soprattutto nei centri urbani, tuttavia va incoraggiata quando tecnicamente ed economicamente è possibile. Ciò va accompagnato da un'intensa politica di informazione e di comunicazione intesa a trasformare i comportamenti e le abitudini dei cittadini.

5.5.1 Il trattamento biologico va preferito ad altre forme di trattamento, e in particolare alla messa in discarica. A questo proposito si fa rilevare che alcuni strumenti economici e fiscali possono incitare a trovare soluzioni alternative alla messa in discarica. Tra questi strumenti si possono citare, ad esempio, l'aumento o l'introduzione di tasse sulla messa in discarica dei rifiuti in modo da finanziarne il trattamento a fini di recupero. È anche necessario offrire alternative a costi abbordabili.

5.5.2 Occorre in ogni caso far presente la gerarchia dei metodi di gestione dei rifiuti e rafforzare le misure intese a prevenire la produzione di rifiuti.

5.6 Impianti non contemplati dalla futura direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC). Gli impianti che non rientrerebbero nel campo d'applicazione di tale direttiva, e cioè quelli che hanno una capacità giornaliera inferiore a 50 t di rifiuti trattati, dovrebbero rispettare un sistema di garanzia della qualità. È importante sottolineare che, anche se questi impianti di piccole dimensioni rappresentano il 30 % della totalità degli impianti, essi trattano soltanto una percentuale molto esigua della quantità complessiva di rifiuti.

6. Osservazioni specifiche: otto quesiti

6.1 La Commissione ha posto alle parti interessate otto quesiti specifici. Il Comitato economico e sociale europeo intende fornire una risposta al riguardo.

6.2 Quesito 1: Ridurre la produzione di rifiuti

6.2.1 Non si può che essere d'accordo sull'obiettivo generale di ridurre la produzione di rifiuti. Questa prevenzione può avere carattere quantitativo o/e qualitativo. Nel primo caso si tratta di limitare la quantità dei rifiuti immessi nelle filiere della gestione collettiva, mediante il compostaggio effettuato direttamente dai privati o a livello degli enti locali: tuttavia queste tecniche hanno un impatto limitato a livello del volume e un effetto piuttosto ridotto nel breve e medio termine. Nel caso della prevenzione di carattere qualitativo si tratta di evitare la contaminazione dei rifiuti organici biodegradabili.

6.2.2 In entrambi i casi è necessario sensibilizzare ed educare la popolazione, che ha un ruolo essenziale non solo nella produzione dei rifiuti, ma anche nella loro differenziazione e raccolta. In concreto, quest'opera di sensibilizzazione dovrebbe essere anzitutto mirata ai maggiori produttori di rifiuti.

6.2.3 Si potrebbero raccomandare le seguenti misure specifiche:

- campagne intese a ridurre la produzione di rifiuti alimentari,
- utilizzo di sacchi della spazzatura biodegradabili e totalmente compostabili,
- raccolta selettiva dei rifiuti domestici pericolosi,
- incentivi, per i maggiori produttori, a promuovere le raccolte differenziate dei rifiuti organici biodegradabili,
- riduzione della produzione di rifiuti nella catena dell'approvvigionamento.

6.3 *Quesito 2: Limitare la messa in discarica*

6.3.1 Il fatto di limitare maggiormente la messa in discarica dei rifiuti organici biodegradabili presenta vantaggi ambientali e consentirebbe di utilizzare tali rifiuti per recuperare energia, di riciclare i materiali e di produrre maggiori quantità di compost, ma richiede l'esistenza di diverse alternative possibili a costi abbordabili.

6.3.2 Sarebbe opportuno incentivare il trattamento biologico, ad esempio grazie a strumenti finanziari. In Francia il gettito dell'aumento della tassa sull'interramento in discarica è destinato a una redistribuzione a favore dei trattamenti biologici. Si dovrebbe altresì prevedere la fissazione di tassi di riciclaggio dei rifiuti organici biodegradabili.

6.4 *Quesito 3: Opzioni per il trattamento dei rifiuti organici biodegradabili non conferiti in discarica*

6.4.1 Risulta particolarmente indicata la digestione anaerobica dei rifiuti con recupero di energia grazie al biogas e impiego del digestato per la fabbricazione del compost. È un metodo conforme alla nozione del «ciclo di vita», in quanto permette di ridurre le emissioni di gas a effetto serra, di migliorare la qualità del suolo grazie al compost e di recuperare energia producendo biogas.

6.4.2 In ogni caso, a prescindere dal metodo scelto, va data la priorità al riciclaggio con produzione di concimi che ritorneranno nel terreno grazie a trattamenti ecologici il cui impatto ambientale positivo è unanimemente riconosciuto.

6.4.3 La nozione di «ciclo di vita» è interessante, ma il suo utilizzo concreto si scontra con il fatto che gli strumenti attual-

mente disponibili non consentono di metterla in pratica. Occorre migliorare i metodi di valutazione della gestione per tenere conto degli effetti del cambiamento climatico e del problema della qualità dei suoli.

6.4.4 Si dovrebbero applicare disposizioni meno rigorose per l'incenerimento dei rifiuti di qualità omogenea dato che questo metodo presenta minori rischi.

6.5 *Quesito 4: Migliorare il recupero di energia*

6.5.1 I rifiuti organici biodegradabili urbani contribuiscono per il 2,6 % alla produzione di energia rinnovabile. È il risultato dei metodi di trattamento attualmente impiegati: incenerimento, trattamento del biogas prodotto nelle discariche, biogas ottenuto con la metanizzazione.

6.5.2 Stando all'Agenzia europea per l'ambiente, il potenziale energetico dei rifiuti urbani sarebbe di 20 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio, il che rappresenta circa il 7 % del potenziale globale delle energie rinnovabili di cui si disporrà nel 2020. È una cifra nient'affatto trascurabile, quindi non è opportuno dare un giudizio a priori negativo del recupero energetico dei rifiuti. Lo sviluppo della metanizzazione dei rifiuti organici biodegradabili va considerato come una soluzione interessante, che deve essere incoraggiata.

6.5.3 È essenziale promuovere lo sviluppo di tecnologie nuove e più efficienti onde accrescere l'eliminazione dei rifiuti mediante impianti per la produzione di biogas e altri tipi d'impiego dei rifiuti per la produzione di biocombustibili.

6.6 *Quesito 5: Il riciclaggio dei rifiuti organici biodegradabili*

6.6.1 È indispensabile promuovere il riciclaggio e le attività di recupero dei rifiuti organici biodegradabili. Occorre non solo informare e incoraggiare i produttori di tali rifiuti, ma anche fare pressione sulle amministrazioni responsabili in materia. Si potrebbe ad esempio incoraggiare ciascuno Stato membro a stabilire un obiettivo per l'utilizzo dei concimi ottenuti con materiali rinnovabili.

6.6.2 Si potrebbero contemplare le seguenti misure:

- incentivi fiscali a favore d'iniziative per il riciclaggio di rifiuti organici biodegradabili e di recupero dei compost/dei digestati,
- l'introduzione, negli appalti, di clausole che incoraggino l'uso dei concimi ottenuti con materiali rinnovabili,
- la promozione di sistemi di garanzia della qualità per le varie fasi dei trattamenti biologici,
- il recupero dell'energia dalla frazione residua dei rifiuti.

6.7 Quesito 6: *Promuovere l'uso del compost/digestato*

6.7.1 Tenuto conto della diversità degli impieghi e dei prodotti, occorrerebbe stabilire delle regole sia per i compost che per il loro impiego.

6.7.2 Per quanto riguarda i compost, è necessario stabilire dei massimali per i contaminanti, gli inquinanti e gli agenti patogeni.

6.7.3 Per l'uso dei compost sarebbe opportuno stabilire:

- obiettivi di nutrizione dei vegetali e del suolo,
- obiettivi di miglioramento delle proprietà fisiche del terreno,
- obiettivi di parziale sostituzione del suolo.

6.7.4 Ciascun obiettivo dovrebbe corrispondere alle caratteristiche e alle qualità dei compost interessati. In ciascuno di questi casi, sulla base di studi scientifici dei rischi, bisognerebbe definire dei criteri qualitativi dei materiali finali sotto il profilo sanitario e ambientale. Tali criteri riguarderebbero gli inquinanti, gli agenti patogeni e le impurità.

6.7.5 Il problema dell'utilizzo del compost prodotto con rifiuti indifferenziati è legato al problema del metodo di trattamento. La raccolta differenziata alla fonte è la soluzione più sicura, ma non sempre facile da organizzare. La soluzione alternativa consiste in una raccolta indifferenziata seguita dalla separazione nell'impianto di trattamento o in un apposito centro di smistamento. Di conseguenza, considerato che le tecniche a disposizione sono numerose, occorre garantire che, indipendentemente dal metodo impiegato, vengano conseguiti gli obiettivi del riciclaggio e della qualità del materiale finale.

6.8 Quesito 7: *Lacune nel quadro normativo vigente*

6.8.1 Tutti gli impianti per il trattamento dei rifiuti devono formare oggetto di vigilanza e regole rigorose. Un testo specifico sulla gestione dei rifiuti organici biodegradabili che definisca norme minime a livello europeo consentirebbe, senza modificare la soglia prevista dalla direttiva IPPC, di assicurare una migliore sorveglianza degli impianti di compostaggio, che spesso sono al di sotto di questa soglia.

6.9 Quesito 8: *Vantaggi e svantaggi delle tecniche di gestione dei rifiuti organici biodegradabili*

6.9.1 Il Libro verde fa riferimento alla gerarchia dei sistemi di trattamento dei rifiuti, e giustamente raccomanda di limitare la messa in discarica. L'incenerimento può essere un buon metodo di valorizzazione dei rifiuti organici biodegradabili (per il recupero di energia), ma è evidente che in questo caso i nutrienti contenuti nei rifiuti non vengono utilizzati per migliorare la qualità dei suoli. Dal canto suo, il compostaggio ha il merito di produrre un materiale con notevole valore fertilizzante e proprietà idonee al condizionamento del terreno, ma presenta anche l'inconveniente che durante la fabbricazione del compost si producono emissioni di gas a effetto serra. La digestione anaerobica dei rifiuti con produzione e recupero energetico del biogas e impiego del digestato per la fabbricazione di compost è più complessa e richiede investimenti di maggiore rilievo rispetto al compostaggio. D'altro canto consente di ottenere una fonte di energia rinnovabile di migliore qualità.

6.9.2 In linea di principio, è opportuno mantenere la capacità d'innovazione tecnologica degli operatori affinché possano far evolvere le filiere dei rifiuti e migliorarle sul piano sia economico che quantitativo e qualitativo. Ciò che conta è assicurare la migliore qualità possibile del compost prodotto: occorre concentrarsi sugli obblighi di risultato facendo riferimento a soglie definite in base a criteri scientifici, anziché stabilire già in partenza le tecniche da utilizzare.

Bruxelles, 1^o ottobre 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI
