

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 18.5.2010
COM(2010)235 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**relativa alle prossime misure in materia di gestione dei rifiuti organici
nell'Unione europea**

SEC(2010)577

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

relativa alle prossime misure in materia di gestione dei rifiuti organici nell'Unione europea

1. INTRODUZIONE

In base alla versione rivista della direttiva quadro sui rifiuti¹, per rifiuti organici si intendono i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, i rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e i rifiuti simili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare. La definizione non comprende i residui agricoli o silvicoli e non va confusa con il termine più ampio di "rifiuti biodegradabili", nel quale rientrano anche altri materiali biodegradabili quali il legno, la carta, il cartone e i fanghi di depurazione.

Ogni anno vengono prodotti nell'UE tra i 118 e i 138 milioni di tonnellate di rifiuti organici, di cui circa 88 milioni sono costituiti da rifiuti urbani. Si prevede che da qui al 2020 tale cifra aumenterà in media del 10%.

Diversi approcci sono attualmente usati negli Stati membri dell'UE². Si possono distinguere:

- paesi che ricorrono in larga misura all'incenerimento come alternativa alla messa in discarica, con alti livelli di recupero dei materiali e strategie spesso avanzate per la promozione del trattamento biologico dei rifiuti;
- paesi con tassi elevati di recupero del materiale ma con percentuali di incenerimento relativamente basse e con tassi di compostaggio tra i più elevati dell'UE;
- paesi che fanno ricorso alle discariche e in cui, a causa della mancanza di alternative, il loro abbandono continua a costituire la sfida principale.

Nell'UE, in media il 40% dei rifiuti organici viene ancora conferito in discarica (in alcuni Stati membri la percentuale può arrivare fino al 100%). Tuttavia, lo smaltimento in discarica comporta grossi rischi ambientali, quali l'emissione di gas a effetto serra e l'inquinamento del suolo e delle acque sotterranee e sottrae irrevocabilmente risorse preziose (compost, energia) al ciclo naturale ed economico, contravvenendo pertanto agli orientamenti delle politiche dell'UE in materia di gestione dei rifiuti e di gestione sostenibile delle risorse, in particolare alla "gerarchia dei rifiuti", sulla quale dovrebbero basarsi tutte le politiche nazionali in materia di rifiuti.

¹ 2008/98/CE.

² Relazione dell'AEA del luglio 2009 - *Diverting waste from landfill* (Alternative alla messa in discarica).

2. NORMATIVA UE IN MATERIA DI RIFIUTI ORGANICI

La gestione dei rifiuti organici è regolamentata da diversi atti normativi dell'UE. In base alla direttiva quadro sui rifiuti, gli Stati membri hanno l'obbligo di elaborare politiche in materia di gestione dei rifiuti rispettose dell'ambiente e della salute umana e capaci di garantire un uso sostenibile delle risorse naturali. Gli Stati membri sono pertanto giuridicamente tenuti ad ottimizzare il trattamento dei rifiuti organici in funzione delle loro specifiche situazioni. L'articolo 4, relativo alla "gerarchia dei rifiuti", definisce che la scelta migliore è costituita dalla prevenzione, seguita dal riutilizzo, dal riciclaggio e dal recupero di energia. Lo smaltimento (messa in discarica o incenerimento con scarso recupero di energia) è definito come la peggiore alternativa dal punto di vista ambientale. Per flussi di rifiuti specifici, gli Stati membri possono discostarsi dalla gerarchia laddove ciò sia giustificato dal rapporto tra il concetto di ciclo di vita e l'impatto complessivo di tali rifiuti.

La direttiva quadro sui rifiuti invita gli Stati membri ad effettuare la raccolta differenziata dei rifiuti organici e a riciclarli e li autorizza a includerli nel calcolo degli obiettivi obbligatori di riciclaggio dei rifiuti urbani. La direttiva consente inoltre di definire requisiti minimi in seno all'UE per la gestione dei rifiuti organici e criteri di qualità per il compost derivato da tali rifiuti, nonché requisiti relativi all'origine dei rifiuti e ai processi di trattamento. Tali criteri si sono resi necessari per accrescere la fiducia del consumatore e rafforzare il mercato a sostegno di un'economia razionale dei materiali.

La direttiva quadro sui rifiuti fissa una soglia di efficienza energetica al disotto della quale l'incenerimento di rifiuti solidi urbani non può essere considerato un'operazione di recupero. Ciò potrebbe pertanto scoraggiare l'incenerimento di rifiuti organici a basso potere calorifico.

La direttiva sulle discariche³ impone agli Stati membri di ridurre gradualmente la messa in discarica dei rifiuti urbani biodegradabili per giungere, entro il 2016, al 35% rispetto ai valori del 1995. Gli Stati membri che nel 1995 ricorrevano in gran misura alla messa in discarica dispongono di una proroga di quattro anni⁴. Tali interventi sono volti a ridurre la produzione e l'emissione di gas a effetto serra proveniente dalle discariche.

La direttiva sulle discariche non prescrive tuttavia nessuna specifica alternativa per il trattamento dei rifiuti non conferiti in discarica. In pratica, gli Stati membri sono spesso portati a scegliere l'alternativa apparentemente più semplice e meno costosa, noncuranti dei reali benefici ambientali e dei costi. Ciò ha scatenato un lungo dibattito sull'eventuale necessità di un'ulteriore regolamentazione.

3. CONTESTO DELLA COMUNICAZIONE

Nel 2002 il sesto programma di azione in materia di ambiente⁵ ha sollecitato l'elaborazione di una normativa UE sui rifiuti biodegradabili. Nel 2005 la strategia tematica sui rifiuti⁶ ha proposto di sostituire la normativa specifica sui rifiuti organici con una serie di interventi volti a trattare singoli aspetti della gestione dei rifiuti organici. Più di recente, la direttiva quadro sui rifiuti ha imposto alla Commissione l'obbligo di effettuare una valutazione sulla gestione

³ 1999/31/CE.

⁴ Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Regno Unito.

⁵ Decisione 1600/2002/CE.

⁶ COM(2005) 666 definitivo.

dei rifiuti organici allo scopo di presentare una proposta, se opportuno. La presente comunicazione si basa sull'analisi condotta dalla Commissione.

Quale contributo alla sua analisi, la Commissione ha condotto un'ampia consultazione con le parti interessate e ha pubblicato un libro verde⁷. Un primo ciclo di consultazioni sul libro verde si è concluso a metà marzo 2009. È stato chiesto alle parti interessate il loro parere sulle alternative strategiche e tecnologiche, nonché sugli attesi futuri sviluppi nella gestione dei rifiuti organici. La Commissione ha ricevuto quasi 150 osservazioni che ha pubblicato in uno spazio dedicato del sito web CIRCA⁸.

Nel corso di una conferenza che la Commissione ha organizzato il 9 e 10 luglio 2009 in collaborazione con tre Stati membri, le parti interessate hanno avuto l'occasione di presentare ulteriori osservazioni. In tutto erano presenti circa 200 persone⁹. Il 25 giugno 2009 il Consiglio Ambiente ha adottato le sue conclusioni¹⁰ sul libro verde della Commissione. Nell'esprimere preoccupazione per il crescente volume dei rifiuti organici e per il relativo impatto ambientale e nel convenire che una migliore gestione dei rifiuti organici potrebbe contribuire alla lotta contro i cambiamenti climatici, al miglioramento della qualità del suolo (compostaggio) e al raggiungimento degli obiettivi in materia di energie rinnovabili (biogas), il Consiglio ha esortato la Commissione a tenere conto delle condizioni locali al momento di valutare le alternative strategiche e ha invitato quest'ultima a presentare, se del caso, una proposta di normativa UE sui rifiuti biodegradabili entro il 2010. Un progetto di relazione del Parlamento europeo in risposta al libro verde è attualmente in esame.

A maggio, giugno e ottobre 2009 nuove consultazioni delle parti interessate hanno permesso a queste ultime di verificare gli scenari messi a punto per l'analisi della Commissione e di presentare osservazioni in proposito. Ne è risultato un vasto consenso sulle opportunità economiche e ambientali legate ad una migliore gestione dei rifiuti organici, ma anche un'ampia divergenza di opinioni rispetto alla necessità di iniziative legislative a livello dell'UE.

4. AMBITO DI APPLICAZIONE E OBIETTIVI

La presente comunicazione spiega le misure che la Commissione ritiene necessarie in questa fase per ottimizzare la gestione dei rifiuti organici. In particolare, la comunicazione:

- trae conclusioni dall'analisi della Commissione;
- presenta raccomandazioni sulla via da seguire per trarre pieno vantaggio da una corretta gestione dei rifiuti organici;
- descrive le principali linee d'azione che potrebbero essere adottate a livello nazionale o dell'UE e il modo migliore per attuarle.

⁷ COM(2008) 811 definitivo.

⁸ http://circa.europa.eu/Public/irc/env/biowaste_prop/home.

⁹ <http://ec.europa.eu/environment/waste/eventspast/biowaste.htm>.

¹⁰ 2953esimo Consiglio Ambiente, documento n. 11462/09

5. MIGLIORARE LA GESTIONE DEI RIFIUTI ORGANICI - UN POTENZIALE NON SFRUTTATO

L'ottimizzazione del riciclaggio e del recupero dei rifiuti organici comporterebbe i seguenti vantaggi:

- consentirebbe un risparmio economico per i cittadini: per esempio, un terzo degli alimenti acquistati dalle famiglie del Regno Unito (per un valore di circa 19 miliardi di euro) diventa rifiuti. In teoria, fino al 60% di tali rifiuti potrebbe essere evitato¹¹;
- permetterebbe di ridurre le emissioni di circa 10 milioni di tonnellate di CO₂ equivalenti, contribuendo così per il 4% all'obiettivo dell'UE per il 2020, ovvero una riduzione del 10% rispetto alle emissioni del 2005 per i settori che non rientrano nel sistema di scambio delle quote di emissione. In caso di politiche di prevenzione ambiziose potrebbero essere evitati fino a 44 milioni di tonnellate di CO₂ equivalenti¹²;
- circa 1/3 dell'obiettivo fissato dall'UE per il 2020 di usare nei trasporti energia da fonti rinnovabili¹³ potrebbe essere raggiunto usando il biogas ottenuto dai rifiuti organici come carburante per autotrazione, mentre se tutti i rifiuti organici fossero trasformati in energia sarebbe possibile raggiungere quasi il 2% dell'intero obiettivo in materia di energie rinnovabili;
- permetterebbe di aumentare di un fattore del 2,6 il volume del mercato del compost di qualità, che raggiungerebbe circa 28 milioni di tonnellate¹⁴;
- sostituendo con compost il 10% dei fertilizzanti fosfatici, il 9% di quelli potassici e l'8% dei fertilizzanti a base di calcio¹⁵, consentirebbe di risparmiare di risorse;
- grazie all'uso di compost, consentirebbe di migliorare tra il 3% e il 7% dei terreni agricoli impoveriti dell'UE e permetterebbe di affrontare il problema del degrado dei suoli europei¹⁶;
- si tratta di stime che non possono essere sommate, perché riguardano in parte soluzioni concorrenti. Sono però possibili delle sinergie: per esempio, se sul suolo viene usato digestato, la digestione anaerobica può contribuire sia al raggiungimento degli obiettivi di CO₂ e di biocarburanti che al miglioramento del terreno. I vantaggi presentano un notevole potenziale che può contribuire al raggiungimento degli obiettivi ambientali, specie quando sia stata adottata la soluzione economicamente più efficace.

6. PRINCIPALI CONCLUSIONI DELL'ANALISI DELLA COMMISSIONE

Le alternative strategiche discusse nella presente comunicazione si rifanno ad uno scenario di riferimento secondo cui la normativa già in vigore, e in particolare la direttiva sulle discariche, è attuata in tutte le sue parti ma in base al quale per i prossimi 20 anni non

¹¹ Relazione "The Food We Waste" (Il cibo che sprechiamo) per WRAP (UK). Aprile 2008.

¹² Emissioni legate per la maggior parte alla produzione alimentare e ai trasporti.

¹³ Come previsto dall'articolo 3, paragrafo 4 e dall'articolo 21, paragrafo 2, della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

¹⁴ ORBIT/ECN, "Compost production and use in the EU" (Produzione e uso del compost nell'UE), 2008.

¹⁵ ibidem.

¹⁶ Circa il 45% del suolo dell'UE non contiene humus.

verranno prese altre iniziative. Esse si concentrano pertanto sui costi e sui benefici derivanti da misure supplementari, compresi quelli legati ad una migliore applicazione della gerarchia dei rifiuti prevista dalla direttiva quadro sui rifiuti.

L'analisi ha confermato l'esistenza di opportunità significative ed economicamente efficaci. Pur non rivelando lacune politiche a livello dell'UE che potrebbero impedire agli Stati membri di adottare provvedimenti opportuni, essa ha messo in luce come ulteriori misure di sostegno a livello dell'UE, affiancate da maggiori incentivi a livello nazionale e da una corretta applicazione della gerarchia dei rifiuti, aiuterebbero a produrre importanti vantaggi economici ed ambientali per l'intera UE.

Uno dei vantaggi più significativi di una migliore gestione dei rifiuti organici sarebbe la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra; ciò, se paragonato ai costi aggiuntivi, si tradurrebbe in benefici importanti per la società. Al tempo stesso, la produzione di compost e di biogas di buona qualità aiuterebbe a migliorare la qualità del suolo e l'efficienza delle risorse e contribuirebbe ad accrescere il livello di autonomia energetica.

Un miglior adeguamento della gestione dei rifiuti organici alla gerarchia dei rifiuti e ad altre disposizioni della direttiva quadro sui rifiuti potrebbe tradursi in vantaggi ambientali e finanziari compresi tra 1,5 (leggero aumento del riciclaggio) e 7 miliardi di euro (politiche di riciclaggio e di prevenzione ambiziose)¹⁷. La combinazione di politiche di riciclaggio e di prevenzione moderatamente ambiziose porterebbe ad un risparmio di 5,5 miliardi di euro (di cui 4,1 si otterrebbero grazie alla prevenzione dei rifiuti), permetterebbe di ridurre le emissioni di circa 34 milioni di tonnellate di CO₂ equivalenti (tra l'80 il 90% grazie alla prevenzione), rafforzerebbe i mercati del compost e del biogas e creerebbe, grazie alla prevenzione dei rifiuti alimentari, vantaggi finanziari diretti per le famiglie¹⁸.

7. AZIONI PRIORITARIE PER OTTIMIZZARE LA GESTIONE DEI RIFIUTI ORGANICI NELL'UE - COSA ANDREBBE FATTO OLTRE AD APPLICARE LA DIRETTIVA SULLE DISCARICHE

Le iniziative delineate nel presente capitolo sono intese a promuovere il miglior uso possibile della normativa in vigore, lasciando agli Stati membri un ampio margine di discrezione nella scelta dei mezzi d'azione più adatti alle loro specifiche situazioni.

7.1. Iniziative a livello dell'UE

Sebbene gli Stati membri dispongano già di numerose possibilità per migliorare la gestione dei rifiuti organici, le iniziative di sostegno a livello dell'UE saranno essenziali per accelerare il processo e garantire parità di condizioni in tutta l'Unione. La Commissione intende pertanto adottare le seguenti misure:

7.1.1. Prevenzione dei rifiuti organici

Ai sensi della direttiva quadro sui rifiuti, gli Stati membri hanno l'obbligo di predisporre piani nazionali di gestione dei rifiuti nel rispetto della gerarchia dei rifiuti. Entro e non oltre la fine

¹⁷ Vantaggi complessivi per l'UE27 per il periodo 2013-2020 – calcolati in base ad azioni che vanno al di là dell'applicazione della normativa in vigore.

¹⁸ Cfr. allegato 8.3.

del 2013 essi devono inoltre elaborare programmi nazionali di prevenzione dei rifiuti che comportino indicatori comparativi grazie ai quali misurare i progressi compiuti. Un'altra misura efficace potrebbe consistere nell'includere nei suddetti programmi obiettivi nazionali di prevenzione dei rifiuti organici.

La maggior parte degli Stati membri non ha adottato misure chiare e quantificabili volte ad accrescere la prevenzione dei rifiuti organici. Ciò è in parte dovuto alla mancanza di orientamenti chiari, compresi obiettivi quantitativi misurabili, ma è anche in gran parte imputabile alla delicatezza della questione, che è percepita negativamente come restrittiva della libertà di scelta del consumatore. Le incertezze legate a situazioni nazionali diverse fanno sì che non sia ancora possibile misurare gli effetti degli obiettivi vincolanti fissati dall'UE in materia di prevenzione. A sostegno delle misure messe in atto dagli Stati membri sarebbe tuttavia possibile adottare indicatori per le misure di prevenzione secondo la procedura del comitato prevista dalla direttiva quadro sui rifiuti.

La Commissione potrebbe inoltre fornire ulteriore appoggio per promuovere la più ampia diffusione possibile delle buone pratiche. Essa prevede di proporre, in base alla procedura del comitato, **specifici orientamenti sulla prevenzione dei rifiuti organici** per i piani nazionali di prevenzione dei rifiuti e di continuare a lavorare **per proporre una serie di indicatori per valutare l'opportunità di fissare, in futuro, obiettivi in materia di prevenzione dei rifiuti a livello dell'UE**. Tali iniziative dovrebbero fornire lo stimolo necessario per passare ad una maggiore prevenzione pur garantendo il rispetto del principio di sussidiarietà.

7.1.2. Trattamento dei rifiuti organici

Nel caso in cui non sia possibile evitare la formazione di rifiuti organici e tenuto conto delle loro specifiche situazioni (per esempio, della densità della popolazione, della richiesta di compost o di energia, ecc.) gli Stati membri dovrebbero scegliere le migliori opzioni di gestione. Un certo numero di Stati membri ha già ridotto, o dovrebbe drasticamente ridurre, la messa in discarica dei rifiuti organici a vantaggio di un maggior trattamento biologico. È tuttavia improbabile che, in assenza di ulteriori incentivi, gli Stati membri meno avanzati adottino nel prossimo futuro misure significative in favore del compostaggio e della produzione di biogas. È più probabile che essi continuino a scegliere le opzioni apparentemente più semplici, non tenendo conto dell'insieme dei vantaggi e dei costi ambientali, motivo per cui alcuni Stati membri e parti interessate hanno insistito perché l'UE intervenisse in quest'ambito.

L'analisi dei costi e dei benefici presentata in dettaglio nell'allegato mostra che i potenziali vantaggi sociali e per l'intera UE sembrano essere significativi. Viste le diverse situazioni negli Stati membri, prima di prendere in considerazione se proporre o meno un obiettivo a livello dell'UE per il trattamento biologico sarà tuttavia necessario un lavoro più approfondito, in particolare dal punto di vista della sussidiarietà. La Commissione porterà avanti la sua analisi allo scopo di decidere dell'opportunità di fissare obiettivi in virtù della direttiva quadro sui rifiuti al più tardi entro il 2014. Un obiettivo per il trattamento biologico dovrebbe probabilmente andare di pari passo con il potenziamento della raccolta differenziata al fine di garantire una buona qualità del compost e del digestato.

La scelta tra compostaggio centralizzato e decentralizzato, la produzione di energia per digestione e i diversi modi di utilizzo dell'energia prodotta – trasporti, elettricità, produzione di calore – dipenderà dalle condizioni in loco (mix energetico, possibili sinergie con altre politiche) e dovrebbe essere lasciata agli Stati membri.

La proposta di direttiva sulle emissioni industriali¹⁹, volta a sostituire l'attuale direttiva IPPC,²⁰ definisce i principi di base per la concessione delle autorizzazioni e il controllo degli impianti di grandi dimensioni per il trattamento dei rifiuti organici (capacità giornaliera superiore alle 50 tonnellate). La normativa sui rifiuti organici potrebbe completare, facendole però salve, le norme sanitarie relative al compostaggio e al trattamento dei sottoprodotti di origine animale²¹.

7.1.3. Protezione dei suoli dell'UE

Il compost e il digestato prodotti a partire dai rifiuti organici sono materiali sottoutilizzati. Sebbene contribuiscano in modo straordinario all'utilizzo efficiente delle risorse dell'UE e al miglioramento dei terreni poveri di carbonio, in molti Stati membri la domanda soffre di una mancanza di fiducia da parte dell'utente finale.

Per far fronte a tale preoccupazione, l'uso di tali materiali andrebbe regolato in modo tale che i terreni non subiscano alcun effetto negativo.

Dovrebbero essere definite norme per il compost e il digestato che ne consentano la libera circolazione nel mercato interno e ne permettano l'utilizzo senza ulteriore monitoraggio o controllo dei terreni sui quali vengono usati. La procedura che definisce quando un rifiuto cessa di essere tale, prevista dalla direttiva quadro sui rifiuti, potrebbe essere il modo più efficace per la definizione di tali norme. La Commissione avvierà prossimamente i lavori volti a valutare le basi tecniche per una possibile proposta²².

È prevedibile che non tutti i rifiuti organici biologicamente trattati soddisfino gli standard di "prodotto", sebbene, se usati in modo sicuro, tali materiali potrebbero offrire un prezioso contributo ai terreni poveri di carbonio. Una completa armonizzazione in tal senso in seno all'UE non sarebbe realizzabile a causa delle diverse condizioni locali (la qualità e i bisogni del suolo, per esempio); tuttavia, andrebbero definite norme minime a livello dell'UE che funzionino da "rete di sicurezza" contro gli usi pericolosi.

La Commissione sta attualmente esaminando la possibilità di introdurre detti requisiti minimi attraverso la direttiva sui fanghi di depurazione²³, in corso di revisione. Una valutazione dell'impatto è prevista per la fine del 2010 e, se del caso, una proposta potrebbe essere presentata entro il 2011.

7.1.4. Ricerca e innovazione

La ricerca e l'innovazione possono sfociare in nuove tecnologie e impieghi per i rifiuti organici (applicazioni avanzate in materia di fertilizzazione e di bioenergie, applicazioni biochimiche, biomateriali). Il settimo programma quadro dell'Unione europea per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (2007 – 2013) contribuisce fattivamente a tali sviluppi. Varie sezioni del suo programma di cooperazione appoggiano attività a sostegno della prevenzione dei rifiuti organici e/o ad ottimizzarne il valore economico.

¹⁹ COM(2007) 843 definitivo.

²⁰ 96/61/CE.

²¹ 1774/2002/CE.

²² Cfr. la relazione finale del CCR-IPTS – "End of waste criteria" (Criteri che definiscono quando un rifiuto cessa di essere tale).

²³ 86/278/CEE.

7.1.5. *Maggiore attenzione alla piena applicazione dell'acquis dell'UE*

Come dimostrato dai progressi compiuti in diversi Stati membri, la normativa in vigore in materia di rifiuti costituisce un'ottima base per la gestione avanzata dei rifiuti organici. È tuttavia essenziale che gli strumenti a disposizione vengano usati in tutta la loro potenzialità e che siano correttamente applicati. Non ci si può aspettare che una nuova normativa compensi una cattiva applicazione o una mite attuazione di quella esistente. Pertanto la Commissione, oltre ad assistere gli Stati membri, raddoppierà significativamente i propri sforzi per assicurare una migliore applicazione della normativa. A tal fine, **la Commissione sta elaborando orientamenti sull'applicazione e la valutazione del concetto di ciclo di vita nel settore dei rifiuti**²⁴.

A tal riguardo, l'effettiva realizzazione degli obiettivi fissati dalla direttiva sulle discariche, ovvero l'abbandono della messa in discarica, costituisce una delle principali priorità. Una serie di misure possono essere messe in atto, laddove opportuno, per rafforzare l'applicazione di detta direttiva, tra cui: un **controllo rigoroso** del raggiungimento degli obiettivi di abbandono della messa in discarica, **un'analisi approfondita delle strategie degli Stati membri per la gestione dei rifiuti biodegradabili**, un sostegno finanziario da parte dell'UE attraverso le **politiche regionali**. La Commissione sta inoltre valutando il modo per meglio monitorare e dare, laddove necessario, maggior sostegno agli Stati membri in vista di poter fornire quanto prima orientamenti, formazione e maggiore cooperazione.

Le suddette misure userebbero al meglio la normativa in vigore se si servissero delle procedure del comitato e di riesame già concordate. Lasciando il necessario margine di manovra per le politiche nazionali, esse potrebbero significativamente contribuire al raggiungimento di una buona applicazione della normativa sui rifiuti a sostegno dell'uso razionale delle risorse dell'UE.

7.2. **Misure da adottarsi a livello degli Stati membri**

7.2.1. *Piani di gestione dei rifiuti rispettosi della "gerarchia dei rifiuti"*

Pur nel rispetto delle specifiche condizioni locali, gli Stati membri dovrebbero innanzitutto applicare le disposizioni della direttiva quadro sui rifiuti ed **attuare correttamente la "gerarchia dei rifiuti"** nei piani nazionali di gestione dei rifiuti organici. Una corretta applicazione di tali disposizioni, che dal 12 dicembre 2010 saranno vincolanti per gli Stati membri, contribuirebbe in modo significativo all'ottimizzazione della gestione dei rifiuti organici e completerebbe gli effetti della direttiva sui rifiuti.

7.2.2. *Prevenzione dei rifiuti organici*

In conformità alla "gerarchia dei rifiuti", la prevenzione dei rifiuti andrebbe rafforzata attraverso un miglior utilizzo dei programmi di prevenzione previsti dalla direttiva quadro sui rifiuti, compresi gli opportuni obiettivi nazionali in materia di prevenzione dei rifiuti organici per spezzare il legame tra crescita economica e impatto ambientale legato alla produzione di rifiuti organici, gli indicatori nazionali per le misure di prevenzione dei rifiuti organici, il monitoraggio, la valutazione e la presentazione di relazioni periodiche sui progressi realizzati.

²⁴ <http://lct.jrc.ec.europa.eu/eplca/deliverables/international-reference-life-cycle-data-system-ilcd-handbook>.

La Commissione potrebbe apportare il suo aiuto attraverso la creazione di un quadro per le suddette attività (cfr. punto 7.1.1.).

7.2.3. Promozione della raccolta differenziata e del trattamento biologico dei rifiuti organici

Per i rifiuti organici che non possono essere evitati il compostaggio e la digestione anaerobica offrono i risultati economici ed ambientali più incoraggianti. La buona qualità dei materiali sottoposti a tali processi costituisce un presupposto indispensabile, garantito, nella maggior parte dei casi, dalla raccolta differenziata.

Gli Stati membri dovrebbero impegnarsi a fondo per introdurre la raccolta differenziata in modo da garantire un riciclaggio e una digestione anaerobica di alta qualità. Sistemi altamente efficaci basati sulla separazione alla fonte di diversi flussi di rifiuti organici esistono già in Austria, Germania, Lussemburgo, Svezia, Belgio, Paesi Bassi, Catalogna (Spagna) e in certe regioni d'Italia²⁵. I sistemi di raccolta differenziata possono variare a seconda, per esempio, del tipo di rifiuti raccolti (rifiuti alimentari o di giardino, ecc.) e della disponibilità delle alternative di trattamento. La chiave del successo risiede nell'adeguamento alle condizioni locali e nella concezione di sistemi di facile utilizzo.

La Commissione raccomanda agli Stati membri di **sfruttare a pieno le possibilità offerte dagli articoli 11 e 22 della direttiva quadro sui rifiuti** al fine di introdurre i sistemi di raccolta differenziata in via prioritaria, in conformità alle regole di concorrenza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Le informazioni relative all'applicazione dei suddetti articoli faranno probabilmente parte degli obblighi di relazione previsti dalla direttiva quadro sui rifiuti.

7.2.4. Protezione dei suoli dell'UE

La Commissione sta valutando la possibilità di proporre norme minime per l'utilizzo del compost e del digestato in agricoltura nel quadro della revisione della direttiva sui fanghi di depurazione (cfr. punto 7.1.3.). Tali norme saranno probabilmente altrettanto o meno vincolanti di quelle nazionali già messe in atto in alcuni Stati membri, in modo che sia necessario il minimo sforzo in termini di riadeguamento e di costi aggiuntivi.

7.2.5. Compost – un prodotto di massima qualità per una migliore efficienza delle risorse

Gli Stati membri dovrebbero promuovere la produzione e l'uso di compost a partire da rifiuti organici "puliti" (ovvero raccolti in maniera differenziata) incoraggiandone **attivamente l'ampia diffusione tra gli utenti finali**. Ciò migliorerebbe l'efficienza delle risorse grazie ad una parziale sostituzione dei fertilizzanti minerali non rinnovabili e al mantenimento della qualità del suolo dell'UE. Gli Stati membri dovrebbero partecipare attivamente alla definizione dei criteri di qualità descritti al punto 7.1.3. e incoraggiarne l'applicazione per accelerare la crescita del mercato.

²⁵ ACR+: "Managing biodegradable household waste: What prospects for European Local Authorities?" (Gestione dei rifiuti domestici biodegradabili: quali prospettive per le autorità locali europee?).

7.2.6. *Verso una totale soppressione della messa in discarica*

Gli sforzi nazionali dovrebbero concentrarsi sul pieno raggiungimento degli obiettivi fissati dalla direttiva sulle discariche per evitare la messa in discarica, nonché sulla completa applicazione delle disposizioni della direttiva relative alla messa in discarica sicura dei rifiuti organici.

Alcuni Stati membri sono riusciti a sopprimere la messa in discarica dei rifiuti non trattati e ad ottenere un trattamento ecologico di alta qualità grazie ad adeguate misure nazionali adottate in passato. La Commissione raccomanda vivamente a tutti gli Stati membri **di puntare alla totale soppressione dei rifiuti organici non trattati** il prima possibile, in conformità alla direttiva quadro sui rifiuti.

Nel quadro degli sforzi messi in atto per limitare al massimo la messa in discarica, tutte le soluzioni che figurano ai livelli più alti della gerarchia sono valide. Anche l'incenerimento efficace sul piano energetico può contribuire al generale miglioramento della gestione dei rifiuti. È tuttavia necessario prestare la massima cura nell'evitare un eccessivo investimento nella capacità di incenerimento perché potrebbe limitare in futuro il passaggio ad alternative maggiormente incentrate su un trattamento più biologico o sulla prevenzione. I piani nazionali di gestione dei rifiuti dovrebbero esplicitamente prendere in considerazione tale questione, a medio e a lungo termine.

7.2.7. *Produzione di energia a partire dai rifiuti*

La decarbonizzazione del settore energetico è una delle principali sfide dell'UE. I rifiuti organici possono essere trasformati in elettricità, calore o carburante per autotrazione a costi relativamente contenuti, limitando così l'uso di combustibili fossili e aumentando la sicurezza degli approvvigionamenti. Gli Stati membri dovrebbero tenerne conto nell'elaborazione delle misure volte al raggiungimento degli obiettivi nazionali vincolanti per il 2020 in materia di energie rinnovabili previsti dalla direttiva sulle energie rinnovabili²⁶. La direttiva riconosce in particolare i vantaggi legati all'uso dei rifiuti nella produzione di carburante per autotrazione, dal momento che nel computo dell'obiettivo del 10% per la quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti essi valgono il doppio.

7.2.8. *Migliore applicazione*

Gli Stati membri devono fare della corretta **attuazione** degli **strumenti giuridici dell'UE** in materia di gestione dei rifiuti organici la loro **principale priorità**. I requisiti generali relativi alla gestione dei rifiuti, quali la tutela della salute umana e dell'ambiente durante il trattamento e la priorità da accordare alla prevenzione e al riciclaggio, sono stabiliti dalla direttiva quadro sui rifiuti, che contiene anche elementi specifici relativi ai rifiuti organici (obiettivi in materia di riciclaggio dei rifiuti domestici e simili, i quali possono includere rifiuti organici, requisiti per la raccolta differenziata). Assieme alla direttiva sulle discariche, essi costituiscono un quadro normativo fondamentale in materia di rifiuti organici.

Conformemente agli elementi esposti nella presente comunicazione e al principio "legiferare meglio", è indispensabile che gli Stati membri facciano uso di tutte le possibilità offerte dalla normativa UE in vigore per ottimizzare la loro gestione dei rifiuti organici.

²⁶ 2009/28/CE.

8. CONCLUSIONI

L'analisi condotta dalla Commissione conferma che una migliore gestione dei rifiuti organici nell'UE costituisce un potenziale inutilizzato dai significativi vantaggi ambientali ed economici. La presente comunicazione delinea gli interventi volti a sfruttare detto potenziale utilizzando al meglio il quadro normativo in vigore, lasciando al tempo stesso agli Stati membri un ampio margine di discrezione nella scelta dei mezzi d'azione più adatti alle loro specifiche situazioni.