

meno rifiuti, *più risorse*

di Giuseppe Fusto

Il secondo numero dei Quaderni del Museo della Rumentia di Genova presenta un quadro sintetico ma esauriente del nuovo approccio alla prevenzione nel campo della gestione dei rifiuti previsto dal Dlgs 205/10.

16
GSA
IGIENE URBANA
LUGLIO-SETTEMBRE 2011

I rifiuti sono l'ultima fase del ciclo di vita dei prodotti, quello che inizia con l'estrazione dall'ambiente delle risorse vergini (rinnovabili e non rinnovabili). Per questo la gestione dei rifiuti non può essere considerata un'attività a sè stante, ma va integrata strettamente nel complesso delle politiche che presiedono alla gestione delle risorse: migliore è l'utilizzo delle risorse – attraverso la durata dei prodotti a cui esse danno vita, oppure il loro riutilizzo in cicli produttivi successivi – minore è la quantità dei rifiuti che si riconsegnano all'ambiente, con il loro potere comunque inquinante. Il limite teorico di questo approccio è il riciclo totale, che equivale all'obiettivo "rifiuti zero".

Questo approccio fa ormai parte della cultura non solo ambientalista ma anche economica delle imprese e delle istituzioni più "avanzate", quelle che guardano senza paura alla crisi ambientale in corso, traendone indicazioni per migliorare – o alterare meno – non solo lo stato del pianeta Terra, ma anche le proprie attività o il proprio business.

E' un approccio che, anche se non viene spinto fino alle sue conseguenze estreme, sta comunque alla base della recente direttiva dell'Unione Europea, 98/08, recepita in Italia con il Decreto Legislativo 205/10 (un raro esempio di recepimento da parte dell'Italia di una direttiva europea entro le scadenze previste), che adegua così il precedente quadro



legislativo definito dal Dlgs 52/2006, il cosiddetto "Codice ambientale", integrandolo e modificandolo in relazione al recepimento di importanti discipline comunitarie.

La componente più significativa di questa nuova normativa è senza dubbio costituita dall'integrazione della prevenzione nella gestione dei rifiuti; il che riporta necessariamente il focus di questa componente delle politiche ambientali sul tema della gestione delle risorse e sull'intero ciclo di vita dei prodotti.

A questo tema è dedicato il secondo numero della collana i *Quaderni del Museo della Rumentia* pubblicato dal Comitato tecnico scientifico del nuovo Museo di Genova (di cui *GSA Igiene Urbana* si è già occupato lo scorso anno) e redatto dal dott. **Mario Santi**.

Il quaderno è un utilissimo strumento per orientarsi sia nella "filosofia" della prevenzione che nella sua dimensione normativa e negli aspetti operativi in cui si dovrà tradurre il nuovo approccio legislativo. In questa breve rassegna seguiremo passo per passo le notazioni principali esposte nel Quaderno.

LA PREVENZIONE

Si comincia con un'analisi della definizione di prevenzione. "Già l'art. 177 – rileva il Quaderno - nel definire il "campo di applicazione" della norma, introduce un riferimento non più solo ai rifiuti ma alla gestione delle risorse". La direttiva infatti "stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei RIFIUTI, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle RISORSE e migliorandone l'efficacia". La Commissione Europea, chiosa il Quaderno, "ha dato una chiara indicazione: è necessario uscire dalla mera ottica di gestione dei rifiuti e cominciare a parlare di beni da non scartare, a ragionare sull'efficienza dei processi produttivi, a pensare a un bilancio globale in termini di sostenibilità ambientale del ciclo della materia". Per questo "E' quindi logico che le misure di prevenzione diventino esplicitamente parte integrante (art. 178) e punto di partenza (art. 179) nella gerarchia della gestione dei rifiuti". Nel merito "l'art. 180 tratta direttamente la prevenzione dei rifiuti... spiegando che la scelta

gerarchica va trasformata in azioni, quali ad es. la promozione di strumenti economici, eco-bilanci, sistemi di certificazione ambientale, utilizzo delle migliori tecniche disponibili, analisi del ciclo di vita dei prodotti, azioni di informazione e di sensibilizzazione dei consumatori, l'uso di sistemi di qualità, nonché lo sviluppo del sistema di marchio ecologico, gare "verdi", accordi volontari di programma finalizzati alla prevenzione e alla riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti".

A questo proposito la legge impone al Ministero dell'ambiente di adottare entro il 12 dicembre 2013 un programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e a integrarlo nei piani di gestione dei rifiuti. In questi programmi devono essere chiaramente identificate le misure e fissati gli obiettivi di prevenzione dei rifiuti.

Il compito non dovrebbe presentare difficoltà in quanto, come fa rilevare il Quaderno, "In Italia esistono repertori aggiornati delle azioni di prevenzione dei rifiuti possibili e praticate con successo nel nostro paese. Si pensi alla Banca Dati delle esperienze (dal 2004) e alle Linee Guida (edizioni 2006 e 2010) messe a punto da Federambiente in collaborazione con l'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (<http://www.federambiente.it/default.aspx?Action=50>).

LA PREPARAZIONE PER IL RIUTILIZZO

Mentre la prevenzione era, in modo del tutto generico, già contemplata come priorità assoluta nella gerarchia della gestione dei rifiuti nella precedente direttiva, che risale ad oltre quarant'anni fa, la nuova normativa introduce ex-novo, al secondo posto della gerarchia - e, dunque, prima del riciclo, del recupero energetico e dello smaltimento finale - la preparazione per il riutilizzo.

"Per "preparazione per il riutilizzo" - è sempre il Quaderno a specificare come vanno intese le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento e per "riutilizzo" qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti".

La differenza tra riutilizzo e preparazione per



il riutilizzo è importante: "Il riutilizzo non è stato introdotto nella gerarchia in quanto riguarda beni che sono ancora allo stato di prodotti (non destinati all'abbandono), mentre i beni destinati all'abbandono (e perciò divenuti rifiuti) hanno bisogno di alcune operazioni di "preparazione" per poter essere destinati al riutilizzo.

Alla prima fattispecie afferiscono mobili, beni durevoli, AEE (apparecchiature elettriche ed elettroniche), vestiario e altri oggetti, eccedenze alimentari raccolti da svuotacantine e organizzazioni del terzo settore e ri-vivificati (sottraendoli al destino di rifiuto e rimettendoli nel circuito di utilizzo) per motivi benefici e/o commerciali: da oggetti donati a prodotti da donare a loro volta a non abbienti o da commercializzare per sostenere le proprie iniziative assistenziali (o commerciali). Alla seconda i beni destinati all'abbandono ed entrati nel circuito dei rifiuti. Mobili, beni durevoli, RAEE (rifiuti di AEE), vestiario e altri oggetti, eccedenze alimentari che sono stati consegnati ai cassonetti stradali per la RD e ai centri di raccolta, ma che attraverso gli interventi di "preparazione" sono trasformati da rifiuti in beni da destinare al riutilizzo. In questo caso *abbiamo la trasformazione funzionale, ma anche amministrativa di un rifiuto in un bene*".

In particolare l'art. 180-bis prescrive alle Amministrazioni pubbliche di promuovere iniziative dirette a favorire il riutilizzo dei prodotti e la preparazione per il riutilizzo

dei rifiuti. Anche qui, gli strumenti da attivare possono essere economici (incentivi e tasse ambientali, oppure coercitivi (secondo l'approccio *command and control*) come l'adozione di decreti attuativi per introdurre criteri per gli acquisiti di prodotti riutilizzati negli appalti pubblici, ovvero misure educative. "Si potranno definire - aggiunge il Quaderno - obiettivi quantitativi, si potrà pensare a definire anche in funzione del riutilizzo la responsabilità estesa del produttore (anche in questo caso si rimanda a decreti attuativi), si può pensare ad accordi di programma".

Importante in questo campo è la trasformazione radicale delle attuali stazioni ecologiche - e la loro realizzazione dove ancora non esistono o non sono sufficientemente diffuse - in aree dove venga realizzata una selezione dei beni scartati che sono ancora, in tutto o in parte (cioè nelle loro componenti) riutilizzabili e in cui venga anche promossa una cultura della manutenzione e della riparazione che consenta di rimettere in circolo, o di conservare, apparecchiature e altri beni guasti che altrimenti dovrebbero essere buttati via.

"Ma si pensa anche - sostiene infatti il Quaderno - a misure logistiche, come la costituzione e il sostegno di centri e reti accreditati di riparazione/riutilizzo, rimandando a decreti attuativi la definizione di modalità operative per la loro costituzione e sostegno, ivi compresa la definizione di procedure autorizzative semplificate".



“Lo stesso decreto è tenuto a definire un catalogo esemplificativo di prodotti e rifiuti di prodotti che possono essere sottoposti, rispettivamente, a riutilizzo o a preparazione per il riutilizzo”.

LA CESSAZIONE DELLA QUALIFICA DI RIFIUTI

Un terzo punto importante della nuova normativa, strettamente legato sia alla preparazione per il riutilizzo che al principio successivo nella gerarchia della gestione dei rifiuti, cioè al riciclo, è costituito dalla norma relativa alla “Cessazione della qualifica di rifiuto”, un articolo introdotto ex novo dal D.lgs 205/10.

Esso “dispone che un rifiuto cessa di essere tale se sottoposto a un’operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa specifici criteri e condizioni, specificate al comma 1. Ma si ricorda poi, al comma 4, che *Un rifiuto che cessa di essere tale ai sensi e per gli effetti del presente articolo è da computarsi ai fini del calcolo del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio* (che sono parte integrante e integrante delle politiche di gestione dei rifiuti)”.

Questa norma ha un importante risvolto anche nello sdoganamento del cosiddetto CDR (Combustibile ricavato dai rifiuti), che la nuova normativa chiama ora CSQ (Combustibile secondario di qualità), costituito dalla

frazione secca del rifiuto indifferenziato, adeguatamente trattata, che in questo modo può essere commercializzata su tutto il territorio nazionale come un normale combustibile.

In ogni caso - come giustamente rileva il Quadro - il comma 6 dell’art. 179 provvede comunque a ribadire che *“Nel rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti le misure dirette al recupero dei rifiuti mediante la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio o ogni altra operazione di recupero di materia sono adottate con priorità rispetto all’uso dei rifiuti come fonte di energia”*.

Il Quadro passa poi a trattare le diverse competenze di Stato, Regioni, Province e Comuni nella programmazione, attuazione e controllo delle azioni relative alle parti della nuova direttiva che trattano di prevenzione, riutilizzo e preparazione per il riutilizzo; cioè al modo in cui le responsabilità di questo aspetto della gestione delle risorse si ripartisce tra i diversi livelli dell’ordinamento giuridico italiano.

In questa ripartizione le responsabilità principali ricadono ovviamente sul primo e sull’ultimo anello della catena: Stato e Comuni. Ma mentre questi ultimi sono stati sostanzialmente espropriati di molte delle responsabilità dirette che in passato li impegnavano nella gestione dei rifiuti, i compiti dello Stato, che il D.lgs 205/10 affida al Ministero dell’Ambiente

sono veri e propri compiti di programmazione economica.

“L’art. 206 – riassume il Quadro - prevede la possibilità che il Ministero dell’Ambiente e le altre autorità competenti possono stipulare appositi accordi e contratti di programma con enti pubblici, con imprese di settore, soggetti pubblici o privati ed associazioni di categoria, con oggetti stabiliti al comma 1:

- l’attuazione di specifici piani di settore di riduzione, recupero e ottimizzazione dei flussi di rifiuti (punto a);
- la sperimentazione, la promozione, l’attuazione e lo sviluppo di processi produttivi e distributivi e di tecnologie pulite idonei a prevenire o ridurre la produzione dei rifiuti e la loro pericolosità e ad ottimizzare il recupero dei rifiuti (punto b);
- la sperimentazione, la promozione e la produzione di beni progettati, confezionati e messi in commercio in modo da ridurre la quantità e la pericolosità dei rifiuti e i rischi di inquinamento (punto e);
- la sperimentazione, la promozione e l’attuazione di attività di riutilizzo, riciclaggio e recupero di rifiuti (punto f);
- l’adozione di tecniche per il reimpiego ed il riciclaggio dei rifiuti nell’impianto di produzione (punto g);
- lo sviluppo di tecniche appropriate e di sistemi di controllo per l’eliminazione dei rifiuti e delle sostanze pericolose contenute nei rifiuti (punto h);
- l’impiego da parte dei soggetti economici e dei soggetti pubblici dei materiali recuperati dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani (punto i);
- l’impiego di sistemi di controllo del recupero e della riduzione di rifiuti (punto l)”.

Mentre “il comma 2 prevede che il Ministro dell’ambiente può stipulare appositi accordi e contratti di programma con soggetti pubblici e privati o con le associazioni di categoria per promuovere e favorire l’utilizzo dei sistemi di certificazione ambientale e attuare programmi di ritiro dei beni di consumo al termine del loro ciclo di utilità ai fini del riutilizzo, del riciclaggio e del recupero”.