

VERSO UN'ECONOMIA CIRCOLARE: LA COM(2018) 32 final del 16/01/2018 SULL'INTERAZIONE TRA NORMATIVA IN MATERIA DI SOSTANZE CHIMICHE, PRODOTTI E RIFIUTI

Ilaria Rossi

Specialista in "Valutazione e Gestione del Rischio Chimico"

ARPAT, Dipartimento di Piombino Elba

ilaria.rossi@arpat.toscana.it

Il 16 gennaio scorso, la Commissione Europea ha emesso la Comunicazione n. 32/2018 [1] sull'attuazione del pacchetto sull'economia circolare, affrontando per la prima volta le problematiche che derivano dall'interazione tra la normativa in materia di sostanze chimiche, prodotti e rifiuti. È opinione di chi scrive che si tratti di un passaggio culturale fondamentale, essenziale al raggiungimento degli obiettivi dell'economia circolare: vediamo perché.



L'importanza della gestione dei rifiuti nell'economia circolare

Strategie economiche, quali bioeconomia [2] ed economia circolare [3], rappresentano l'ampliamento delle accezioni del concetto di sviluppo sostenibile che si è evoluto negli anni abbracciando ogni settore della vita dell'uomo, quali appunto la diversità culturale, la crescita economica ecc.

Le esigenze espresse dall'idea di economia circolare, quelle cioè di gestire le risorse naturali in maniera sostenibile, ridurre la dipendenza da quelle non rinnovabili, assicurando la protezione della salute e dell'ambiente, risultano ad oggi imprescindibili per una società evoluta, che voglia scongiurare l'aumento di problematiche sociali e ambientali pericolosamente impattanti per la sua stessa sopravvivenza.

Il contesto politico europeo e globale in cui la bioeconomia si era sviluppata è significativamente cambiato a partire dall'introduzione di politiche innovative: l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile [4] e l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici [5], entrambi adottati nel 2015, rappresentano due fondamentali contributi per guidare la transizione verso un modello di sviluppo economico che abbia come obiettivo non solo redditività e profitto, ma anche progresso sociale e salvaguardia dell'ambiente.

Nel dicembre 2015, con la Comunicazione n. 614 [3], la Commissione Europea ha formulato una proposta di Piano di azione dell'Unione Europea per sostenere la transizione verso un'economia circolare, dal titolo: "L'anello mancante: un piano d'azione europeo per l'economia circolare", che ha analizzato l'interdipendenza di tutte le fasi dei cicli produttivi, dall'estrazione delle materie prime alla produzione, al consumo, fino ad arrivare al riciclo e al riuso.

Con il voto del 14 marzo 2017 il Parlamento Europeo ha approvato a larga maggioranza il Pacchetto sull'Economia Circolare.

Il Piano di azione adottato si propone di:

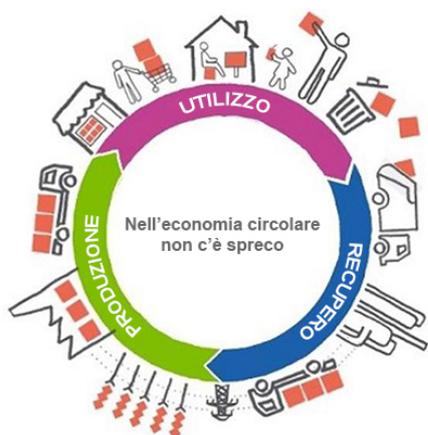
Chimica & Ambiente

- chiudere il cerchio del Life Cycle dei prodotti incrementando il riciclaggio e l'utilizzo di materie prime secondarie a favore di economia e ambiente, massimizzando il valore di tutte le materie prime, prodotti e rifiuti;
- ridurre la presenza delle sostanze pericolose nei prodotti, sostituendole o in ogni caso, rendendole tracciabili.

Un aspetto cruciale del Piano è quello di rendere più razionale e sostenibile la gestione delle risorse naturali, sempre più sotto pressione a causa della crescente popolazione, dell'aumento di domanda di materie prime e dell'aumento delle diseguaglianze, anche nelle nazioni meno ricche. Il tema è caratterizzato da una doppia dimensione:

- a monte (upstream), si tratta di gestire le risorse in modo più efficiente, ovvero aumentandone la produttività nei processi di produzione e consumo, riducendo gli sprechi e mantenendo il più possibile il valore dei prodotti e dei materiali;
- a valle (downstream), occorre evitare che tutto ciò che ancora intrinsecamente possiede una qualche utilità non venga smaltito in discarica in forme peraltro non sempre legali, ma sia recuperato e reintrodotta nel sistema economico.

Questi due aspetti costituiscono l'essenza dell'economia circolare, che mira, attraverso l'innovazione tecnologica e una migliore gestione, a rendere le attività economiche più efficienti e meno impattanti per l'ambiente; in questo contesto il produttore viene richiamato alla propria responsabilità nei confronti della longevità del prodotto, del suo riuso, della sua riparabilità e



riciclabilità, allo stesso modo le pratiche di gestione dei rifiuti, avendo un impatto diretto sulla quantità delle "nuove materie prime", devono essere necessariamente migliorate.

Infatti quando i rifiuti sono sottoposti a trattamento e vengono nuovamente immessi sul mercato, i materiali così recuperati entrano in concorrenza diretta con le materie prime. Di conseguenza, la posizione concorrenziale dei materiali recuperati è tanto più forte quanto più le loro prestazioni e la loro qualità si avvicinano a quelle delle materie prime, consentendo una più ampia gamma di impieghi.

Grazie alla reimmissione dei materiali riciclabili, pertanto, in un'economia circolare l'approvvigionamento di materie prime è maggiormente garantito. Queste "materie prime secondarie" possono essere scambiate e trasportate allo stesso modo delle materie prime primarie provenienti da risorse minerarie tradizionali.

Oggi le materie prime secondarie rappresentano solo una modesta percentuale delle materie usate nell'Unione [3], con alcune eccezioni, come l'acciaio o la carta.

La normativa sulle sostanze chimiche e l'economia circolare

Per quanto riguarda la regolamentazione delle sostanze prodotte in Europa, giova ricordare il percorso culturale che ha portato al quadro normativo indicato dai Regolamenti REACH (Reg. (EC) N. 1907/2006) e CLP (Reg. (CE) n. 1272/2008) nell'ultimo ventennio del XX secolo: la consapevolezza del crescente impatto ambientale delle attività industriali, delle ricadute in termini di tutela della salute dei cittadini e le crescenti esigenze di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, criticità dovute soprattutto al grande sviluppo nella produzione di sostanze chimiche e nel loro utilizzo, sia in ambito industriale che nella vita quotidiana, hanno messo di fronte i Paesi industrializzati, e poi l'Unione, a scelte decisive nella regolamentazione della produzione, commercio ed uso delle sostanze.

È stata necessaria una svolta culturale, l'individuazione, quale assunzione indispensabile, della necessità di responsabilizzare l'industria nei confronti della salvaguardia della salute dei cittadini, dell'ambiente, della sicurezza negli ambienti di lavoro, per:

- l'implementazione del sistema REACH di registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche prodotte o importate in Europa;
- la revisione della normativa su classificazione, etichettatura e imballaggio mediante Regolamento CLP.

Considerato che la cogenza del Regolamento REACH impone dunque oggi un'attenzione specifica in tutte le fasi di produzione e utilizzo delle sostanze che vengono commercializzate, affinché vi sia la piena attuazione dell'economia circolare, è imprescindibile il raggiungimento della coerenza tra REACH e le normative che regolamentano il life cycle dei prodotti.

All'interno di quest'ultimo, a titolo esemplificativo, possiamo individuare le seguenti fasi:

fase di produzione

- normativa sulla sicurezza dei prodotti (Dir. 2001/95/EC [6] - mirata alla protezione della salute);
- normativa sulla salute e sicurezza dei lavoratori (D.Lgs. 81/2008 [7] e s.m.i. - mirata alla protezione della salute dei lavoratori);

fase di commercializzazione

- normativa tecnica di settore per l'armonizzazione dei prodotti e la libera circolazione delle merci (norme UNI EN ISO - finalità commerciali);

fase di riciclo

- normativa che regola la gestione, classificazione e recupero dei rifiuti con produzione di Materie Prime Seconde/End of Waste (Dir. 2008/98/CE [8] e normativa derivata - carattere prevalentemente ambientale).

Ad esempio alcune sostanze possono ostacolare il riciclaggio ed il riutilizzo sia dal punto di vista tecnico, sia dal punto di vista della tutela della salute, in ragione della loro pericolosità accertata



o per la loro natura di sostanze SVHC (Substances of Very High Concern), oppure soggette ad autorizzazione o restrizione: in ogni caso la loro presenza costituirebbe ostacolo alla chiusura del life cycle e quindi all'attuazione dell'economia circolare. In particolare la comunicazione COM 2018(32) [1] ha individuato come ostacolo allo sviluppo dell'economia circolare quattro principali problematiche, pianificando azioni per il loro superamento; vediamole in breve:

- 1) le informazioni sulla presenza di sostanze problematiche non sono facilmente accessibili a coloro che trattano i rifiuti e li preparano per il recupero. Le informazioni in questione spesso non sono disponibili per le imprese che trattano i rifiuti, oppure può capitare che il rifiuto sia stato contaminato durante il ciclo di vita: la necessità di effettuare i necessari controlli analitici comporta un aumento dei costi, limitando il recupero e la reimmissione nel ciclo. È necessario che venga potenziato il trasferimento delle informazioni lungo l'intera catena, compresi i gestori dei rifiuti, contribuendo a promuovere i cicli "puliti". In questo caso la Commissione ha previsto uno studio di fattibilità, da ultimarsi entro la fine del 2019, per l'impiego di strumenti informatici nonché tecnologie e strategie di tracciabilità innovativi nel trasferimento delle informazioni;
- 2) i rifiuti possono contenere sostanze la cui presenza in prodotti nuovi non è più autorizzata. Effettivamente i continui adeguamenti tecnici della normativa sulle sostanze comportano la possibilità che i rifiuti di oggi contengano sostanze ammesse al momento della produzione dei prodotti o articoli di origine, successivamente vietate. Il problema viene individuato come

“sostanze ereditate”. Anche in questo caso la Commissione rimanda allo sviluppo di un metodo decisionale entro la metà del 2019 che consenta di poter pesare costi e benefici del riciclaggio di un materiale rispetto al suo smaltimento in presenza di tali sostanze. In questa circostanza assume un forte peso l’attuale esenzione dalla registrazione REACH delle sostanze recuperate che può costituire una grave lacuna nella valutazione del rischio nel riutilizzo delle stesse; a tale proposito la Commissione sta valutando l’ipotesi di adottare disposizioni al fine di un controllo efficace del ricorso alla deroga. A tale proposito si ritiene estremamente calzante l’esempio della carta;

- 3) le norme europee armonizzate che stabiliscono quando un rifiuto cessa di essere tale riguardano ad oggi solo pochi flussi di rifiuti. Si osserva che tutti i regolamenti emanati ad oggi hanno la medesima struttura:
- vengono elencate le condizioni che costituiscono i criteri di esclusione dalla qualifica di rifiuto;
 - viene sancito l’obbligo da parte del produttore/importatore di stilare la dichiarazione di conformità;
 - viene sancito l’obbligo da parte del produttore di applicare un sistema di gestione atto a dimostrare la conformità a tali criteri;
 - esigono l’applicazione da parte del produttore di un sistema di gestione atto a dimostrare la conformità del prodotto ai criteri stabiliti dal Regolamento stesso.

Negli allegati sono riportati tra i criteri anche i requisiti di composizione dei:

- materiali ottenuti dal recupero;
- rifiuti sottoposti all’operazione di recupero;

nonché i processi e le tecniche di trattamento ammessi. In assenza di criteri specifici molti materiali sono reimmessi nel ciclo produttivo sulla base di quadri normativi poco chiari, spesso diversi da Stato a Stato e in assenza di garanzie a livello di contenuto di sostanze indesiderate: si pensi ad esempio ai rifiuti da costruzione e demolizione, ai rifiuti costituiti da imballaggi di carta e cartone, ai rifiuti dell’industria metallurgica. A tale proposito la Commissione Europea ha dichiarato di voler agevolare una più stretta cooperazione tra le reti di esperti della gestione delle sostanze chimiche e rifiuti;

- 4) la normativa sulla pericolosità dei rifiuti e quella delle sostanze chimiche non sono ben allineate e questo influisce nell’impiego delle materie prime secondarie. Vi sono infatti casi in cui un materiale, contenente una sostanza pericolosa, possa essere considerato pericoloso o meno a seconda che si tratti di un prodotto e quindi debba essere soggetto al Reg. 1272/2008 CLP, o un rifiuto, e quindi soggetto alla Direttiva 2008/98/CE con le sue modifiche recenti. In alcuni casi possono verificarsi anche errori di classificazione per la complessità delle normative.

Chiaramente tali discrepanze influiscono sull’utilizzo delle materie prime secondarie.

La Commissione si è dunque impegnata a raggiungere un approccio più coerente tra le due normative ed una maggiore chiarezza nella loro applicazione mediante la stesura di Linee Guida per la classificazione dei rifiuti [9], di recente pubblicate con la Comunicazione della Commissione 2018/C 124/01 “Orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti”, nonché l’armonizzazione dei metodi per la valutazione della caratteristica di pericolo HP14 ecotossico.

Conclusioni

Il documento invita tutti i soggetti istituzionali europei e gli Stati membri a impegnarsi nella risoluzione delle criticità mostrate, in modo da definire il percorso verso un’effettiva economia circolare garantendo al contempo la protezione della salute dei propri cittadini.

Si tratta di uno sforzo culturale molto importante, che persegue gli ambiziosi obiettivi di semplificazione e di coerenza delle discipline e del loro aggiornamento in fieri rispetto alla normativa relativa alle sostanze chimiche.

La preoccupazione del legislatore è rivolta in particolare, tra le sostanze pericolose, a quelle SVHC e a quelle soggette a procedimenti di autorizzazione e restrizione REACH, affinché, nei vari passaggi che compongono il ciclo dei prodotti, l'attenzione verso la protezione della salute venga posta contestualmente al rispetto delle normative specifiche.



Si tratta di una strada che presumibilmente richiederà un tempo non trascurabile, per le prevedibili difficoltà dovute alla necessità di rendere coerenti e aggiornate normative relative a flussi di rifiuti di rilevante importanza commerciale, compatibilmente alla salvaguardia dei settori economici interessati.

Il documento ne costituisce tuttavia una base di partenza fondamentale, nonché un ulteriore sprone dell'Unione, in piena coerenza e

continuità con il VII Programma di Azione Ambientale dell'Europa fino al 2020 [10] e con i suoi obiettivi principali, tra i quali, appunto, il raggiungimento dell'efficienza nell'impiego delle risorse e la riduzione delle minacce per la salute e il benessere dei cittadini legate all'inquinamento, alle sostanze chimiche e agli effetti dei cambiamenti climatici.

BIBLIOGRAFIA

¹COM(2018) 32 final del 16/01/2018 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "sull'attuazione del pacchetto sull'economia circolare: possibili soluzioni all'interazione tra la normativa in materia di sostanze chimiche, prodotti e rifiuti".

²European Commission - Directorate-General for Research and Innovation "Review of the 2012 European Bioeconomy Strategy" novembre 2017.

³COM(2015) 614 final del 2/12/2015 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare".

⁴ONU - Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015 [senza riferimento a una Commissione Principale (A/70/L.I)] 70/1, "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile".

⁵Accordo di Parigi - GU L 282 del 19.10.2016, pagg. 4-18.

⁶Direttiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 dicembre 2001 relativa alla sicurezza generale dei prodotti.

⁷Decreto Legislativo 9 aprile 2008 n. 81 "Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro".

⁸Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

⁹"Comunicazione della Commissione - Orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti (2018/C 124/01) del 9/04/2018.

¹⁰Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta".