

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

469^a SESSIONE PLENARIA DEL 16 E 17 FEBBRAIO 2011

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Accesso alle materie prime secondarie (rottami ferrosi, carta riciclata, ecc.)» (parere d'iniziativa)

(2011/C 107/01)

Relatore: **ZBOŘIL**

Correlatore: **GIBELLIERI**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 luglio 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Accesso alle materie prime secondarie (rottami ferrosi, carta riciclata, ecc.).

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 13 gennaio 2011.

Alla sua 469a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 88 voti favorevoli e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esprime grande apprezzamento per le analisi elaborate dalle singole associazioni industriali, che descrivono la situazione attuale e delineano probabili scenari futuri che potrebbero comportare gravi squilibri tra la domanda e l'offerta sui mercati delle materie prime secondarie.

1.2 Il Comitato ricorda inoltre che in alcuni paesi (Stati Uniti, Cina) la disponibilità di materie prime in quanto tale è considerata e trattata come una questione strategica. Anche le materie prime *secondarie* sono ovviamente oggetto di regimi analogamente rigidi. Il CESE si rallegra quindi del fatto che l'uso efficiente delle materie prime sia diventato una priorità centrale della DG Ambiente.

1.3 L'accesso alle materie prime di cui hanno bisogno varia notevolmente da un'industria all'altra, così come variano i flussi delle materie stesse, a seconda della loro natura e dell'uso che tradizionalmente se ne fa. In alcuni casi, come in quelli delle

industrie del vetro e dell'acciaio, si potrebbe contribuire a raggiungere l'obiettivo di un loro uso efficiente semplicemente attraverso il perfezionamento e il riequilibrio dei sistemi e dei processi di produzione esistenti con l'aiuto di incentivi ben definiti. Il CESE sottolinea che tali incentivi non devono compromettere né il numero né la qualità dei posti di lavoro nell'industria di riciclaggio e di trasformazione.

1.4 Attualmente sono esportati grandi volumi di materie prime secondarie di recupero, nonostante il forte fabbisogno delle industrie di base e di trasformazione europee. Questa tendenza mette in serio pericolo l'occupazione in tutte le industrie di trasformazione.

1.5 La pressione delle eccedenze di rifiuti recuperati, che provengono dai sistemi esistenti di raccolta differenziata, è spesso attenuata semplicemente attraverso una cessione indiscriminata di queste categorie di rifiuti, senza alcuna trasformazione e senza assicurarsi che la loro utilizzazione finale avvenga all'interno dell'UE.

1.6 Sfortunatamente, sono spesso utilizzate pratiche commerciali illegali per eludere il controllo diretto dei flussi delle più importanti materie prime secondarie. Risulta, per esempio, l'uso di dichiarazioni doganali falsificate, che classificano i rifiuti come beni di seconda mano, per evitare le disposizioni del regolamento sulle spedizioni di rifiuti riguardanti specifici flussi di materie prime secondarie.

1.7 In questo modo, la raccolta dei rifiuti, realizzata a carico dei contribuenti europei, non serve allo scopo per cui è stata concepita, e finisce per danneggiare la competitività delle rispettive industrie, rendendo meno efficace e/o più costoso del necessario l'approvvigionamento di materie prime secondarie.

1.8 Al tempo stesso, emerge che numerosi regolamenti specifici che disciplinano il riciclaggio non sono stati concepiti in modo coerente. Tendono infatti a concentrarsi su aspetti singoli e isolati della raccolta e del riciclaggio e non tengono conto delle spinte di mercato che influiscono sui sistemi e sui processi.

1.9 Anche il regolamento REACH è fonte di problemi per alcune industrie di riciclaggio, perché non esiste una distinzione netta tra i prodotti giunti alla fine del loro ciclo di vita (rifiuti) e i beni di seconda mano. Un concetto creato con le migliori intenzioni, quindi, ha purtroppo mancato i suoi obiettivi. Alcune delle industrie interessate, come quella della carta, hanno trovato una via d'uscita da questa impasse, altre stanno ancora cercando soluzioni realistiche. Questo è un chiaro esempio di incoerenza del quadro giuridico contro cui l'industria aveva messo in guardia le istituzioni con anticipo!

1.10 Si dovrebbe analizzare in dettaglio il conflitto tra le spinte di mercato e l'attuale quadro normativo per ottenere risultati più equilibrati. Una possibilità consisterebbe nell'applicare dazi alle esportazioni per proteggere l'UE dal rischio di perdere materiali di grande utilità. Queste misure dovrebbero naturalmente essere conformi alle regole dell'OMC. L'UE dovrebbe forse negoziare soluzioni di emergenza in sede di OMC, che stabiliscano condizioni chiare e trasparenti per le limitazioni o i dazi sui rifiuti di importanza strategica.

1.11 Un'altra possibilità sarebbe quella di concordare degli obiettivi di riciclaggio flessibili, tali da poter essere adeguati agli effettivi sviluppi del mercato. In caso di rallentamento dei mercati (calo della domanda), gli obiettivi potrebbero essere abbassati, mentre durante le fasi di espansione, caratterizzate da un aumento della domanda, sarebbero riportati a livelli più alti. Nel contempo, si deve riflettere su possibili soluzioni intelligenti per garantire che si mantengano, nei settori rilevanti come i rifiuti di imballaggio, la carta, ecc., livelli critici di occupazione lungo l'intero ciclo economico e lungo tutta la catena del valore.

1.12 Un'ulteriore possibilità sarebbe l'introduzione di obiettivi o quote di riciclaggio equivalenti soltanto ai volumi di rifiuti

che potrebbero essere riutilizzati all'interno dell'UE, senza includere quelli esportati che non potrebbero essere utilizzati negli impianti europei. Questa misura dovrebbe però essere accompagnata dall'adeguamento degli obiettivi o delle quote alle effettive capacità di riciclaggio esistenti nell'UE.

1.13 Il CESE appoggia vigorosamente la richiesta, rivolta dall'industria all'UE, di mettere a punto una politica organica e coerente riguardo a un accesso alle materie prime e un utilizzo delle risorse che siano sostenibili sul lungo periodo. Detta politica dovrebbe appoggiare gli sforzi dell'industria europea per un utilizzo delle risorse «dalla culla alla culla». Il riciclaggio va sostenuto migliorando l'infrastruttura di raccolta, rafforzando la certezza giuridica, creando condizioni di concorrenza eque ed eliminando gli oneri amministrativi inutili. Per soddisfare questa condizione essenziale, è necessario che l'intero spettro di regolamenti, direttive e decisioni sia coerente ed equilibrato.

1.14 I regolamenti UE in materia di rifiuti stabiliscono obblighi di legge per tutti gli attori dei cicli di rifiuti, e il rispetto di detti obblighi deve essere oggetto di controlli rigorosi da parte delle autorità competenti. L'istruzione e la formazione dei responsabili di questi controlli rappresentano requisiti essenziali nel contrasto di qualsiasi pratica illegale da parte di operatori poco scrupolosi, in particolare sul mercato internazionale.

1.15 Tutti gli elementi della politica UE in materia di cambiamenti climatici dovrebbero tenere conto dei vantaggi ambientali delle materie prime secondarie ed evitare le incoerenze: per esempio, il sistema UE-ETS non tiene conto del risparmio in termini di energia e di emissioni di carbonio derivante dall'uso di materie prime di recupero in altri settori industriali e edili e impone a questi ultimi costi addizionali superflui.

1.16 Infine, la gestione di un quadro così complesso dovrebbe avvenire nel contesto di un serio e costante dialogo sociale, per promuovere la creazione di posti di lavoro nuovi di qualità nelle catene del valore pertinenti.

2. Introduzione

2.1 L'accesso sostenibile alle materie prime e un loro altrettanto sostenibile utilizzo sono elementi fondamentali della politica di sostenibilità dell'Unione europea. Essi sono la base della competitività presente e futura dell'industria manifatturiera europea⁽¹⁾. Le catene di approvvigionamento delle materie prime, sia primarie che secondarie, sono veri e propri settori economici che generano occupazione e creano ricchezza in Europa. Il riciclaggio è un'attività economica che contribuisce in modo significativo al PIL dell'UE. La raccolta di materiali e prodotti usati coinvolge i cittadini, i comuni e le autorità pubbliche, che hanno investito in sistemi efficienti per soddisfare la crescente domanda di sostenibilità a lungo termine.

⁽¹⁾ Parere del CESE sul tema *L'iniziativa materie prime - Rispondere ai nostri bisogni fondamentali per garantire la crescita e creare posti di lavoro in Europa* (GU C 277 del 17.11.2009, pag. 92).

2.2 È necessario riconoscere la complementarità tra le materie prime primarie e secondarie: se queste ultime rappresentano un modo eco-efficiente di reintrodurre nel ciclo economico risorse preziose, in generale non sono tuttavia (ancora) sufficienti a soddisfare la crescente domanda di materie prime (carta, metalli e minerali). Questi due tipi di risorse sono entrambi necessari e si completano a vicenda. Il miglioramento dei sistemi di raccolta e dell'utilizzazione delle materie prime secondarie nell'UE contribuirà al raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020.

2.3 L'industria chiede all'UE di mettere a punto una politica organica e coerente riguardo a un accesso alle materie prime e un utilizzo delle risorse che siano sostenibili sul lungo periodo. Detta politica dovrebbe appoggiare gli sforzi dell'industria europea per un utilizzo delle risorse «dalla culla alla culla». L'iniziativa Materie prime, la strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti, la strategia tematica sull'uso sostenibile delle risorse naturali e l'iniziativa faro del commissario POTOČNIK per un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse sono tutte iniziative interconnesse che dovrebbero essere coerenti e integrate. Andrebbero inoltre considerate altre iniziative, come quella per un consumo e una produzione sostenibili (SCP), la direttiva quadro sui rifiuti o altre politiche riguardanti il riciclaggio o le risorse.

3. Identificazione dei più importanti flussi di materie prime secondarie ⁽²⁾

3.1 Esistono materiali, come i rottami ferrosi e non ferrosi, la carta e il cartone o il vetro, che hanno una lunga storia e tradizione di riciclaggio nell'ambito di circuiti più o meno chiusi. Le relative industrie non possono sopravvivere senza un costante rifornimento di materiali provenienti da recupero e da prodotti usati. Per alcuni altri materiali che, come la plastica, sono relativamente nuovi dal punto di vista del riciclaggio rispetto a quelli tradizionali, il processo di riutilizzo non si conclude necessariamente in un circuito chiuso.

3.2 Le caratteristiche di riciclaggio delle più importanti materie secondarie determinano a priori la natura dei rispettivi cicli e l'identità dei principali attori nelle catene del valore.

3.2.1 **Rottami di ferro e acciaio:** in generale il riciclaggio di questi rottami comprende la raccolta, la cernita, la pressatura, l'impacchettamento, il taglio, la tranciatura, la frantumazione e/o la compressione e infine la fusione nelle acciaierie. I rottami di metalli ferrosi possono essere raccolti separatamente o misti ad altri materiali, vengono sottoposti a cernita nei cantieri di demolizione e venduti agli impianti di trattamento dei rottami o inviati direttamente alle acciaierie. Una volta arrivati agli impianti di trattamento, i diversi tipi di metalli vengono separati e preparati per la frantumazione o la compressione, operazioni spesso necessarie per poter procedere a una successiva fase di separazione. Nel caso dell'acciaio inossidabile, i rottami di più grandi dimensioni vengono raccolti separatamente o separati nei cantieri di demolizione prima di essere frantumati. Le parti più piccole sono invece separate mediante procedimenti in più fasi. Una volta giunti nelle acciaierie, di solito i rottami di ferro e acciaio sono caricati direttamente nei forni.

3.2.1.1 L'industria europea di riciclaggio dell'acciaio (per quanto riguarda la fase di trattamento) è piuttosto concentrata, con sette società che forniscono circa il 40 % dei rottami consegnati alle acciaierie. Secondo l'Ufficio internazionale per il riciclaggio (BIR, *Bureau of International Recycling*) e la Federazione europea per il recupero e il riciclaggio di materiali ferrosi (EFR, *European Ferrous Recovery & Recycling Federation*), nell'UE-27 esistono circa 42 000 cantieri di demolizione. Di questi, si stima che 250 siano grandi imprese, 9 000 imprese medio grandi che gestiscono oltre 120 000 tonnellate l'anno e le restanti 36 000 circa siano invece di piccole o medie dimensioni.

3.2.1.2 I sistemi di raccolta variano a seconda del tipo di prodotto e del paese. I prodotti di grandi dimensioni giunti alla fine del loro ciclo di vita e quelli generati in grandi quantità, come i prodotti di costruzione e di demolizione, vengono generalmente trasportati direttamente ai parchi di stoccaggio o agli impianti di trattamento dei rottami. Sia la direttiva sui veicoli fuori uso (*End of Life Vehicles*, ELV) che la direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) attribuiscono la responsabilità del recupero, e quindi della raccolta, dei rottami ai produttori. I prodotti di piccole dimensioni, come i materiali da imballaggio, sono raccolti dalle autorità locali, il che significa che in questo caso la raccolta non è controllata dall'industria dei rottami metallici, sebbene quest'ultima abbia lanciato alcune iniziative nel caso delle lattine usate, come ad esempio la creazione di centri di raccolta e terminali per i rifiuti dove le lattine di acciaio e di alluminio sono separate e pressate per poi essere trasportate agli impianti di trattamento o di raffinazione.

3.2.1.3 I rottami sono una delle poche categorie di materie prime secondarie di cui l'Europa può attendersi una disponibilità costante, se non addirittura un'eccedenza. Il commercio di rottami all'interno dell'UE, così come le importazioni e le esportazioni da e verso altri paesi, è una realtà consolidata da decenni. È difficile stimare la quantità totale dei rottami oggetto di scambi all'interno dell'UE. Per quanto riguarda importazioni ed esportazioni, le stime (2008) si aggirano rispettivamente intorno ai 5,3 e ai 12,9 milioni di tonnellate annue, e il consumo totale di rottami nello stesso anno ha raggiunto i 112 milioni di tonnellate.

3.2.2 **Rottami di metalli non ferrosi e altri cicli di rifiuti che contengono questi metalli:** rispetto ai rottami di ferro e acciaio, in questa categoria esiste una variabilità molto più alta (a) di metalli presenti, (b) di risorse disponibili e (c) di metodi che devono essere impiegati per la separazione e l'estrazione di particolari metalli dal ciclo dei rifiuti. I metalli più importanti, che rappresentano i volumi più alti, sono l'alluminio, lo zinco, il piombo e il rame, ma nel ciclo di rifiuti vi sono anche metalli come lo stagno e metalli preziosi, che possono essere estratti con metodi appropriati.

3.2.2.1 I sistemi di raccolta sono gli stessi utilizzati per i rottami ferrosi, o sono a essi molto simili. Per ottenere rottami metallici di recupero di buona qualità da prodotti alla fine del ciclo di vita (ELV, RAEE) si utilizzano tecnologie sofisticate, invece i metalli non ferrosi di base sono estratti dai rifiuti a tassi di recupero molto alti, così come sono alti i tassi di riutilizzo.

⁽²⁾ Dati provenienti in maggioranza dagli studi del CCR in materia di rifiuti (<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/>) e dalle statistiche del settore.

3.2.2.2 Per i metalli non ferrosi che richiedono tecnologie speciali per il recupero sono importanti anche le ceneri e le scorie. Risorse di metalli non ferrosi in gran parte ancora inutilizzate si possono trovare nei vecchi residui estrattivi delle zone minerarie dell'UE. Benché i rifiuti dell'attività estrattiva⁽³⁾ siano esenti dalla normativa generale UE in materia, essi vanno presi in considerazione come materie prime, purché ciò sia fattibile dal punto di vista economico.

3.2.3 **Carta riciclata:** l'industria della carta è un settore che si è basato fin dalle origini su risorse rinnovabili e sul riciclaggio. In passato la principale materia prima riciclata per la produzione di carta erano gli stracci. Oggi il riciclaggio della carta è realizzato in modo relativamente semplice e questo materiale è divenuto quello predominante. Analogamente a quanto avviene per i metalli ferrosi, le risorse più importanti sono due: la carta recuperata in ambito industriale (tra l'altro dai settori dell'imballaggio e della stampa) e quella proveniente dal consumo (rifiuti urbani). È preferibile che la carta sia già separata, pertanto i rifiuti urbani devono essere sottoposti alla separazione della carta usata e alle operazioni di cernita di base.

3.2.3.1 La recessione economica ha avuto pesanti ripercussioni sui flussi di materiali: nel 2009 l'utilizzo di carta riciclata è calato del 7,6 %, scendendo a 44,9 milioni di tonnellate. Per la prima volta è calata anche la raccolta (-3,6 %), che è arrivata a 56,6 milioni di tonnellate, mentre nello stesso periodo il consumo di carta si è ridotto del 10,1 %. È continuata la crescita delle esportazioni di carta riciclata nei paesi terzi (al di fuori dell'UE, della Norvegia e della Svizzera), che hanno raggiunto i 12,8 milioni di tonnellate, il 96,3 % delle quali è diretto ai mercati asiatici, e in particolare a quello cinese, che assorbe il 71,4 % delle esportazioni europee. In conseguenza degli sviluppi osservati in questo anno eccezionale, nel 2009 il tasso di riciclaggio è balzato a livelli record (72,2 %), rispetto al già alto 66,7 % dell'anno precedente. È possibile che la tendenza si inverta temporaneamente una volta che sarà ripresa la crescita economica, in quanto il riciclaggio potrebbe non essere in grado di tenere immediatamente il passo con l'aumento del consumo di carta. In conseguenza dei recenti sviluppi nell'industria, nei paesi membri della Confederazione delle industrie cartarie europee (CEPI) la fibra utilizzata per la produzione di carta è ottenuta per il 44,2 % da carta riciclata e per il 40,4 % da pasta di legno.

3.2.4 **Vetro:** il vetro può essere ripetutamente riciclato al 100 %, senza perdite di qualità, per produrre altri contenitori. Il vetro di recupero è utilizzato per produrre nuovo vetro della stessa qualità, il che ne fa un materiale riciclato veramente «dalla culla alla culla». Fino al 90 % del vetro usato può essere utilizzato per la realizzazione di nuovi contenitori; l'unico vero limite al suo riutilizzo è rappresentato dalla quantità e dalla disponibilità di materiale recuperato oggi in Europa.

3.2.4.1 Il sistema di recupero del vetro è piuttosto semplice: la maggior parte proviene dagli imballaggi (contenitori usati), mentre piccole quantità sono estratte dai rifiuti di costruzione (vetro piano). Il tasso medio di raccolta per il riciclaggio dei contenitori in vetro è del 65 % nei paesi dell'UE-27, con un totale di quasi 11,5 milioni di tonnellate di contenitori in vetro raccolti nel 2008 in tutta Europa (comprese Norvegia, Svizzera e Turchia).

3.2.4.2 La sfida, per quanto riguarda il vetro, è rappresentata dal riciclaggio dei 7 milioni di tonnellate restanti, immessi sul mercato nel 2008 ma non riciclati. È estremamente importante migliorare il riciclaggio e promuovere sistemi di riciclaggio adeguati nell'Unione europea.

3.2.4.3 I sistemi di raccolta e di recupero del vetro piano e del vetro proveniente dai veicoli fuori uso non sono ancora stati sviluppati in misura sufficiente, per cui questa valida risorsa è ancora, più che altro, un onere sotto il profilo ambientale.

3.2.5 **La plastica** rappresenta circa il 25 % di tutti i rifiuti solidi accumulati nelle discariche. A causa della loro resistenza alla degradazione, una volta smaltite nelle discariche le materie plastiche hanno tempi di decomposizione molto lunghi. L'incenerimento della plastica per recuperare energia, a causa degli elevati livelli di emissioni pericolose, deve svolgersi in impianti adeguati e in modo controllato.

3.2.5.1 I principali settori di consumo di plastica e di produzione di rifiuti di plastica sono gli imballaggi (38,1 %), i beni d'uso familiare e domestico (22,3 %) e l'edilizia (17,6 %). Gli imballaggi generati dal settore della distribuzione e della vendita al dettaglio rappresentano oltre l'80 % dei rifiuti plastici (potenzialmente) riciclabili. La frazione dei rifiuti domestici misti costituita dai rifiuti plastici sembra essere tra le più difficili da raccogliere e trattare. Gran parte dei materiali plastici utilizzati nell'edilizia ha applicazioni di lunga durata.

3.2.5.2 Una parte dei rifiuti plastici non è adatta al riciclaggio, per es. gli imballaggi alimentari o la plastica mista ad altri materiali, perché in questi casi, a causa della grande quantità di energia necessaria, la pulizia della plastica contaminata risulterebbe più costosa del valore del prodotto ottenuto. Questi rifiuti possono comunque essere utilizzati per il recupero di energia.

3.2.5.3 L'UE-27 è un esportatore netto di rifiuti, trucioli e residui di plastica. Dal 1999, il divario tra le importazioni e le esportazioni è aumentato costantemente: dopo un leggero aumento tra il 1999 e il 2002, le esportazioni sono esplose tra il 2002 e il 2006, per raggiungere i 2,1 milioni di tonnellate. Dal 1999 al 2006 le importazioni sono passate da 55 000 a 256 000 tonnellate.

3.2.5.4 Per quanto riguarda le fibre di poliesteri in fiocco, il polietilene tereftalato (PET) riciclato rappresenta il 70 % delle materie prime trasformate nell'UE, il che rende cruciale la disponibilità di bottiglie in poliestere. I produttori europei devono tuttavia affrontare gravi problemi per la crescente tendenza dei commercianti a esportare il PET, sotto forma di fiocchi (frammenti di bottiglie triturate) o di balle di bottiglie intere, verso l'Estremo Oriente e in particolare la Cina. Quest'ultima sta abolendo le restrizioni alle importazioni di rifiuti di PET per agevolare un flusso ancora più massiccio di questa importante materia prima secondaria dall'UE.

⁽³⁾ I rifiuti dell'attività estrattiva sono assoggettati alla direttiva 2006/21/CE.

4. Il quadro giuridico del riciclaggio

4.1 *Regolamentazione diretta nell'UE*

4.1.1 Il riciclaggio va sostenuto migliorando l'infrastruttura di raccolta, rafforzando la certezza giuridica, creando condizioni di concorrenza eque ed eliminando gli oneri amministrativi inutili. Per soddisfare questa condizione essenziale, è necessario che l'intero spettro di regolamenti, direttive e decisioni sia coerente ed equilibrato. La direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE) rappresenta un passo nella direzione giusta, ma va considerata un punto di partenza, una prima fase che richiede frequenti verifiche e conseguenti aggiustamenti.

4.1.2 Altri importanti atti normativi sono la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio nella sua forma attuale, la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, il regolamento (CE) n. 1013/2006 sulle spedizioni di rifiuti e la direttiva 2002/96/CE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). Le suddette direttive stabiliscono obiettivi di riciclaggio arbitrari, che causano distorsioni del libero mercato delle materie prime secondarie. In considerazione delle modifiche e degli emendamenti che questo quadro normativo subisce frequentemente, è essenziale dedicare una costante attenzione alle sue conseguenze.

4.2 **Regolamentazione indiretta:** i processi di recupero e di riciclaggio non sono disciplinati soltanto dalla vasta gamma di atti normativi in materia di rifiuti, ma ulteriori restrizioni e controlli derivano dalla normativa che disciplina specifici settori industriali o l'industria nel suo complesso. Particolarmente importanti, in quest'ambito, sono gli effetti del regolamento (CE) n. 1907/2006 REACH e della politica UE in materia di cambiamenti climatici.

4.2.1 Per quanto riguarda il regolamento REACH, i rifiuti non rientrano nel suo campo di applicazione, ma le sostanze o miscele di recupero possono rientrarvi non appena cessano di essere rifiuti. La Commissione si è occupata del problema e i gruppi di lavoro tecnici competenti in materia hanno formulato suggerimenti più o meno soddisfacenti per risolvere questa situazione di stallo. Rimangono tuttavia degli elementi di incertezza, e presso il Centro comune di ricerca-Istituto per gli studi sulla prospettiva tecnologica (CCR-IPTS) della Commissione a Siviglia, nonché presso l'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA), sono disponibili utilissimi studi e informazioni che potrebbero contribuire a risolvere questi problemi. La minaccia rappresentata dalla registrazione, tuttavia, non è del tutto elusa, neanche in quei casi in cui essa non può comportare beneficio alcuno.

4.2.2 La politica UE in materia di cambiamenti climatici dovrebbe prevedere una serie di incentivi che promuovano un passaggio coerente e sostenibile della società globale da fonti primarie di energia di origine fossile a fonti energetiche alternative. Questa politica consiste di singoli elementi dichiaratamente integrati ma, purtroppo, si tratta di un'integrazione più a parole che nei fatti. Alcune componenti hanno importanti ripercussioni sui processi di recupero e di riciclaggio: il sistema UE per lo scambio di quote di emissione (UE-ETS) aggiornato per il periodo post Kyoto produce svantaggi per gli operatori di impianti

di produzione a causa dell'approccio amministrativo all'assegnazione delle quote per il periodo 2013-2020. L'introduzione graduale di un sistema di vendite all'asta, inoltre, sottrarrebbe risorse finanziarie agli operatori, che così ne avrebbero ancora meno da investire nei futuri processi di riduzione delle emissioni di carbonio. Il sistema UE-ETS non tiene conto, peraltro, dell'energia e delle emissioni risparmiate grazie all'utilizzo di materie prime di recupero in altri settori industriali e nell'edilizia.

4.2.3 Anche la direttiva sulle energie rinnovabili è fonte di problemi. In conseguenza del grande impulso dato a queste fonti di energia e del forte, forse eccessivo appoggio di cui godono, esiste il grave rischio che grandi quantità di materie prime secondarie (tutti i tipi di biomassa, carta di recupero) siano dirottate dal riutilizzo come materiali alla generazione di energia e di calore. Se si vuole mantenere e ove possibile migliorare l'accesso alle materie prime secondarie, sarà opportuno studiare a fondo questi rischi e adottare le misure adeguate per minimizzarli. La definizione di «biomassa» deve essere riesaminata e, se necessario, rafforzata, per evitare che venga fatto un uso scorretto di quest'ultima allo scopo di produrre energia rinnovabile. In alcuni casi, per effetto di sovvenzioni che producono distorsioni del mercato, persino materie prime primarie come il legno vengono semplicemente bruciate!

4.2.4 I regolamenti UE in materia di rifiuti stabiliscono obblighi di legge per tutti gli attori dei cicli di rifiuti, e il rispetto di detti obblighi deve essere oggetto di controlli rigorosi da parte delle autorità competenti. L'istruzione e la formazione dei responsabili di questi controlli rappresentano requisiti essenziali nel contrasto di qualsiasi pratica illegale da parte di operatori poco scrupolosi, in particolare sul mercato internazionale.

5. Le catene del valore e gli attori nei principali flussi di materie prime secondarie

È evidente, sulla base dell'identificazione di cui al punto 3, che esistono grandi differenze tra i diversi flussi di materie prime secondarie. Alcuni sono per così dire «automatici» e si fondano su una base naturale di sistemi storicamente funzionali di raccolta, pretrattamento e trattamento (compresa la cernita) dei rifiuti prima che il materiale di recupero sia fornito a un grande impianto di riutilizzo. È possibile elencare una serie di caratteristiche per individuare ed evitare i rischi potenziali nei processi di recupero e di riciclaggio.

5.1 Il valore commerciale delle materie prime secondarie è uno dei fattori chiave che determinano l'accessibilità finale dei materiali. La raccolta e il pretrattamento dei rifiuti sono fasi relativamente poco costose nel caso di flussi concentrati (ferro, vetro e carta), e le risultanti materie prime secondarie rimangono accessibili a un costo ragionevole. Lungo l'intero circuito chiuso si applicano le condizioni di mercato. C'è invece un segmento sempre più ampio dell'attività di riciclaggio che non opera a prezzo di mercato dei materiali, ma opera in base alle politiche UE in materia di rifiuti. Gran parte dei rifiuti provenienti da imballaggi, di quelli di origine elettrica ed elettronica e di quelli biodegradabili viene trasformata per conseguire gli obiettivi di diverse direttive.

5.1.1 La produzione di materie prime secondarie a partire dai suddetti flussi di rifiuti non è economicamente sostenibile nel mercato globale. La raccolta, la cernita e la trasformazione avvengono per applicare le regole in materia di responsabilità estesa del produttore o grazie a finanziamenti pubblici diretti. In entrambi i casi, sono i cittadini europei a pagare per la conversione, o come contribuenti o come consumatori.

5.1.2 L'Europa genera una riserva di materie prime secondarie facilmente accessibile a qualsiasi operatore mondiale in qualsiasi momento, quando la domanda di materiali sul mercato globale aumenta. Il nostro continente esporta, principalmente in Asia, grandi quantità di rifiuti raccolti e non trattati. L'elevata volatilità del mercato mondiale si traduce in un'altrettanto elevata volatilità dei prezzi. Quando il mercato mondiale tende al ribasso, le materie prime secondarie di recupero si accumulano, perché gli obiettivi in materia di riciclaggio devono comunque essere rispettati, una situazione che causa gravissime distorsioni del mercato all'interno dell'UE.

5.1.3 Al momento di costruire un impianto di riciclaggio, gli operatori europei devono investire molto di più dei loro concorrenti asiatici, perché devono mantenere una sovraccapacità e osservare norme tecnologiche più severe. Quando poi il mercato globale delle materie prime tende al rialzo, le loro costose capacità rimangono inutilizzate, perché i rifiuti raccolti escono dall'Europa senza essere trasformati. È essenziale pertanto che il quadro normativo in materia di rifiuti sia più adeguato alle spinte che agiscono sul mercato mondiale delle materie prime, in modo da evitare distorsioni del mercato e di agevolare l'accesso alle materie prime secondarie per le industrie dell'UE.

5.1.4 Le restrizioni al commercio illegale o semi-illegale di materie prime secondarie potrebbero basarsi sulla richiesta inderogabile di certificati di qualità riconosciuti a livello internazionale, per esempio certificati basati sulle norme ISO, da parte dei partner commerciali extra UE destinatari delle materie prime secondarie. Anche gli Stati membri dovrebbero adottare tutte le misure giuridiche del caso al momento di verificare l'origine dei rifiuti raccolti, qualora si possa verificare un problema.

5.1.5 Dato che in molte parti del mondo la politica delle materie prime è una questione di sicurezza strategica, l'appoggio

dell'UE lungo le intere catene del valore, in particolare per le materie prime secondarie di alta qualità, potrebbe risolvere molti problemi riguardanti l'accesso alle materie stesse. Sarà ovviamente necessario riesaminare le specifiche europee riguardanti le materie prime secondarie per poter definire il concetto di «alta qualità».

5.2 Un riciclaggio ragionevole deve avere un impatto ambientale positivo per tutte le principali industrie che fanno uso di grandi quantità/quote di materie prime secondarie. Ciò vale anche per l'utilizzo di sofisticate tecnologie di trattamento per cicli di rifiuti particolarmente difficili. Di solito, nel caso del trattamento di materie prime estratte o raccolte, il consumo di energia totale si riduce, a volte a una frazione del consumo tipico. Ciò significa inoltre livelli più bassi di emissioni di biossido di carbonio (CO₂) e spesso anche di altri gas, ecc. A causa delle impurità presenti nei rifiuti, diventa necessario occuparsi di altri rifiuti residuali e in certi casi si devono utilizzare anche impianti efficienti per il trattamento delle acque reflue. Questi rifiuti particolarmente complessi presentano inoltre costi maggiori di pretrattamento e trattamento, che rendono più costoso l'intero processo.

5.3 L'utilizzo concorrente delle materie prime secondarie da parte di operatori esterni a questa particolare industria presenta forti rischi per l'industria stessa (cfr. il punto 4.2.3). La concorrenza subisce pesanti distorsioni da finanziamenti destinati a finalità completamente diverse, e ciò può causare gravi distorsioni del mercato delle materie prime. L'industria della carta non può competere né sul fronte della pasta di legno (sua materia prima principale) né su quello della carta di recupero (la seconda per importanza) con gli impianti di generazione di energia e calore che possono contare sulle sovvenzioni per le energie rinnovabili. È necessario adottare misure protettive per garantire l'accesso alle materie prime di base. Se le suddette misure dovessero fallire, una delle più importanti industrie dell'UE corrobberebbe un grave pericolo. Il sostegno alla produzione di materie prime secondarie di alta qualità farà aumentare la domanda di manodopera, con un conseguente impatto sociale positivo nei periodi di crisi del consumo di materie prime secondarie.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON