

I DATI SULLA GESTIONE DEI
RIFIUTI URBANI IN ITALIA

GREEN book

Estratto
La gestione dei rifiuti urbani in
Europa

2022

COORDINAMENTO

Francesca Mazzarella

Luca Mariotto

GRUPPO DI LAVORO

Edoardo Agostini

Andrea Bordin

Andrea Di Piazza

Alessandro Fessina

Rita Mileno

Bernardo Piccioli Fioroni

Riccardo Viselli

CONTRIBUTI ESTERNI

Valeria Frittelloni (ISPRA)

Andrea Massimiliano Lanz (ISPRA)

Costanza Mariotta (ISPRA)

Gabriella Aragona (ISPRA)

Il presente testo è stato estratto dal capitolo 2 del Green Book 2022

GRAFICA E STAMPA

Pubblimedia srl

La gestione dei rifiuti urbani in Europa

La gestione dei rifiuti è un tema cardine delle politiche ambientali comunitarie, non solo per i suoi aspetti legati agli impatti sull'ambiente e sulla salute umana, ma anche perché la responsabilità del servizio di raccolta è generalmente affidata agli enti locali, in maniera diretta o tramite un operatore (pubblico o privato), e perché il settore richiede ingenti investimenti pubblici.

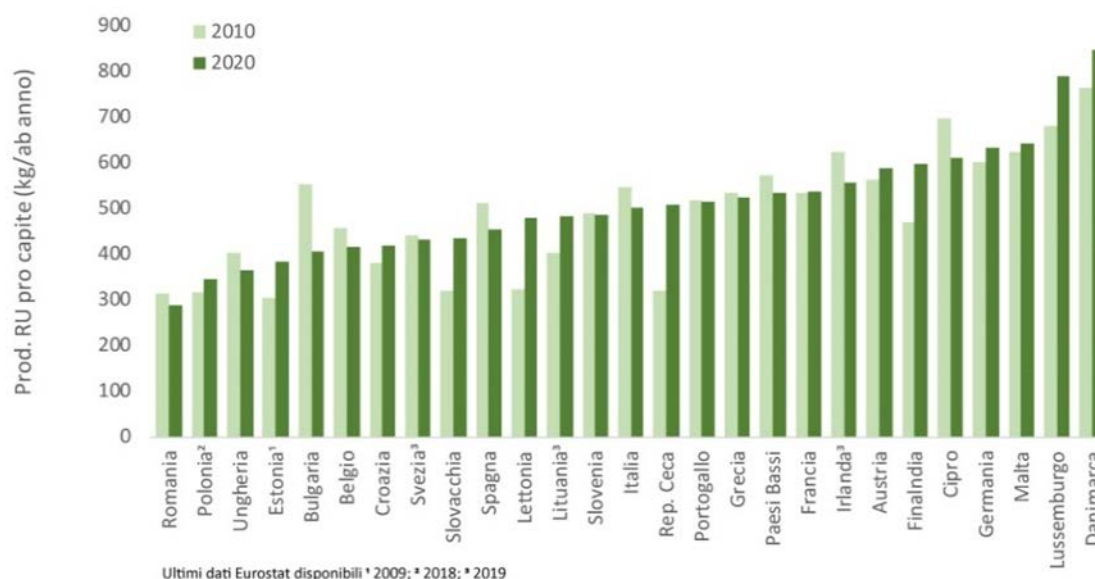
Il nuovo obiettivo dell'Unione Europea è creare "una società fondata sul riciclo, che cerca di evitare la produzione di rifiuti o che li utilizza come una risorsa". È fondamentale dunque attuare una politica industriale che miri alla prevenzione della produzione dei rifiuti, al riuso dei materiali, al recupero della materia - laddove possibile - e al recupero energetico delle frazioni non riciclabili. È importante, inoltre, puntare sulla sensibilizzazione dei cittadini attraverso campagne di comunicazione ed educazione ambientale mirate, oltre a incentivare la ricerca scientifica e tecnologica di settore. Il monitoraggio dei dati, di cui l'Eurostat fornisce un primario modello (e su cui si basano le elaborazioni pubblicate di seguito), è poi lo strumento chiave per valutare i progressi raggiunti e l'applicazione effettiva delle strategie nazionali e comunitarie verso un'economia circolare di larga scala.

La produzione di rifiuti in Europa

Secondo l'ultima indagine disponibile di Eurostat, relativa al 2018, la produzione europea dei rifiuti si è attestata a 2,3 miliardi di tonnellate, valore sostanzialmente in linea con i quantitativi registrati nei 10 anni precedenti. Di questa quantità, il 96% è costituito da rifiuti non pericolosi mentre il restante 4% da rifiuti pericolosi. Tra i maggiori produttori di rifiuti figurano la Germania (17%), la Francia (14%) e la Romania (12%), seguono più distaccate Polonia e l'Italia (7%). I rifiuti urbani contribuiscono mediamente per il 10% circa al totale dei rifiuti prodotti.

Analizzando i dati dei singoli Paesi, relativi alla produzione pro capite di rifiuti urbani nel 2010 e nel 2020 (Fig. 1), si osserva una situazione piuttosto eterogenea. A livello europeo, la produzione pro capite di rifiuti urbani è rimasta in media sostanzialmente costante (+0,4%): 503 chilogrammi per abitante nel 2010 e 505 chilogrammi per abitante nel 2020. Nel 2020 sono stati 12 i Paesi con una produzione superiore alla media europea (il 44% del totale), 14 i Paesi che hanno mostrato una diminuzione della produzione (con una variazione compresa tra il -0,6% di Portogallo e Slovenia, e il -12% di Cipro), e 13 quelli che hanno registrato un aumento (compreso tra un minimo dello +0,6% della Francia e un massimo del +59% della Repubblica Ceca). I dati di Austria, Bulgaria e Grecia fanno riferimento a un periodo temporale differente a causa della mancata pubblicazione dei dati relativi al 2020, e mostrano una flessione negativa della produzione di rifiuti urbani in Bulgaria (-26,5%) e Grecia (-1,5%), mentre l'Austria registra una variazione in positivo (+5%).

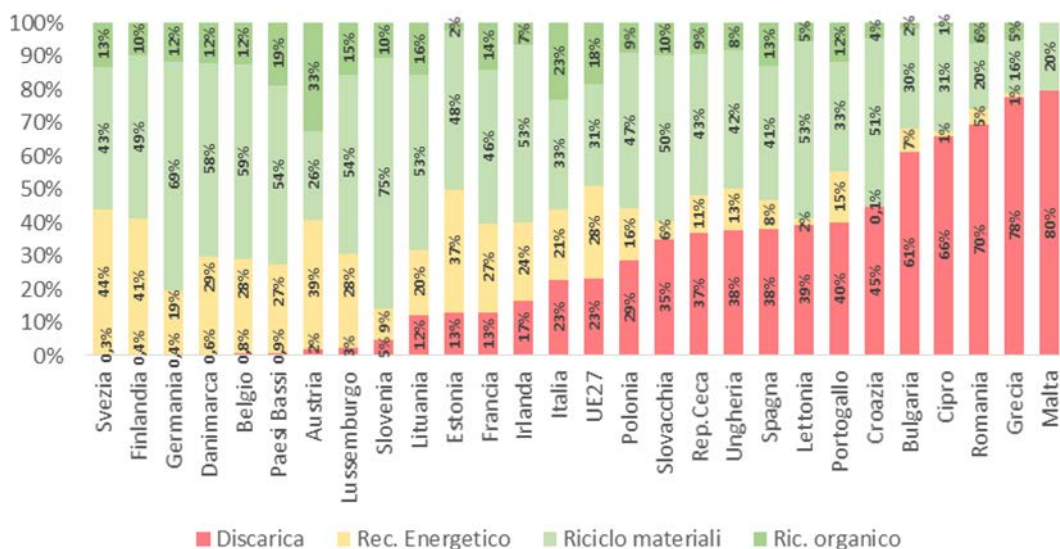
FIGURA 1 | CONFRONTO TRA LA PRODUZIONE PRO CAPITE DI RIFIUTI URBANI NEI 27 STATI MEMBRI NEGLI ANNI 2010 E 2020.



Fonte: Eurostat, Ispra.

L'obiettivo al 2035, del limite di conferimento in discarica del 10% dei rifiuti urbani prodotti, è da considerarsi uno dei più sfidanti delle politiche europee in tema di gestione dei rifiuti. Del resto, al 2020, l'UE27 ricorre ancora a questo sistema di smaltimento in media per il 23% dei rifiuti prodotti (Fig. 2). Si fa certamente largo ricorso anche al recupero energetico (28%), mentre il riciclo della frazione organica e quello dei materiali vengono applicati, rispettivamente, per il 18% e il 31% dei rifiuti prodotti. Ma analizzando i dati dei singoli Paesi si osserva una situazione estremamente variegata, che tuttavia conferma come lo smaltimento in discarica venga ancora largamente utilizzato. Sono soltanto 9 i Paesi che hanno già raggiunto il target di smaltimento al 2035, conferendo meno del 10% dei rifiuti prodotti in impianti di discarica (Svezia, Finlandia, Germania, Danimarca, Belgio, Finlandia, Paesi Bassi, Austria, Lussemburgo e Slovenia). Tuttavia gli stessi (esclusa la Germania) ricorrono per larga parte al recupero energetico come sistema di gestione preferenziale a fronte del recupero di materia. Tra tutti i Paesi, spicca sicuramente il dato della Slovenia che sceglie il riciclo dei materiali e della frazione organica per l'85% dei rifiuti prodotti. Sono 5 i Paesi che ancora conferiscono in discarica oltre il 50% dei rifiuti prodotti: Bulgaria, Cipro, Romania, Grecia e Malta. Tuttavia, 21 Paesi su 27 gestiscono oltre il 50% dei rifiuti scegliendo il recupero, considerato come la somma tra il riciclo della frazione organica e quello delle altre frazioni merceologiche.

FIGURA 2 | MODALITÀ DI GESTIONE DEI RIFIUTI NEI PAESI DELL'UE A 27 NEL 2020.



Fonte: Eurostat

La gestione del servizio tra struttura e investimenti

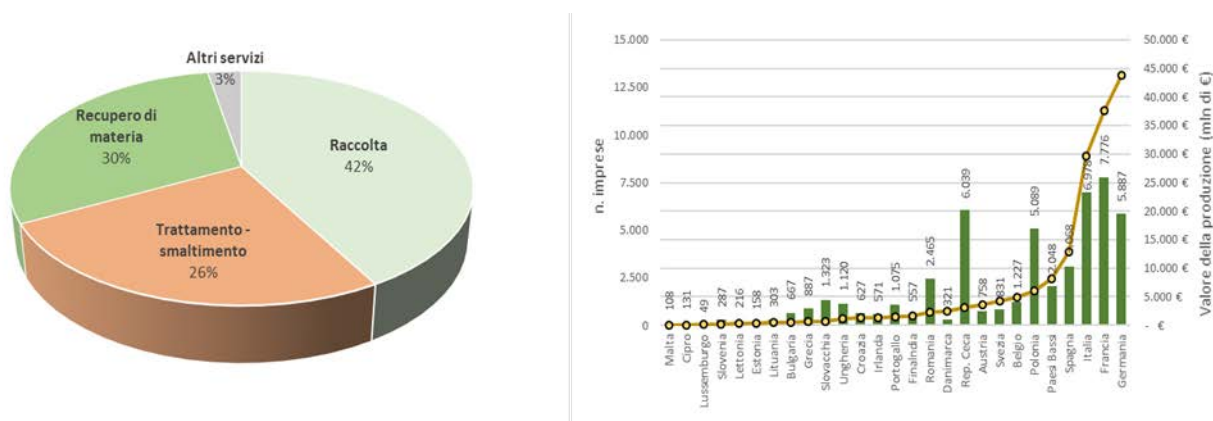
Le performance del settore dei rifiuti nei Paesi europei configurano un quadro molto eterogeneo, che riflette un certo grado di frammentazione del servizio. Il superamento di questa condizione è ormai cruciale per il raggiungimento degli obiettivi comunitari e per una generale armonizzazione della qualità del servizio.

La maggior parte dei Paesi tende ad avere un sistema di governance multi-livello. In effetti, sebbene la gestione dei rifiuti urbani sia un servizio pubblico locale, il settore coinvolge molti stakeholder. A livello sovranazionale, l'UE adotta direttive e strategie che fissano obiettivi giuridici vincolanti per gli Stati membri e fornisce fondi per investimenti attraverso diversi schemi di finanziamento. Allo stesso modo, diverse istituzioni finanziarie europee (come la Banca europea per gli investimenti - BEI e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo - BERS) forniscono finanziamenti per progetti sui rifiuti urbani negli Stati membri dell'UE. A livello nazionale, invece, la pianificazione del servizio è affidata ai ministeri competenti (generalmente i ministeri per l'ambiente) che possono poi allinearsi con altri organi di governo o con agenzie nazionali operanti nel settore ambientale. Nei paesi federali, l'amministrazione a livello regionale è spesso responsabile di tali funzioni, tramite un ministero di linea regionale o un'agenzia regionale, ma anche nelle altre realtà le autorità regionali tendono ad avere un ruolo importante nella pianificazione (con i piani regionali di gestione) e nel finanziamento del settore. A livello locale, i Comuni o gli enti intercomunali sono responsabili della fornitura di servizi agli utenti tramite i dipartimenti municipali, società di gestione dei rifiuti di proprietà comunale, o

affidandoli a fornitori esterni (solitamente privati) tramite appalti. In alcuni Paesi sono state istituite agenzie di regolamentazione per controllare le tariffe e la qualità dei servizi di smaltimento dei rifiuti (ad esempio in Italia e in Portogallo).

Nel 2019 (Fig. 3A), a livello europeo, la distribuzione percentuale media del valore della produzione per segmento del comparto è così strutturata: per il 42% i gestori della raccolta, per il 30% le aziende dedicate al recupero dei materiali, per il 26% il settore del trattamento e smaltimento, mentre per il 3% soggetti con attività di altro tipo (come ad esempio le bonifiche ambientali). Sempre nello stesso anno erano attive 50.628 imprese per un volume della produzione pari a circa 167 miliardi di euro (Fig. 3B). La frammentazione del comparto è più marcata nei Paesi europei più popolosi, dove si osserva un numero maggiore di imprese, ad eccezione di Polonia e Repubblica Ceca.

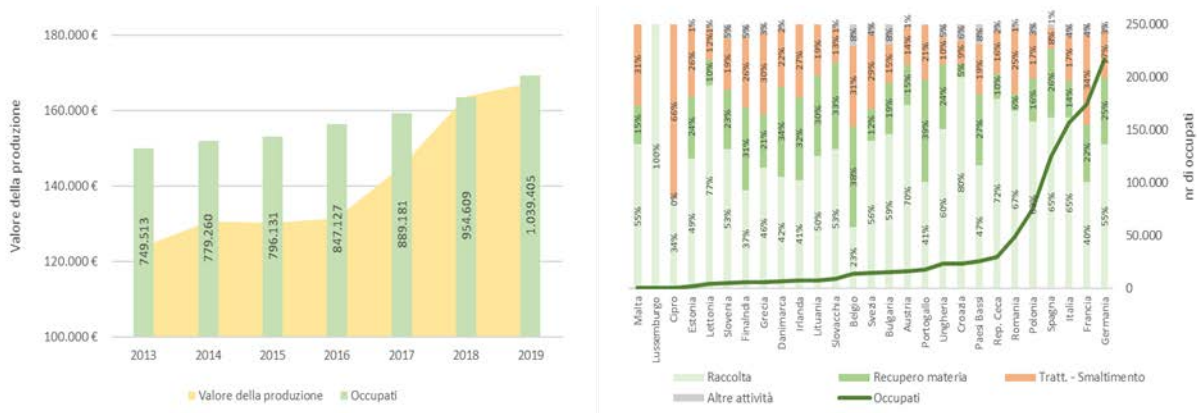
FIGURA 3 | A-DISTRIBUZIONE PERCENTUALE MEDIA DEL VALORE DELLA PRODUZIONE PER LE AZIENDE DEL SETTORE RIFIUTI SUDDIVISE PER TIPOLOGIA A LIVELLO UE27 NEL 2019; B- NUMERO DI IMPRESE E VALORE DELLA PRODUZIONE DEL SETTORE RIFIUTI NEI 27 STATI UE.



Fonte: Eurostat.

Il settore mostra una certa dinamicità in termini di valore della produzione, che ha visto un aumento del 35% dal 2013 al 2019 (Fig. 4A). Allo stesso modo il numero del personale addetto è cresciuto del 39%, superando nel 2019 il milione di dipendenti. I Paesi più popolosi registrano il numero di occupati più alto (Fig. 4B), un riflesso anche dell'elevata frammentarietà del sistema. Si nota inoltre che a livello comunitario, il 57% degli occupati del settore opera nel segmento della raccolta; nei prossimi anni è da attendersi un aumento della quota degli occupati nel settore del riciclo dei materiali (ad oggi il 19% del totale) soprattutto a svantaggio degli impiegati in sistemi di trattamento e smaltimento (22% del totale), in vista del raggiungimento degli obiettivi in materia di economia circolare.

FIGURA 4 | A-VALORE DELLA PRODUZIONE E OCCUPATI DEL SETTORE A LIVELLO UE27 NEL 2019; B-SUDDIVISIONE PERCENTUALE DEGLI OCCUPATI NELLE VARIE FILIERE DEL SETTORE DEI RIFIUTI E ANDAMENTO DEGLI OCCUPATI NEI 27 STATI UE NEL 2019.

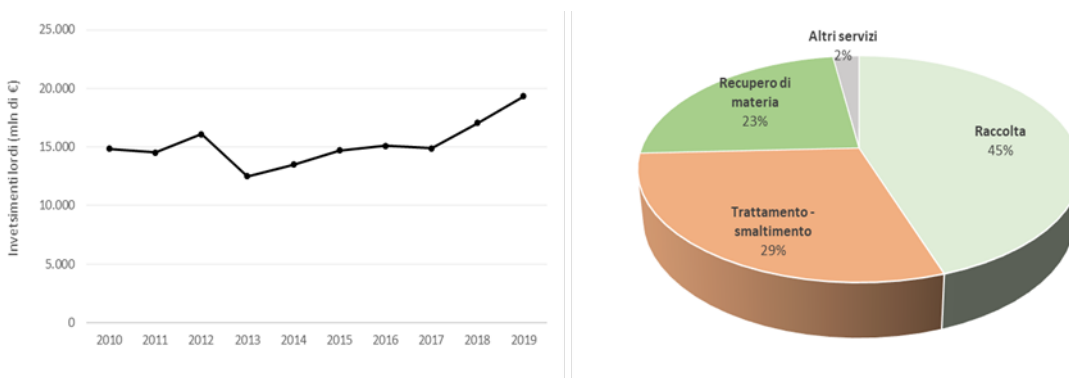


Fonte: Eurostat

Secondo i dati Eurostat, negli ultimi anni il volume di investimenti nel settore rifiuti è cresciuto costantemente, raggiungendo il massimo nel 2019 con circa 19,3 miliardi di euro (Fig. 5A). Come illustrato nella figura 5B, la maggior parte degli investimenti riguarda la filiera della raccolta (il 45%), a seguire i sistemi di trattamento e smaltimento (il 29%), il recupero di materia (il 23%) e una minima parte i servizi residui.

A dispetto dei valori e del crescente impegno economico, nei prossimi anni saranno necessari ulteriori investimenti per raggiungere i vari obiettivi di raccolta e riciclaggio dei rifiuti solidi urbani. In particolare, come calcolato da uno studio della Commissione europea, si stima che i costi di investimento totali dal 2020 al 2035, per raggiungere i target previsti, ammonteranno a 31,5 miliardi di euro, il che rappresenta una spesa media annua di 2,1 miliardi di euro.

FIGURA 5 | A-ANDAMENTO TEMPORALE DEGLI INVESTIMENTI NEL SETTORE RIFIUTI NELL'UE27; B-RIPARTIZIONE PERCENTUALE DEGLI INVESTIMENTI PER TIPOLOGIA NEL 2019.



Fonte: Eurostat

In parallelo agli investimenti, in molti Paesi europei si registra la presenza di una strategia nazionale volta a definire gli obiettivi da raggiungere e le scelte ottimali attraverso le quali conseguirli, e, in alcuni casi, la capacità di questi Paesi di programmare a livello nazionale un'innovativa strategia di sviluppo del settore del ciclo dei rifiuti ha permesso loro di influenzare a monte le scelte dell'Unione Europea. Altri Paesi hanno invece faticato a disegnare un quadro normativo e gestionale efficace, facendo registrare gravi ritardi rispetto ai target comunitari e una scarsa competitività di settore.

Le migliori pratiche a livello comunitario appartengono a quei Paesi che hanno puntato sulla valorizzazione economica dei rifiuti, conservando le risorse materiali nel ciclo di produzione dei prodotti, riducendo la dipendenza dalle materie prime e minimizzando lo smaltimento definitivo. Per raggiungere gli obiettivi e contribuire alla tutela dell'ambiente e alla gestione di una transizione giusta, non vi è una soluzione univoca ma una combinazione di strategie orientate a un bilanciamento tra il recupero di materia e quello energetico, con alla base una grande attenzione alle politiche di riduzione e prevenzione. Strumenti regolatori, come i target recepiti dalle direttive europee, divieti e standard tecnici, affiancati a strumenti economici, servono a spostare il baricentro di attività e strategie verso l'apice della piramide gerarchica dei rifiuti, contribuendo a creare quella tanto auspicata società che dovrà necessariamente trasformare la parola "rifiuto" in "risorsa".

