

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XVIII  
n. 214

## **RISOLUZIONE DELLA 13<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

**(Territorio, ambiente, beni ambientali)**

*(Relatrice PUPPATO)*

*approvata il 1° agosto 2017*

SULLA

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI «IL RUOLO DELLA TERMOVALORIZZAZIONE NELL'ECONOMIA CIRCOLARE» (COM (2017) 34 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N.316)**

*ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento*

---

**Comunicata alla Presidenza il 2 agosto 2017**

---

La Commissione,

richiamate le risoluzioni *Doc. XVIII n. 80*, *Doc. XXIV n. 51*, *Doc. XVIII n. 134* e *Doc. XVIII n. 211* della 13<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato sui temi della economia circolare;

rilevato che la Comunicazione evidenzia le azioni della Commissione europea e gli impegni assunti nell'ottica della realizzazione del piano d'azione, delineando le misure adottate e quelle previste in un ambito considerato centrale dalla Commissione nel corso del proprio attuale mandato;

la Comunicazione si inserisce nell'ambito del piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare, adottato il 2 dicembre 2015, e contenente un'agenda per la transizione che prevede l'adozione di un modello di crescita più attento alla sostenibilità ambientale, in linea anche con gli impegni assunti dall'Unione europea nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile;

in tale quadro, la Comunicazione intende: chiarire la posizione dei differenti processi di termovalorizzazione all'interno della gerarchia dei rifiuti e le relative conseguenze in termini di sostegno finanziario pubblico (sezione 2); fornire agli Stati membri orientamenti per migliorare l'utilizzo degli strumenti economici e la pianificazione delle capacità, nell'ottica di evitare o ovviare a potenziali sovraccapacità di incenerimento dei rifiuti (sezione 3); individuare le tecnologie e i processi che attualmente hanno le maggiori potenzialità in termini di ottimizzazione della produzione di energia e materiali, tenendo conto dei cambiamenti attesi nelle materie prime per i processi di termovalorizzazione (sezione 4);

la gerarchia dei rifiuti – secondo quanto indicato nell'articolo 4 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive – costituisce il pilastro portante della politica e della normativa dell'Unione europea in materia di rifiuti; essa è il fattore chiave per la transizione verso l'economia circolare;

in particolare, la Comunicazione prende in considerazione i principali processi di termovalorizzazione, quali il co-incenerimento dei rifiuti in impianti di combustione soprattutto per la produzione di cemento e calce; l'incenerimento di rifiuti in impianti dedicati; la digestione anaerobica di rifiuti biodegradabili; la produzione di combustibili solidi, liquidi o gassosi ricavati dai rifiuti, nonché altri processi, compreso l'incenerimento indiretto a seguito di pirolisi o massificazione;

tali processi si differenziano sia per il risultato finale che per l'impatto ambientale conseguente al processo scelto e alla tipologia di rifiuto

utilizzato, dunque ben differente per ciascuno di questi processi inseriti nel temine di «valorizzazione» è la collocazione nella «gerarchia» dei rifiuti; infatti si comprendono operazioni di trattamento che vanno dallo smaltimento, al recupero di materia, al vero e proprio riciclaggio;

recenti studi commissionati dall'Agenzia europea dell'ambiente hanno rivelato che tra il 2010 e il 2014 la capacità di incenerimento nei 28 paesi dell'Unione europea (più Svizzera e Norvegia) è cresciuta del 6 per cento arrivando a 81 milioni di tonnellate e che in taluni casi i flussi di rifiuti per l'incenerimento di rifiuti urbani e combustibile da rifiuti tra alcuni Stati membri hanno continuato a essere significativi, con, nel 2013, il trasporto di quasi 2,5 milioni di tonnellate di rifiuti a fini di recupero di energia. Lo studio ha confermato che le capacità di incenerimento per i rifiuti urbani sono distribuite nell'Unione europea in modo non uniforme, in quanto localizzate per tre quarti in Germania, Francia, Paesi Bassi, Svezia, Italia e Regno Unito. In particolare, Svezia e Danimarca detengono le maggiori capacità di incenerimento *pro capite*, rispettivamente, seguite da Paesi Bassi, da Austria, Finlandia e Belgio;

con riferimento all'Italia, lo studio mostra che, la capacità *pro capite* nazionale di incenerimento è fra le più basse tra i predetti Stati Membri (104 kg/ab anno a fronte dei 243 della Germania, dei 220 della Francia, dei 452 dei Paesi Bassi, dei 591 della Svezia). Nel valore si evidenzia che trattasi di rifiuti solo parzialmente urbani, anzi per la maggior parte trattasi di rifiuto industriale e ospedaliero, dunque si evidenzia una generale carenza impiantistica, presente anche negli impianti per il riciclo dei rifiuti e focalizzata in alcune aree geografiche del Paese, in particolare al Sud. Per contro, le zone meridionali e orientali dell'Unione europea sono praticamente prive di capacità di incenerimento dedicate e dipendono fortemente dalle discariche. I dati sono in linea con le statistiche di Eurostat sui tassi di incenerimento dei rifiuti urbani, che rivelano l'esistenza di grandi differenze tra gli Stati membri;

note sono ormai le patologie respiratorie da mettere in correlazione con il particolato fine ed ultra fine, con i relativi processi infiammatori ed un aumentato rischio di cancerogenicità. Ad oggi si stimano in oltre 450.000 le premorienze per inquinamento ambientale in Europa e 80.000 le premorienze per inquinamento atmosferico da diverse fonti originato in Italia;

le esperienze registrate in alcuni Stati membri dimostrano, infatti, il rischio di attivi non recuperabili conseguenti a scelte non corrette e non mirate alla crescita della materia prima seconda nel mercato del riciclo, con conseguenze quali la necessità di importare materia prima che grava sulla bilancia dei pagamenti europea e in particolare modo italiana essendo l'Italia il secondo paese manifatturiero d'Europa, con una componente industriale limitata nel suo operare da una potenzialità troppo variabile o assoggettata a prezzi e quantità non compatibili con la produzione e le relative commesse avute. La stabilità del mercato della materia prima seconda è infatti un obiettivo indispensabile per il buon funzionamento di tutto il processo, dalla lavorazione per il rientro della *end of waste*

nel mercato delle materie prime alla capacità di offrirne quantità adeguate e sufficienti utili ad evitare approvvigionamenti tardivi e costosi;

gli Stati membri con capacità di incenerimento dedicate esigue o nulle e fortemente dipendenti dalle discariche dovrebbero, secondo la Commissione, dare priorità a un ulteriore sviluppo dei regimi di raccolta differenziata e delle infrastrutture di riciclaggio, conformemente alla normativa dell'Unione europea, posto che la graduale riduzione dei conferimenti di rifiuti nelle discariche dovrebbe andare di pari passo con la creazione di maggiori capacità di riciclaggio. Una particolare attenzione viene dedicata alla riduzione del conferimento in discarica di rifiuti biodegradabili, che appare urgente vista la pesante prospettiva climatica e la situazione di grave siccità esistente nonché in conseguenza degli obblighi internazionalmente assunti;

si invitano poi gli Stati membri ad adottare una prospettiva di lungo termine, prendendo in attenta considerazione: l'impatto positivo che gli obiettivi di raccolta differenziata esistenti e proposti offrono al Paese membro dell'Unione europea con una stabilizzazione ed incremento progressivo degli obiettivi di riciclaggio conseguenti, inserendo la disponibilità di capacità di co-incenerimento in impianti di combustione e in forni per calce e cemento o in altri processi industriali idonei, nonché negli impianti di termovalorizzazione nazionali solo per la parte residuale tenendo in considerazione anche la presenza di capacità di sovrappiù di impianti di termovalorizzazione esistenti in paesi limitrofi;

nello specifico, la Comunicazione focalizza la necessità di sviluppare l'attenzione su processi di gestione «finali» quanto più efficienti possibile; ad esempio la digestione anaerobica dei rifiuti biodegradabili che lo stesso Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) invita a considerare come parte delle politiche di riciclo invece che di smaltimento laddove produca digestato; modello, dunque, preferibile nella scala di priorità individuate dalla Unione europea;

una apposita sezione è infatti dedicata all'applicazione delle tecniche di termovalorizzazione a più alta efficienza energetica, atteso che, in caso di corretta applicazione di tecniche di comprovata efficacia e delle misure di sostegno, si stima che la quantità di energia recuperata dai rifiuti potrebbe aumentare fino al 30 per cento evidenziando il considerevole potenziale di miglioramento dell'efficienza energetica;

infine, la Commissione ribadisce il proprio impegno per garantire che i finanziamenti dell'Unione europea e altri aiuti finanziari pubblici siano destinati alle opzioni per il trattamento dei rifiuti che siano conformi alla gerarchia dei rifiuti, dando la priorità alla prevenzione, al riutilizzo, alla raccolta differenziata e al riciclaggio dei rifiuti,

delibera una risoluzione favorevole con le seguenti osservazioni:

la posizione della Commissione europea focalizza la necessità di raggiungere per ciascuno Stato membro il giusto equilibrio nella capacità di termovalorizzazione. Osserviamo che, coerentemente con quanto citato in premessa e comunemente noto, risulta necessario puntare ad avere, re-

lativamente alla parte residuale e non recuperabile del cosiddetto rifiuto, un sistema di termovalorizzazione che quantomeno recuperi energia, in quantità non marginali e preferibilmente utilizzate per il teleriscaldamento. Le tecnologie presenti sul mercato indicano infatti valori di valorizzazione energetica assai diversi in termini percentuali, si va dall'8 per cento al 30 per cento e dunque una gerarchia della termovalorizzazione dovrebbe portare a favorire solo ed esclusivamente chi raggiunge determinate *performance* sia energetiche sia di riduzione delle emissioni nocive;

il ruolo dell'incenerimento di rifiuti va riconsiderato, sia in termini di incentivi ancora presenti nel nostro Paese, sia in termini di limite temporale al loro utilizzo impiantistico in assenza di *revamping*;

nell'ambito della pianificazione della capacità di riciclo e smaltimento, si tenga conto della fase di transizione verso l'economia circolare, in particolare in quelle aree del Paese dove lo smaltimento dei rifiuti avviene in discarica o a mezzo di trasferimento in altre zone, oggi non chiudendo il ciclo e dovendo quindi individuare tecnologie e processi di recupero ad alta efficienza per mettersi in linea con le migliori *performance* dell'Unione europea;

pare ovvio dichiararlo, ma è bene invece sottolinearlo, come la termovalorizzazione debba gestire il trattamento di rifiuti ritenuti – ad oggi, stante le attuali conoscenze – non riciclabili o il cui processo di avvio al riciclo risulti eccessivamente dispendioso; essa si giustifica solo provvisoriamente impegnando il Paese e l'Unione europea a raggiungere, grazie ad un adeguato processo legislativo e grazie a ricerca e sviluppo (R&S) il completo riciclo e riuso di ogni prodotto in commercio ovvero si raggiunga il perfetto ciclo previsto da un'economia circolare cui stiamo tendendo. Vanno in ogni modo evitate potenziali perdite economiche che aggravino la situazione dello smaltimento in discarica ritenuto il peggiore tra tutti i modelli di smaltimento esistenti in Paesi come l'Italia. Risulta altresì preferibile evitare di creare una comoda, conservativa posizione mentale che vede l'automatismo dello «scarto inceneribile» quale soluzione al problema rifiuti, inserendo così vere e proprie barriere infrastrutturali al conseguimento di più elevati tassi di riciclaggio;

l'atto vuole evidenziare il ruolo che i processi di termovalorizzazione possono svolgere nella transizione verso un'economia circolare, rafforzando la *leadership* europea nel settore delle tecnologie verdi. Concordiamo alla condizione, che ci pare ovvia e naturale, che la termovalorizzazione possa massimizzare il contributo dell'economia circolare alla decarbonizzazione solo se si occuperà di smaltire a valle la quota di scarto dei processi industriali nonché nei processi di riciclo e se servirà a smaltire le parti ancora presenti nei prodotti di consumo che non trovano economie di scala adeguate e ragionevoli nelle opportunità di riciclo offerte, ciò in piena e coerente conformità alla strategia dell'Unione dell'energia e all'Accordo di Parigi. In tal senso, gli studi promossi anche in sede europea, evidenziano che il contributo maggiore al risparmio energetico e alla riduzione delle emissioni di gas serra proviene dalla prevenzione e dal riciclaggio dei rifiuti e a questo si deve ordinariamente puntare;

si ritiene urgente ridefinire e quindi riesaminare i piani di gestione dei rifiuti, ai sensi della normativa Unione europea, tenendo conto in particolare del potenziale delle tecnologie nuove ed emergenti per il riciclaggio dei rifiuti. In tal senso produzioni già attuate e non più sperimentali, che riusano ad esempio il materiale di scarto delle cartiere ammontante a circa il 7-8 per cento del materiale lavorato, sono già presenti in Italia e possono risultare un utile esempio anche per la stessa Unione europea oltreché per favorire R&S in questo straordinario settore in evoluzione in Italia;

con questo atto si procede proficuamente nell'ambito delle osservazioni presenti nella stessa direttiva a creare una scala di valori interni ai sistemi di smaltimento e di termovalorizzazione, avendo cura di considerare con maggior favore i meno impattanti, in particolare la digestione anaerobica di rifiuti biodegradabili. Nell'ambito industriale, che ci vede primi in Unione europea nel riciclo e nella riduzione degli scarti, si garantisca una corretta catalogazione che veda coerenza con la gerarchia dell'Unione europea e dunque una premialità non indistinta associata ad un progressivo e celere adeguamento alle migliori tecniche disponibili (*Best available techniques* – BAT) degli impianti maggiormente impattanti per carenze ambientali ed energetiche nell'ambito dell'incenerimento rifiuti. Urge adeguare la classificazione dei rifiuti speciali, in particolare l'*end of waste*, dove sono amplissime le possibilità di riclassificare materiali che, per loro natura, stanno nella categoria dei riciclabili non nello scarto e nel rifiuto. Significativo in tal senso il valore di oltre 70 milioni di tonnellate di rifiuti da demolizione che in larga parte potrebbero rientrare nella filiera del riciclo dei materiali edili e da demolizione. Alte le sollecitazioni – anche da parte delle stesse imprese – ad individuare percorsi di semplificazione autorizzativa e normativa per poter accedere alle migliori tecnologie BAT anche internamente ai cicli energetici e di scarto aziendali, il pacchetto *clean Energy packaging*, nonché veder celermente migliorare il *Carbon Foot Print* nella progettazione dei prodotti in commercio.



