

**MEMORIA 22 GIUGNO 2017  
449/2017/I/COM**

**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 FINAL**

Memoria per la 13<sup>a</sup> Commissione permanente Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato  
della Repubblica

22 giugno 2017

*Signor Presidente, Gentili Senatrici e Senatori,*

*desidero ringraziare la Commissione Ambiente del Senato della Repubblica, anche a nome dei miei Colleghi Alberto Biancardi, Rocco Colicchio e Valeria Termini, per aver invitato il Collegio dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, a trasmettere una memoria in merito alla Comunicazione della Commissione e del 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).*

*Con detta comunicazione, la Commissione invita gli Stati membri a tenere conto degli orientamenti forniti ai fini della valutazione e del riesame dei rispettivi piani di gestione dei rifiuti ai sensi della normativa Europea.*

*Con questa nostra memoria intendiamo fornire un contributo all'esame che codesta Commissione del Senato sta svolgendo, evidenziando alcuni elementi relativi principalmente all'ambito delle competenze attualmente attribuite all'Autorità.*

IL PRESIDENTE  
*Guido Bortoni*

Roma, 22 giugno 2017

La 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) - che si inserisce nell'ambito del piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare adottato il 2 dicembre 2015 – è incentrata sul recupero di energia dai rifiuti e sul ruolo che i processi di termovalorizzazione possono svolgere nella transizione verso un'economia circolare.

Come noto, nell'ambito del concetto di termovalorizzazione rientrano diversi processi di trattamento dei rifiuti in grado di generare energia (per esempio in forma di elettricità e/o calore o di combustibili da rifiuti); in tale prospettiva, conformemente alla strategia dell'Unione dell'energia, i suddetti processi devono essere connessi con la salvaguardia del potenziale di un'economia circolare di lungo periodo e coerenti con i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, definiti come "*gerarchia dei rifiuti*", in linea con quanto previsto, a livello europeo, dalla direttiva 2008/98/CE e, a livello nazionale, dall'art. 4 del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, che introduce e precisa i criteri di preminenza nella trattazione dei rifiuti.

Al fine di conseguire questi obiettivi, la Comunicazione esamina le possibilità di ottimizzare il ruolo dei processi di termovalorizzazione, affinché contribuiscano al conseguimento degli obiettivi previsti in tema a livello europeo e dall'accordo di Parigi. Nel dettaglio, la Comunicazione chiarisce la posizione dei differenti processi di termovalorizzazione all'interno della gerarchia dei rifiuti e le relative conseguenze in termini di sostegno finanziario pubblico; essa inoltre fornisce agli Stati membri gli orientamenti per migliorare l'utilizzo degli strumenti economici e la pianificazione delle capacità, in ottica di evitare potenziali eccessi di capacità di incenerimento dei rifiuti. Infine, la Comunicazione individua le tecnologie e i processi che attualmente hanno le maggiori potenzialità in termini di ottimizzazione della produzione di energia e di materiali, tenendo conto dei cambiamenti attesi nelle materie prime per i processi di termovalorizzazione.

Da tale sintetica descrizione si rileva, *in primis*, come il contenuto della Comunicazione non attenga direttamente alla sfera delle competenze ad oggi attribuite *ex lege* a questa Autorità, nei settori dell'energia elettrica, del gas naturale, del servizio idrico integrato. Pur tuttavia, se si ha riguardo alle funzioni affidatele nel settore del teleriscaldamento, questa Autorità ritiene perseguibile un proprio contributo rispetto ai macro obiettivi della Comunicazione, favorendo lo sviluppo di sinergie tra i due settori e, in particolare, tra il processo di gestione dei rifiuti e la produzione di energia termica destinata alle reti di teleriscaldamento. Nello specifico, la disciplina in materia di connessione di impianti di terzi - che l'Autorità è chiamata a definire nel settore del teleriscaldamento e del teleraffrescamento- sarà orientata a promuovere, in generale, il recupero di calore utile disponibile in ambito locale, tra cui il calore prodotto da processi di trattamento dei rifiuti, valorizzando la capacità termica già installata sul territorio nazionale.

Dai dati disponibili risulta che nel 2013 l'impiego del contenuto energetico dei rifiuti inviati a termovalorizzazione per il teleriscaldamento è stato pari al 51%, evidenziando quanto sia ancora ampio il potenziale di calore recuperabile; 14 impianti di incenerimento di rifiuti sono asserviti alle reti di teleriscaldamento, corrispondenti al 13,6% della potenza termica totale installata, al netto delle caldaie di integrazione (circa il 17% dell'energia termica complessivamente immessa nelle reti). Il contributo del biogas da digestione anaerobica dei rifiuti appare invece trascurabile se paragonato agli impianti di incenerimento, seppure rappresenti un importante potenziale da sfruttare, anche tenuto conto dell'elevato livello che questo processo ricopre nella gerarchia dei rifiuti.

Inoltre, vale ricordare in questa sede come l'art. 16 dello schema di decreto legislativo recante "*Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale*" - attuativo della delega conferita al Governo dal combinato disposto degli artt. 16 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124, (Atto del Governo n. 308) - avesse attribuito all'Autorità, con le medesime prerogative e i poteri conferiti dalla legge istitutiva 481/95, le funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, al fine di migliorare il sistema di regolazione dei servizi di gestione dei rifiuti; di garantire l'accessibilità, la fruibilità e la diffusione omogenea sull'intero territorio nazionale, nonché

adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione; di armonizzare gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse.

Giova ricordare che i compiti dell’Autorità, previsti dal menzionato schema di decreto (che la ridenominava Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente - ARÈRA), riguardavano, in sintesi, la definizione e l’aggiornamento del metodo tariffario volto alla determinazione del corrispettivo del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi, nel rispetto del principio “chi inquina paga”; la definizione dei livelli di qualità dei servizi, e la tutela dei diritti degli utenti.

Come noto, tale schema di decreto è stato approvato definitivamente dal Consiglio dei ministri del 24 novembre 2016, senza che, tuttavia, si perfezionasse l’*iter* legislativo delegato.

Al riguardo non può non rilevarsi come l’attribuzione a una Autorità amministrativa indipendente di compiti di regolazione del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati, anche differenziati, sarebbe coerente con l’obiettivo di garantire la qualità, l’efficienza e l’economicità della gestione, coniugando gli obiettivi economico-finanziari a quelli di natura ambientale e di uso appropriato delle risorse, nella logica dell’integrazione della regolazione economica con quella ambientale, che rappresenta la base della economia circolare oggetto della Comunicazione in esame.

La Comunicazione sottolinea, altresì, la necessità di migliorare l’impiego di strumenti economici, compresi i finanziamenti pubblici, garantendo la coerenza con la gerarchia dei rifiuti. Al riguardo, non può trascurarsi come la regolazione indipendente sia in grado di promuovere gli investimenti che gli attori istituzionali devono indirizzare in interventi coerenti con i principi dell’azione ambientale in tema di rifiuti. Inoltre, una regolazione efficace è in grado di garantire l’impiego efficiente delle risorse economiche mobilitate. Da questo punto di vista l’attività del regolatore, quale peraltro già individuata nel richiamato schema di decreto legislativo delegato sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, potrebbe dispiegarsi nell’esercizio di compiti di valutazione dei costi delle singole prestazioni, nell’ottica della determinazione dei costi efficienti, di compiti di fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso

agli impianti di trattamento, nonché in sede di approvazione di tali tariffe, al fine di evitare sprechi e inefficienze.

Quanto alla coerenza della pianificazione d'ambito con la gerarchia dei rifiuti, pur nel rispetto delle scelte politico-discrezionali degli Enti d'ambito, spazi di intervento del regolatore indipendente di settore potrebbero rinvenirsi nell'ambito della verifica della corretta redazione dei piani d'ambito che, per legge, devono essere orientati al conseguimento degli obiettivi previsti dalla normativa di settore (art. 203, comma 3, TUA). Ulteriori impatti positivi potrebbero derivare – nel senso auspicato dalla Comunicazione – dalla regolazione della qualità dei servizi di gestione dei rifiuti, laddove attraverso previsioni di qualità del servizio, accompagnate da idonei meccanismi di premi-penalità, potrebbe spingere verso l'utilizzo di tecnologie a più alta efficienza energetica.

Alla luce di quanto illustrato, dunque, qualora venissero attribuite a questa Autorità anche le sopramenzionate funzioni nell'ambito del settore dei rifiuti, può fin d'ora darsi rassicurazione che il suo operato sarebbe volto anche a garantire il conseguimento delle finalità auspiccate nella Comunicazione, con particolare riferimento *“alla prevenzione, al riutilizzo, alla raccolta differenziata e al riciclaggio dei rifiuti”*.