

### **C. Lo sviluppo dell'impiantistica per una gestione efficiente e concorrenziale del ciclo dei rifiuti indifferenziati**

I principi euro-unitari e nazionali in materia di gestione dei rifiuti, come noto, perseguono contestualmente gli obiettivi della drastica diminuzione della loro produzione (c.d. “prevenzione”) e della progressiva riduzione dello smaltimento in discarica, quale modalità residuale alla quale far ricorso solo laddove non sia possibile impiegarne altre più efficienti (ovvero il riutilizzo dei beni divenuti rifiuti e il riciclo delle materie derivanti dal trattamento degli stessi). Pur a fronte della prevista riduzione delle quantità di rifiuti indifferenziati derivante dal crescente sviluppo della raccolta differenziata, una corretta gerarchia nella gestione dei rifiuti richiede, dunque, la dotazione di una adeguata impiantistica che consenta di privilegiare ogni forma di recupero, anche energetico, dei rifiuti indifferenziati, rispetto alla soluzione peggiore dal punto di vista ambientale dello smaltimento in discarica.

Secondo l'ultimo censimento effettuato da ISPRA<sup>143</sup>, in Italia lo smaltimento in discarica interessava nel 2019 ancora una quota significativa del totale dei rifiuti urbani, pari al 21%, ben superiore quindi all'obiettivo del 10% al 2035 introdotto dalla recente Direttiva (UE) n. 850/2018; alla stessa data, risultavano complessivamente operativi 656 impianti per il

---

<sup>143</sup> ISPRA, “Rapporto Rifiuti Urbani”, edizione 2020.

trattamento e lo smaltimento dei rifiuti urbani<sup>144</sup>, di cui solo 37 impianti di incenerimento/termovalorizzatori (“TMV”)<sup>145</sup>, caratterizzati peraltro da una distribuzione sul territorio nazionale particolarmente disomogenea.

Da ulteriori dati raccolti dalla stessa Autorità nel corso dell’anno 2019<sup>146</sup> risulta una situazione di particolare pressione sulla capacità di termovalorizzazione esistente sul territorio nazionale, che nel 2018 ha sperimentato una percentuale media di utilizzo pari a circa il 90%. Complessivamente, i dati disponibili fotografano una situazione in Italia, ancora oggi, di rilevante *gap* impiantistico<sup>147</sup>, soprattutto nelle aree del centro e del sud del Paese, che non riescono a trattare tutto il rifiuto urbano residuo raccolto, che viene quindi in parte destinato a impianti localizzati al Nord o all’estero.

Tale situazione appare generare diverse criticità concorrenziali, in quanto non consente, in una fase a valle della raccolta, relativa ad attività da svolgersi in regime di libero mercato, l’esplicitarsi di stimoli competitivi idonei a promuovere il raggiungimento dell’efficienza allocativa, non permette un’adeguata valorizzazione economica dei rifiuti, con attivazione di ulteriori filiere (es. nel caso dei TMV, produzione di energia elettrica), e vale a definire un eccessivo potere di mercato in capo ai pochi impianti esistenti, con un possibile incremento dei costi di complessiva gestione dei rifiuti urbani e maggiore spesa per i cittadini.

Anche tenuto conto dei rinnovati obiettivi ambientali che il settore dovrà perseguire alla luce del nuovo pacchetto di direttive sull’economia circolare, l’Autorità auspica, previa una valutazione aggiornata del fabbisogno impiantistico, l’adozione di politiche volte a incentivare un celere sviluppo infrastrutturale nelle aree geografiche a oggi sotto-dotate, per una distribuzione più equilibrata della capacità di termovalorizzazione sul territorio nazionale. L’Autorità è consapevole che i principali ostacoli alla realizzazione degli impianti in questione non derivano da considerazioni di maggiore o minore redditività dell’attività, quanto piuttosto dalla complessità dell’*iter* autorizzativo cui sono sottoposti e dalla ostilità spesso mostrata dalla popolazione e dagli stessi enti locali nei confronti di tali opere (c.d. *sindrome “nimby”*). Tuttavia, l’Autorità non ritiene opportune né utili incentivazioni ottenibili mediante eventuali forme di regolazione tariffaria<sup>148</sup>. In primo luogo, in quanto la fase della

---

<sup>144</sup> Di questi, oltre ai TMV, 345 impianti sono dedicati al trattamento della frazione organica (c.d. FORSU), 130 sono impianti per il trattamento intermedio di tipo meccanico o meccanico-biologico (TM o TMB), 131 sono discariche e 13 sono impianti industriali che effettuano il co-incenerimento dei rifiuti urbani.

<sup>145</sup> Tutti gli impianti effettuano il recupero energetico, principalmente sotto forma di produzione di energia elettrica. Di contro, la produzione di energia termica, effettuata per lo più in assetto cogenerativo su base stagionale, risulta circoscritta a soli 12 impianti, tutti localizzati nel Nord del Paese.

<sup>146</sup> Cfr. procedimento istruttorio n. I/831.

<sup>147</sup> Il dimensionamento del fabbisogno impiantistico nazionale è stato definito, per quel che concerne la termovalorizzazione, dal D.P.C.M. 10 agosto 2016, emanato in attuazione del comma 2 dell’art. 35 del D.L. n. 133/2014 (c.d. “Sblocca Italia”). Il menzionato art. 35 ha altresì disposto che, per tali impianti, il c.d. “principio di autosufficienza” operi su un ambito nazionale, per favorire una gestione il più possibile efficiente del ciclo dei rifiuti anche nelle more del necessario adeguamento impiantistico.

<sup>148</sup> Con il documento per la consultazione 713/2018/R/RIF, l’Autorità di regolazione ha presentato i primi orientamenti in materia tariffaria per il settore dei rifiuti, individuando tra gli obiettivi prioritari anche l’adeguamento infrastrutturale, attraverso l’introduzione di opportuni incentivi tariffari. Nella successiva

filiera non appare soffrire di fallimenti del mercato che giustificano interventi regolamentari sui prezzi. In secondo luogo, perché tali interventi non sarebbero produttivi degli effetti voluti, in considerazione della permanenza delle richiamate barriere all'accesso al mercato.

Piuttosto, si ritiene che misure meno distorsive e più efficaci possano risiedere, da un lato, nella previsione di una ulteriore semplificazione delle procedure autorizzative previste per la realizzazione di tali impianti, di cui al Testo Unico Ambiente, ad esempio mediante l'attivazione di poteri sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni pubbliche interessate, un maggiore ricorso a forme di autocertificazione, nonché tempistiche certe per la conclusione dei procedimenti per la relativa autorizzazione; dall'altro, nella definizione di meccanismi di incentivazione e/o compensazione non tanto a vantaggio degli investitori, quanto delle popolazioni e degli enti locali interessati.

*Per un funzionamento più concorrenziale ed efficiente della filiera della gestione dei rifiuti indifferenziati l'Autorità auspica il potenziamento della dotazione impiantistica in modo da conseguire una omogeneità sul territorio nazionale e propone di:*

- 1. modificare il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. (in particolare, art. 237-quinques e ss.) introducendo opportune misure di ulteriore snellimento burocratico degli iter autorizzativi, prevedendo nell'ambito di ogni fase autorizzativa un maggiore ricorso a forme di autocertificazione e la certezza delle tempistiche per la conclusione dei procedimenti anche mediante l'attivazione di poteri sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni pubbliche interessate;*
- 2. prevedere, in via normativa, adeguate incentivazioni e/o compensazioni per le popolazioni e gli enti locali interessati dagli sviluppi impiantistici di termovalorizzazione, senza che siano introdotte improprie estensioni della regolazione di prezzo ad attività che possono essere garantite dal mercato.*