

Con la presente si trasmette a nome e per conto delle associazioni ambientaliste Greenpeace, Legambiente, WWF, Kyoto Club e Zero Waste Italy, il documento con le osservazioni al Piano Nazionale Gestione Rifiuti attualmente in fase di VAS.

Restanto a disposizione per ulteriori chiarimenti, si porgono cordiali saluti.

Legambiente Nazionale Aps Onlus

Via Salaria 403

00199 Roma

tel. 06/862681 fax 06/86218474

[www.legambiente.it](http://www.legambiente.it)

[legambiente@pec.legambiente.it](mailto:legambiente@pec.legambiente.it)



Gentilissimi,

con la presente, le sottoscritte Associazioni, tra le più attive e rappresentative sui temi della sostenibilità ambientale, ed in particolare della Economia Circolare e delle connessioni della stessa con gli altri settori della sostenibilità ambientale, intendono sottoporre le seguenti valutazioni condivise sulla proposta di PNGR attualmente in fase di VAS.

Teniamo anzitutto a specificare che giudichiamo, nel suo insieme, la proposta di PNGR positiva:

- nel merito, perché mette in evidenza le determinanti principali della ulteriore evoluzione del sistema delle raccolte differenziate e del recupero di materia,
- nel metodo, in quanto intende essere un Piano "di indirizzo" alle pianificazioni regionali, e non di "imposizione di scelte e dimensionamenti" (il che era il principale *vulnus* dello Sblocca Italia)

Purtroppo rileviamo che il Piano si inserisce temporalmente in successione ai bandi previsti dal PNRR sull'impianistica, il che ne può depotenziare la funzione di indirizzo. Nel merito delle azioni afferenti ai livelli gerarchicamente superiori, quali riduzione, riuso e riciclo (incluso quello organico), sarebbe stata opportuna una maggiore concretezza nelle indicazioni operative, in accompagnamento alle considerazioni di mero indirizzo verso le Regioni, ad esempio

- specificando quelli che sono i sistemi di raccolta maggiormente performanti,
- individuando le azioni più promettenti in tema di riduzione e riuso, che in base alle dichiarazioni dello stesso vice-Presidente della Commissione Europea, con delega al Green deal, Frans Timmermans, devono diventare le direttrici principali di azione da ora in poi.
- sottolineando il ruolo di nuove strategie operative quali i sistemi di deposito cauzionale o DRS,
- si sarebbe potuto anche evidenziare meglio il "contributo atteso" da ogni regione, in maniera da stimolare l'uniformità di performance quantitativa e qualitativa in ogni territorio.

Messe in evidenza tali premesse, per noi di importanza fondamentale, ci preme poi evidenziare – ed è uno dei motivi fondanti di questa presa di posizione comune - le forti criticità nelle previsioni relative alla gestione del rifiuto residuo (RUR): in effetti, il PNGR assume il "Landfill Cap" al 10%,

*previsto in realtà per il 2035*, e lo fa diventare la determinante principale delle scelte relative al RUR, spingendole verso l'incenerimento. In tale senso, arriva addirittura a raccomandare l'incenerimento del RUR senza pretrattamenti, "allo scopo di massimizzarne il recupero energetico"

Tale scelta, e le relative indicazioni operative, sono in realtà fallaci, in quanto disallineate dalla evoluzione in corso delle politiche ambientali UE, e rischiano di fuorviare le scelte strategiche alla base dei Piani di settore per i prossimi anni e lustri, facendole divergere rispetto alle politiche UE sulla Economia Circolare e ad altre politiche ambientali. Chiediamo dunque che vadano radicalmente riviste per tutti i motivi di seguito esposti.

Richiamiamo anzitutto il documento che già anticipammo, su tali argomenti, nel 2020, e che riportiamo integralmente in allegato; mentre di seguito sviluppiamo le considerazioni di natura strategica ed ambientale che sono state evidentemente omesse nel formare l'indicazione del PNRR in merito alla gestione del RUR tramite incenerimento.

- Dal punto di vista metodologico, riteniamo **un errore che il PNRR, il cui orizzonte operativo arriva al 2028** (scelta che condividiamo, poiché le politiche UE ed internazionali sono tuttora in forte evoluzione) **assuma come determinante operativa un obiettivo al 2035**, che è peraltro in corso di revisione, come segnaliamo più oltre.
- Fino al termine dell'orizzonte temporale di Piano, è invece **prioritario lavorare sulle direttrici virtuose**, ossia la riduzione del RU, l'innalzamento del tasso di RD e di quello conseguente, ossia il tasso di "preparazione per il riuso e riciclo", ovvero il recupero netto di materia; per il quale serve tanta RD, ma anche di buona qualità, cosa che purtroppo è in contraddizione con alcune piccole "sbavature" del PNRR, quali i finanziamenti ai sistemi a contenitore stradale con accesso controllato (che in base a tutte le evidenze disponibili, e non sono poche, diminuiscono la quantità e qualità dei materiali riciclabili raccolti ed aumentano la quota di *littering*)
- In senso generale, la scelta di prevedere comunque l'incenerimento del RUR è in forte contraddizione con diversi **obiettivi generali dell'agenda ambientale UE**, peraltro assunti tra le determinanti ambientali delle scelte del PNRR.
- Va anzitutto sottolineato il forte riferimento del PNRR stesso (e non potrebbe essere altrimenti, in una fase di VAS) alla necessità di minimizzare i gas serra derivanti dal sistema di gestione dei rifiuti: in merito, ci preme sottolineare che la **impronta climalterante dell'incenerimento** è già marcatamente superiore a quella del mix energetico nazionale ed europeo (600-700 g CO<sub>2</sub>/kWh, ovviamente computando solo quella fossile, contro i ca. 250 g CO<sub>2</sub>/kWh circa del mix energetico); in altri termini, la produzione di energia tramite incenerimento è attualmente, e clamorosamente, un ostacolo nel percorso verso la decarbonizzazione della gestione dei rifiuti e della stessa produzione energetica;
- Proprio per i motivi sopra esposti, è già stata decisa ufficialmente **l'estensione del sistema ETS all'incenerimento al più tardi dal 2027** (ci sono anche proposte in Parlamento, sostenute da una maggioranza trasversale, di anticiparne l'estensione al 2025)

- In proposito, va rilevato che la adozione di sistemi di trattamento biologico per il pretrattamento del rifiuto residuo consente di minimizzare il potenziale metanigeno del rifiuto collocato a discarica, rilasciando solo CO<sub>2</sub> biogena (dunque climaticamente neutra) mentre evita la massima emissione di CO<sub>2</sub> fossile come invece avviene nel corso dell'incenerimento. Una tale valutazione non può essere omessa, in sede di VAS, dalla individuazione delle alternative possibili
- È opportuno rimarcare che **all'incenerimento è stato applicato**, in sede di Tassonomia UE della Finanza Sostenibile, e di individuazione dei criteri di ammissibilità ai "Recovery Funds", **il principio DNSH**, "non creare un danno sostanziale alla Economia Circolare". Il che è di per sé una evidenza che
  - L'incenerimento non è parte della Economia Circolare, di cui costituisce un *leakage* di risorse, prevedendone un uso lineare
  - L'incenerimento è addirittura in contrasto con l'agenda sulla Economia Circolare, rispetto alla quale comporta "un danno significativo"

Si tratta di valutazioni che non possono essere omesse in un quadro di valutazione strategica, pena la definizione di una visione contraddittoria.

- Come già evidenziato, il PNGR assume come orizzonte temporale il 2028, mentre il Landfill Cap è *attualmente* previsto al 2035 (fatta salva la probabile revisione od abolizione, che evidenziamo più oltre), uscendo dunque dall'orizzonte temporale del PNGR stesso. Le formulazioni adottate nella proposta di PNGR sembrano tuttavia "guidare" le scelte delle Regioni nella direzione di assumere il Landfill Cap come determinante dei Piani, prevedendo la definizione di "obiettivi intermedi".
- Richiamiamo i problemi relativi **all'ingessamento del sistema**, connessi inevitabilmente alla realizzazione di nuovi inceneritori: per tecnologie fortemente *capital intensive* e senza versatilità operativa (ossia, non convertibili a trattare, nel caso specifico, materiali da raccolta differenziata) la necessità di assicurare il ritorno degli investimenti arriva sempre, ad un certo punto, a confliggere con gli obiettivi sempre più ambiziosi della agenda UE sulla Economia Circolare, e con i Piani operativi che a intendono "metterli a terra" a livello locale. Un problema che si sta già presentando, e con una certa evidenza, in Paesi che in passato hanno investito fortemente sull'incenerimento, e che si trovano ora in difficoltà per tali scelte.
- L'obiezione fondamentale, su cui richiamiamo la Vostra attenzione, è quella che **il Landfill Cap è, a livello di istituzioni UE, in corso di esame e probabilissima revisione**, stanti i 2 voti all'Europarlamento (Febbraio 2021 sul CEAP, e Ottobre 2021 sulla Methane Strategy) che hanno chiesto alla Commissione di esaminarne la contraddizione con l'agenda della Economia Circolare; l'Europarlamento ha dunque chiesto di rivederlo od abolirlo, nell'ambito della revisione di metà percorso del Pacchetto Economia Circolare (attualmente già avviata per alcune delle Direttive che ne fanno parte), in favore invece di un "*residual waste cap*" - il che porterebbe a lavorare, in modo più coerente con l'agenda della Economia Circolare, sulla *minimizzazione del RUR* (prodotta dalle azioni ai livelli più elevati della Gerarchia),

qualunque ne sia la destinazione, in quanto anche l'incenerimento, come la discarica, è un *leakage* (perdita) di risorse dagli schemi della Economia Circolare

Si può dunque affermare che ***allo stato, il landfill cap non va assunto come una delle determinanti fondamentali, in quanto fuori dall'orizzonte temporale del PNRR, e peraltro soggetto a probabilissima revisione od abolizione.***

Coerentemente, chiediamo di eliminare la indicazione di gestire il RUR tramite incenerimento.

## Allegato: Documento Congiunto del 2020

**GREENPEACE**

**ZERO WASTE ITALY**



### Il “Piano Nazionale di Gestione dei Rifiuti”: occasione per guidare una accelerazione virtuosa da parte dei territori, o l’ennesimo errore tecnocratico?

In merito alla recente adozione del Dlgs 116, recepimento della nuova Direttiva Quadro (Direttiva 2018/851) e della nuova Direttiva Imballaggi (Direttiva 2018/852) incluse nel Pacchetto UE sulla Economia Circolare, alla cui “visione” ambiziosa le strategie nazionali dovranno da ora in poi essere allineate, le Associazioni sottoscritte tengono a precisare modi e condizioni per la applicazione di alcune previsioni fondamentali

Ci riferiamo, in particolare, alla previsione di un “Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti” (PNGR di seguito), strumento non previsto obbligatoriamente dalla Direttiva, ed inserito invece nel Decreto di recepimento.

La lettura dell’articolo 28 della Direttiva, al cui dettaglio rimandiamo, recita infatti:

- 1. Gli Stati membri provvedono affinché le rispettive autorità competenti predispongano, (...) uno o più piani di gestione dei rifiuti. Tali piani coprono, singolarmente o in combinazione tra loro, l’intero territorio geografico dello Stato membro interessato.*

La fattispecie prevista dalla Direttiva è quella dei “Piani di settore”, sinora delegati alle Regioni, strumento attraverso il quale le Regioni hanno sinora governato e programmato le attività, individuando gli scenari e, nella loro generalità, assicurando l’evoluzione del sistema verso le attuali situazioni; situazioni che descrivono una Italia che da Paese arretrato, ha scalato le classifiche europee e mondiali, diventando uno dei Paesi con prestazioni più avanzate in termini di raccolta differenziata, riciclo, e minimizzazione del RUR.

Tutto questo ci racconta una prima verità, da cui non si può prescindere nel valutare il ruolo del redigendo “Programma Nazionale”: molte Regioni, ed i territori che le stesse rappresentano, hanno consentito, nella media, di perseguire scenari ambiziosi, smentendo a più riprese lo scetticismo di molti operatori di settore, superando continuamente la narrazione di un Paese arretrato e non in grado di raccogliere le sfide della agenda sulla Economia Circolare<sup>1</sup>.

Insomma, qualcosa di profondamente diverso dalle letture che vediamo spesso generate, con una percezione sciatta e riduttiva, da parte diversi operatori: letture tutte finalizzate alla definizione delle “necessità

---

<sup>1</sup> Al contempo, questa realtà descrive un Paese in grado di perseguire obiettivi sempre più ambiziosi, e deve agire da stimolo per quei territori e Regioni – non solo al Sud! - che ancor attestano una marcata arretratezza rispetto alla media nazionale ed agli obiettivi di legge. La presenza, anche nel contesto centro-meridionale, di Regioni con livelli avanzatissimi di raccolta differenziata e riciclo (es. Sardegna), ma anche di vaste aree o singoli distretti nelle Regioni più arretrate, dimostra la percorribilità di scenari avanzati, non lascia scuse e deve stimolare una veloce evoluzione della situazione media regionale a qualunque latitudine

impiantistiche” in particolare per la gestione del RUR (e con tutti gli errori metodologici e concettuali che avremo modo di specificare più oltre)

In realtà, la lettura di dettaglio dello stesso articolo 28 della Direttiva Quadro, dà ulteriori indicazioni, che non possono essere trascurate: l’articolo descrive infatti, nei suoi diversi commi ed alinea, Piani che devono essere costituiti da una elaborazione armonica in merito a misure di prevenzione e riduzione, raccolta, ed impiantistica. C’è anche l’elemento della impiantistica, ma non è l’unico – *né, sottolineiamo con forza, il principale, tanto meno in uno scenario dettato dalla agenda sulla “economia circolare”,* in cui il “software di sistema” (nuovi modelli di attività, riprogettazione dei materiali, organizzazione dei circuiti) è più importante del cosiddetto “hardware” (sistema impiantistico, ed in particolare quello per trattamento e smaltimento del RUR)

Questo dà la cifra dei “Piani” come individuati dalla Direttiva Quadro: strumenti articolati, il contenitore in cui i territori definiscono gli orizzonti delle loro azioni ed ambizioni, in un quadro coerente di azioni virtuose su

- Riduzione
- Raccolta differenziata
- Riciclo e compostaggio
- Pretrattamento del RUR
- Smaltimento

Il PNGR può dunque essere occasione per ridefinire strategie nazionali, individuando le necessarie azioni di riduzione e minimizzazione del RUR, e le misure organizzative ed economiche in merito, ben prima ed al di là della definizione delle capacità impiantistiche, ed in particolare per la gestione del RUR. Il PNGR, in altri termini, *non va usato per assumere decisioni monocratiche in sede centrale, senza confronto con i territori, e con le Regioni che li rappresentano in sede politico-istituzionale e che possono assumere (come spesso sta avvenendo!) obiettivi più ambiziosi di quelli minimi definiti nelle Direttive, perseguendoli nella operatività locale e nella definizione degli strumenti di supporto.*

Un approccio del PNGR tutto impostato sulla definizione delle capacità (e delle tipologie!) impiantistiche, in particolare per il RUR, non farebbe che riproporre lo schema logico dello Sblocca Italia: il livello centrale decide per il tipo di tecnologie e le relative capacità, alle Regioni rimane solo la localizzazione. Uno schema già abbondantemente sconfessato dalla sostanziale sterilità delle misure a suo tempo ivi previste; nonché - ed in modo eloquente! - dalle sentenze della Corte Europea di Giustizia e del TAR del Lazio.

Tale approccio è stato cassato in ambito legale per un elemento fondamentale: la mancanza della VAS; elemento critico che avevamo messo in risalto (al pari di molte Regioni) sin dall’inizio. E’ appena il caso di rilevare che l’assenza della VAS ha evitato quella analisi delle alternative, che avrebbe sconfessato di fatto l’approccio distorto adottato dall’allora Ministro pro-tempore, ossia pretrattamento = incenerimento.

In effetti, come segnalammo subito (assieme a diverse Regioni), lo Sblocca Italia, che dichiarava di volere superare le criticità determinate dalla incompleta applicazione della direttiva discariche, faceva *un salto logico del tutto irragionevole, trasformando l’obbligo di pretrattamento*, definito dalla Direttiva stessa e che ha innescato le procedure di infrazione contro l’Italia (una su tutte, il caso Malagrotta), *in obbligo di incenerimento*. Invece, la Direttiva 99/31 sulle discariche prevede una varietà di possibili approcci al pretrattamento; approcci ognuno dotato dai suoi pro, dai suoi contro, e dalle relative condizioni di adozione – proprio quello che una VAS dovrebbe esaminare in modo completo ed equilibrato, cercando, in particolare, la coerenza con gli obiettivi ambiziosi dettati dalla agenda UE, e quelli ancora più ambiziosi che molti territori hanno dichiarato e stanno dimostrando di volere perseguire.

In particolare, riteniamo fondamentale sottolineare un approccio riduttivo che vediamo usare con insistente frequenza, e che include diversi errori metodologici e concettuali: diffidiamo, una volta per tutte, dall'usare la formula, inopinatamente proposta<sup>2</sup> e purtroppo ripetuta più volte senza i necessari approfondimenti e riflessioni in merito, per il calcolo della "necessità di incenerimento": la formula "100-65-10"<sup>3</sup>, fallace per diversi motivi, che rendono irricevibile, ed ai limiti del ridicolo, il ragionamento ogni volta che viene riproposto:

- Anzitutto, perché è appena il caso di sottolineare che **il 65% di riciclo netto è l'obiettivo minimo, non massimo**, previsto dalle Direttive UE; e fino al 2035 c'è abbondanza di tempo per perseguire scenari più ambiziosi (peraltro, già conseguiti in territori, anche estesi) in confronto con i percorsi virtuosi che le Regioni e le altre Amministrazioni Locali possono/vogliono definire
- Ma soprattutto, ed ancora una volta, va ribadito che **l'incenerimento non è l'unica opzione di trattamento del RUR**; né, in riferimento alle finalità di quel calcolo, l'unica opzione che consenta di ridurre l'avvio a discarica<sup>4</sup>!

Insomma, l'approccio metodologico a tale calcolo è profondamente riduttivo e distorto, e non reggerebbe alla prova dei fatti, su cui siamo pronti a sfidare, con evidenze, informazioni, e capacità di visione, chiunque se ne faccia latore, a livello istituzionale o di portatori di interesse.

Ma vale la pena di rammentare, a chi cerca di sfruttare l'occasione del PNGR per ravvivare *una agenda dell'incenerimento, che questa dovrebbe invece ormai volgere allo spegnimento progressivo*, come hanno già dichiarato molti dei Paesi Nordici spesso citati da chi in modo pasticciato e confuso parla di coerenza tra incenerimento e scenari avanzati di recupero materia (e riduzione dei rifiuti!)

Basta appena citare (ma ulteriori evidenze e dettagli saranno disponibili per chi riterrà di approfondire):

- Le indicazioni venute da Tema Nord (rete dei Ministeri dell'Ambiente dei Paesi Scandinavi) sulla necessità di definire piani di decommissioning, allo scopo di superare le contraddizioni con gli scenari incrementali del recupero materia previsti dal Pacchetto Economia Circolare<sup>5</sup>
- Il recente annuncio del governo danese relativo alla definizione di un piano di spegnimento di alcuni degli inceneritori esistenti<sup>6</sup>, dal momento che la "Carbon intensity" della produzione energetica da incenerimento è ormai marcatamente superiore (causa la presenza di materiali fossili nel rifiuto residuo, come plastica e tessili artificiali) a quella della produzione energetica generale, e nel contesto di una agenda sulla decarbonizzazione, l'incenerimento è diventato un "outlayer", qualcosa che sta fuori dal percorso previsto. Il problema è stato sollevato recentemente anche in Scozia<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. ad esempio: <https://24plus.ilsole24ore.com/art/industria-riciclo-senza-impianti-22-milioni-tonnellate-rifiuti-ADnY5Bx> e <https://cesisp.unimib.it/wp-content/uploads/sites/42/2020/09/cesisp-instant-paper-circular-capacity-waste-08-2020.pdf>. I contributi ivi citati o sviluppati, sembrano proprio volere dettare al Ministero una agenda distorta, basata sull'erroneo calcolo 100-65-10, per la redazione del PNGR, impostando in particolare su tale approccio un calcolo della "necessità di capacità aggiuntiva di incenerimento". Calcolo fallace per quanto qui mostrato.

<sup>3</sup> La formula, nelle intenzioni di chi in modo pigro la propone, assume il conseguimento del 65% di riciclo netto (ossia, già sottraendo gli scarti dei processi di riciclo e compostaggio) come previsto dalla Direttiva-Quadro, e il 10% di "landfill cap" come previsto dalla nuova Direttiva Discariche, derivando – impropriamente, per quanto evidenziato in questo documento – la necessità di un 25% di incenerimento

<sup>4</sup> In merito, si può consultare ad esempio il documento "Building a Bridge Strategy for Residual Waste" di Zero Waste Europe, peraltro redatto prendendo spunto da esempi presenti anche e soprattutto nel contesto nazionale: <https://zerowasteurope.eu/2020/06/building-a-bridge-strategy-for-residual-waste/>

<sup>5</sup> <https://www.compostnetwork.info/wordpress/wp-content/uploads/EUNOMIA-study-on-Nordic-Nations.pdf>

<sup>6</sup> <https://stateofgreen.com/en/partners/state-of-green/news/new-political-agreement-to-ensure-a-green-danish-waste-sector-by-2030/>, l'articolo rimarca anche che la Danimarca, come da noi sempre segnalato, ha il poco commendevole primato di produzione pro-capite di RU in Europa, ben più di Paesi a vocazione turistica!

<sup>7</sup>

<https://www.zerowastescotland.org.uk/sites/default/files/ZWS%20%282020%29%20CC%20impacts%20of%20incineration%20SUMMARY%20REPORT%20FINAL.pdf>. Vale la pena di sottolineare che "Zero Waste Scotland" è una organizzazione dello Scottish Executive, il Governo scozzese, delegata alla implementazione della Circular Economy.



- La Comunicazione della EC del Gennaio 2017<sup>8</sup> sul “ruolo del waste-to-energy nella economia circolare” richiama ampiamente tutti i temi elencati, includendo nel suo complesso un appello a disinvestire dall’incenerimento, massimamente nei Paesi dove la capacità di incenerimento è già presente e sviluppata (ed è il caso dell’Italia). Coerentemente, le ultime disposizioni adottate in merito alla “Taxonomy” europea della finanza sostenibile, alla politica di finanziamento della BEI, ai meccanismi di erogazione delle sovvenzioni per l’energia rinnovabile, sono tutte intese ad escludere meccanismi di finanziamento all’incenerimento

Infine, ci corre l’obbligo di sottolineare un concetto, su cui la confusa riproposizione della formula “100-65-10” pare essere cieca: *in discarica, mandiamo tonnellate, non percentuali*; dunque, chi vuole davvero minimizzare il ricorso alla discarica, deve evitare di legare il territorio a capacità di incenerimento che, ingessando il sistema, impediscono di lavorare sulla minimizzazione del RUR, ossia (appunto) quei tonnellaggi a cui le percentuali si applicano. I territori che più di tutti sono riusciti a minimizzare i contributi specifici alla discarica (i kg/ab di RUR, che poi diventano le tonnellate smaltite) sono, guarda caso, quelli liberi dall’ingessamento causato dalla presenza di inceneritori che necessitano di tonnellaggi onde garantire il recupero degli investimenti<sup>9</sup>.

Ormai lo scenario operativo abbonda di evidenze di questo tipo, in Italia ed a livello UE: e chi si occupa di programmazione non può più permettersi di ignorarle.

---

<sup>8</sup> <https://ec.europa.eu/environment/waste/waste-to-energy.pdf>

<sup>9</sup> Cfr. Il documento [https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2020/03/zero\\_waste\\_europe\\_policybriefing\\_10landfill\\_en.pdf](https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2020/03/zero_waste_europe_policybriefing_10landfill_en.pdf) che include una analisi approfondita del tema, con relativi casi di studio.