

Audizione di Assoambiente

su

verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE e la decisione (UE) 2015/1814 per stimolare la competitività e la decarbonizzazione efficace sotto il profilo dei costi (COM(2026) 616 final), della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE per quanto riguarda i valori riveduti dei parametri di riferimento di calore e combustibili per il periodo dal 2026 al 2030 (COM(2026) 619 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2015/757 e (UE) 2023/1805 per semplificare e razionalizzare il monitoraggio, la comunicazione e la verifica e per allinearli alle revisioni del sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE (COM(2026) 620 final)

presso

XIV Commissione
(Politiche dell'Unione europea)

Camera dei Deputati

Roma, 7 ottobre 2026

Illustre Presidente e Onorevoli Deputati,

abbiamo accolto con piacere l'invito rivolto ad Assoambiente nell'ambito dell'esame della verifica della conformità al principio di sussidiarietà delle proposte di Direttiva e Regolamenti europei all'oggetto di questa audizione.

Assoambiente è l'Associazione che dal 1951 rappresenta, a livello nazionale ed europeo, le imprese che operano in Italia nella gestione dei rifiuti – servizi di igiene ambientale, gestione impianti di recupero, intermediazione, smaltimento dei rifiuti urbani e speciali –, delle bonifiche e delle Filiere dell'Economia circolare. Quest'ultima rappresentata in particolare dalla componente Unicircular a cui aderiscono diverse filiere di riciclo.

Premessa

Assoambiente sostiene gli obiettivi UE di contrasto ai cambiamenti climatici e di riduzione delle emissioni, promuovendo la decarbonizzazione dei settori economici attraverso strumenti efficaci e coerenti con il percorso verso la neutralità climatica.

Con specifico riferimento all'estensione del sistema agli impianti di incenerimento e co-incenerimento dei rifiuti non pericolosi, prevista in particolare dalla **proposta COM(2026)616**, Assoambiente ritiene tuttavia che **la disciplina prospettata presenti alcuni profili meritevoli di attenzione alla luce dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**. In particolare, **l'applicazione di un approccio uniforme a un settore fortemente condizionato dalle scelte di pianificazione pubblica e caratterizzato da significative differenze in termini di dotazioni e condizioni infrastrutturali rischia di non tenere adeguatamente conto delle specificità dei diversi sistemi nazionali di gestione dei rifiuti**.

Oggi gli impianti di incenerimento (Waste-to-Energy – WtE) che ricevono rifiuti urbani svolgono da un lato un servizio pubblico essenziale rispetto a rifiuti non riciclabili (riducendo peraltro il conferimento in discarica) e dall'altro stanno già raggiungendo risultati importanti sul profilo della decarbonizzazione, anche in virtù delle norme europee e nazionali già vigenti (senza dimenticare le BAT di settore, l'Effort Sharing Regulation), pertanto **forzare la loro inclusione nel sistema ETS – che non nasce per questo tipo di impianti - rischia certamente di produrre effetti indesiderati non solo a livello ambientale (flusso di rifiuti che potrà essere accettato presso l'impianto) ma anche economiche e sociali**.

L'impatto economico complessivo di tale inclusione potrebbe comportare a livello nazionale circa 3,8 miliardi di euro di costi aggiuntivi a carico dei Comuni, che sarebbero inevitabilmente trasferiti e si rifletterebbero sulle tariffe dei rifiuti pagate da famiglie e imprese e un incremento della tariffa di conferimento.

A livello ambientale, rispetto alla volontà di includere in modo uniforme degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani nel sistema ETS dell'UE, risulta evidente che non siano stati presi in dovuta considerazione alcuni importanti elementi che incidono in modo sostanziale sull'obiettivo di riduzione delle emissioni di CO₂: da un lato le emissioni da questo tipo di impianti sono in gran parte determinate dai prodotti immessi sul mercato da soggetti diversi dagli operatori del settore dei rifiuti e dall'altro gli Stati membri hanno sviluppato sistemi di gestione dei rifiuti completamente diversi per cui un intervento calato in modo uniforme genererebbe criticità all'interno dei singoli Stati membri.

Peraltro l'esperienza degli Stati membri che hanno applicato il carbon pricing a questo tipo di impianti, tra cui Danimarca e Svezia, non fornisce prove chiare del fatto che ciò abbia determinato tassi di riciclo più elevati o minori emissioni. In particolare, la Germania dal 2024 ha incluso i propri impianti di incenerimento in un sistema nazionale di carbon pricing e a oltre un anno dall'avvio, i dati non mostrano riduzioni significative delle emissioni, né miglioramenti nei tassi di riciclo, mentre i costi per il sistema pubblico sono aumentati in modo rilevante.

La questione rilevante non è quindi se gli impianti di incenerimento per rifiuti urbani emettano CO₂, la questione è se renderlo più costoso ridurrà tali emissioni. La Commissione e le realtà che hanno già adottato tali sistemi a livello europeo non hanno dimostrato che ciò avverrà.

Si evidenzia in particolare che per quanto riguarda gli impianti di incenerimento RU:

- **strumenti di carbon pricing possono contribuire alla decarbonizzazione solo quando l'operatore regolamentato ha la possibilità di passare a soluzioni a minore intensità di carbonio. La proposta di includere gli impianti di incenerimento nell'EU ETS non supera questo requisito fondamentale.** Gli operatori di questo tipo di impianti non controllano il contenuto di carbonio fossile dei rifiuti residui che sono tenuti a trattare. Per i rifiuti effettivamente non riciclabili e gli scarti dei processi di riciclo non esiste un'opzione di trattamento più pulita verso cui possano orientarsi al fine di evitare il conferimento in discarica. Applicare il carbon pricing alla fine della catena del valore dei rifiuti aumenterebbe pertanto i costi senza intervenire all'origine delle emissioni;
- **anche il riciclo ne risentirebbe.** Riciclo ed il recupero energetico degli scarti non riciclabili presso gli impianti di incenerimento (impianti Waste-to-Energy) sono soluzioni complementari, non concorrenti. L'aumento dei costi di trattamento di tali frazioni incrementerebbe il costo complessivo del riciclo e potrebbe indebolire la sostenibilità economica del recupero di materia. L'inclusione degli impianti di incenerimento agli obblighi ETS potrebbe comportare un costo aggiuntivo di circa 33 euro per tonnellata di rifiuti plastici trattati, aumentando del 5–6% i costi complessivi del riciclo (come riportato anche dalla Commissione europea nella Valutazione d'impatto relativa alla proposta di revisione della direttiva ETS - parte 4/5, pagina 84).
- **le decisioni che determinano il contenuto di carbonio fossile nei rifiuti residui vengono prese a monte.** Criteri vincolanti di progettazione ecocompatibile per la riciclabilità dei prodotti, un'eco-modulazione ambiziosa della responsabilità estesa del produttore (EPR), obiettivi obbligatori di contenuto riciclato e lo sviluppo di un mercato funzionante per le materie prime secondarie potrebbe già contribuire rispetto all'obiettivo UE.
- oltre ad un servizio pubblico essenziale, gli impianti di incenerimento per rifiuti urbani (autorizzati R1) rappresentano anche **un'opzione per il recupero di energia, calore e materiali dai rifiuti residui.** I 500 impianti di incenerimento per rifiuti urbani presenti in Europa producono attualmente energia equivalente a 15,7 miliardi di metri cubi di gas naturale, pari a circa il 39% di quanto importato dall'UE dalla Russia nel 2024

Di fatto la proposta non decarbonizzerebbe il settore dei rifiuti. Renderebbe principalmente più costoso e complesso il trattamento dei rifiuti residui. Senza dimenticare che l'incenerimento dei rifiuti urbani non rappresenta una modalità di gestione uniformemente presente tra Stati membri, dove invece sistemi di gestione dei rifiuti si trovano in fasi di sviluppo fundamentalmente diverse.

Ricordiamo che gli impianti di incenerimento per rifiuti urbani avanzati sono soggetti a una regolamentazione rigorosa e sono tecnologicamente sofisticati. Forniscono una soluzione sicura e affidabile per il trattamento dei rifiuti non riciclabili e degli scarti dei processi di riciclo, evitando che tali materiali siano conferiti in discarica. Recuperano elettricità e calore a livello locale, anche per il teleriscaldamento, sostituendo così i combustibili fossili e contribuendo alla decarbonizzazione delle città. Recuperano inoltre metalli e altri materiali dalle ceneri pesanti, favoriscono l'uso efficiente delle risorse e forniscono una fonte energetica locale e stabile, meno esposta alla volatilità dei prezzi dei combustibili importati. In molte aree urbane, gli impianti di incenerimento per rifiuti urbani rappresentano una componente importante dell'infrastruttura che rende possibili elevati tassi di riciclo e un ridotto ricorso alla discarica. Questa impiantistica non compete con la prevenzione, il riutilizzo o il riciclo. Li integra, trattando la frazione che rimane dopo che tali opzioni sono state esaurite. È precisamente ciò che consente alla gerarchia dei rifiuti di funzionare nella pratica.

Infine risulta fondamentale anche la differenza rispetto al settore energetico. In quest'ultimo, il carbon pricing incentiva il passaggio dal carbone o dal gas ad alternative a minore intensità di carbonio, come le rinnovabili. Nel settore dei rifiuti non esiste una tecnologia più pulita per la frazione residua non riciclabile. Il prezzo del carbonio non determinerebbe quindi un cambiamento significativo del combustibile o della tecnologia utilizzata.

La cattura del carbonio potrebbe diventare, nel lungo periodo, uno strumento importante per ridurre le emissioni fossili residue per gli impianti di incenerimento ma **non rappresenta** tuttavia **un'alternativa immediatamente disponibile** che possa giustificare oggi l'inclusione del settore nell'ETS. Le stime disponibili indicano costi dell'ordine di 250 euro per tonnellata di rifiuti, oltre a un significativo consumo energetico che potrebbe assorbire circa la metà dell'elettricità altrimenti disponibile per le città e l'industria. I progetti devono inoltre affrontare rilevanti vincoli specifici del sito, in particolare nelle aree urbane densamente popolate, **senza dimenticare che una quota significativa dell'attuale parco impianti di termovalorizzazione non potrà mai adottare la cattura del carbonio a causa dei vincoli di spazio e infrastrutturali.** In molte località, le infrastrutture per il trasporto e lo stoccaggio della CO₂ non sono ancora disponibili. Il trasporto su strada potrebbe pertanto rappresentare l'unica opzione disponibile, generando costi ed emissioni aggiuntivi. Infine, i progetti di cattura richiedono diversi anni per la progettazione, l'ottenimento delle autorizzazioni, la costruzione e le attività di collaudo, mentre permangono incertezze riguardo ai tassi di cattura, al consumo energetico e alle garanzie contrattuali sulle prestazioni. L'EU ETS imporrebbe pertanto un costo immediato facendo affidamento su un'opzione di abbattimento che potrebbe diventare disponibile soltanto nel lungo periodo. Di conseguenza, includere gli impianti di incenerimento nell'ETS prima che tali ostacoli siano stati risolti rischierebbe di aumentare le bollette dei cittadini senza produrre un'effettiva mitigazione climatica.

Pertanto, alla luce di quanto sopra richiamato, riteniamo che nel rispetto del principio di sussidiarietà non possa essere supportata l'inclusione uniforme degli impianti di incenerimento nell'EU ETS – che non nasce per questo tipo di impianti - non solo in quanto questo sistema non risulta idoneo nell'obiettivo di riduzione delle emissioni di CO₂ ma anche perché rischia certamente di produrre effetti indesiderati a livello nazionale non solo a livello ambientale (flusso di rifiuti che potrà essere accettato presso l'impianto) ma anche economiche e sociali.

Rispetto al Draft COM(2026)616 si vuole portare all'attenzione di questa Commissione due passaggi:

1. al punto 3 della Relazione, al paragrafo “Consultazioni dei portatori di interessi” è riportata la seguente frase *“Per quanto riguarda il settore della gestione dei rifiuti, la maggioranza dei **portatori di interessi** è favorevole all'inclusione dell'incenerimento dei rifiuti urbani nell'EU ETS, escludendo nel contempo l'incenerimento dei rifiuti pericolosi, come indicato nella presente proposta, al fine di incentivare la riduzione delle emissioni, l'economia circolare e la diffusione degli assorbimenti di carbonio e della cattura e dell'utilizzo del carbonio. Ciò è stato generalmente sostenuto dai portatori di interessi dell'industria e della società civile, ad eccezione dei portatori di interessi del settore dell'incenerimento dei rifiuti.”*

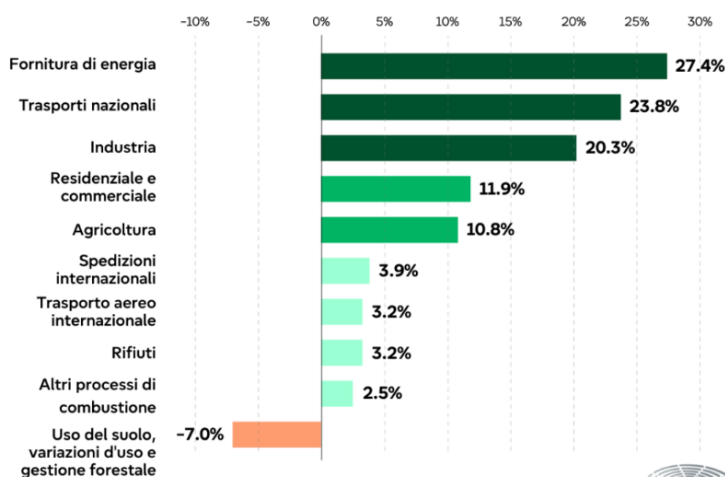
A riguardo vorremmo portare all'attenzione della Commissione che le conseguenze sopra evidenziate nascono proprio dal non tenere in considerazione le evidenze del settore in primo coinvolto. A livello europeo è in corso una raccolta firme in merito ad una *open letter* che sta evidenziando come anche rappresentanti dei Paesi dove esiste già questo sistema (es. Germania) si stiano opponendo ad una inclusione uniforme a livello europeo dell'ETS agli impianti di incenerimento (informazioni ulteriori e mappa firmatari disponibile [qui](#)).

2. Il considerando (70) del Draft riporta *“Le emissioni degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani sono **considerevoli** e dal 2024 sono soggette a un obbligo di monitoraggio, comunicazione e verifica, con l'obbligo di valutare entro il 31 luglio 2026 la fattibilità della loro piena inclusione nell'ambito dell'EU ETS. Sulla base di tale valutazione, si ritiene opportuno e fattibile modificare la direttiva 2003/87/CE per includere le emissioni degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani nell'EU ETS. [...]”*

Rispetto al termine “considerevoli” ci preme segnalare che il settore dei rifiuti in Europa è responsabile di circa il 3% delle emissioni totali di gas a effetto serra (come evidenziato dall'Agenzia europea dell'Ambiente come grafico di seguito riportato): circa il 20% di queste deriva dal recupero energetico. Riducendo peraltro il conferimento in discarica.

Emissioni di gas serra nell'UE suddivisi per settore

quota complessiva delle emissioni
stimata in CO₂ equivalente(2022)



Fonte: Agenzia europea dell'ambiente



Peraltro settori con livelli di emissione più “considerevoli” rimangono nel sistema dell’*Effort sharing*, dove sino ad oggi erano inclusi anche i rifiuti.

Sempre in materia, a livello nazionale, il Report ISPRA relativo all’Inventario Nazionale delle Emissioni in atmosfera che viene redatto annualmente, in ottemperanza al D.lgs. n. 47/2020, al D.lgs. n. 51/2018 e D.lgs. n. 30/2013, riporta che il settore rifiuti (anno 2024) incide per il 5.5% del totale delle emissioni nazionali. Le emissioni del settore dei rifiuti dal 2001 sono gradualmente diminuite (come riportato nel grafico di seguito riportato). Scomponendo poi il dato nei sottosettori (smaltimento rifiuti solidi, trattamento biologico di rifiuti solidi, incenerimento e combustione da cielo aperto dei rifiuti, gestione delle acque reflue) evidenzia come l’incenerimento dei rifiuti ha visto progressivamente ridursi il proprio contributo dal 3% circa all’1% negli ultimi anni.

Peraltro rispetto al report 2025, ISPRA ha segnalato che Per quanto riguarda le emissioni provenienti dalla gestione dei rifiuti, non prevedono variazioni significative rispetto al 2024.

Emissioni di gas serra GHG CO₂ eq del settore dei rifiuti (v.a.) e ripartizione per tipo di trattamento (%) (1990-2024)

