

12 settembre 2013

# SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XVII LEGISLATURA

---

## Mozioni sulla combustione di rifiuti nei cementifici

**(1-00121) (10 settembre 2013)**

MORONESE, NUGNES, MARTELLI, LUCIDI, BLUNDO, CASTALDI, MORRA, CIOFFI, PEPE, BULGARELLI, MONTEVECCHI, BATTISTA, FATTORI, SIMEONI, TAVERNA, VACCIANO, DE PIETRO, CASALETTO, GAETTI, MARTON, FUCSIA, AIROLA, SCIBONA, BUCCARELLA, COTTI, SERRA, BOCCHINO, CAMPANELLA, CATALFO, GIARRUSSO, SANTANGELO, BENCINI, BOTTICI, PAGLINI, ROMANI Maurizio, CAPPELLETTI, BERTOROTTA, ENDRIZZI, BIGNAMI, PETROCELLI

### **Respinta**

Il Senato,

premessi che:

il 14 febbraio 2013 è stato adottato il decreto ministeriale n. 22 recante il «Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ai sensi dell'art. 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152»;

l'oggetto del provvedimento è disciplinato dall'articolo 1, che recita «le procedure e le modalità affinché le fasi di produzione ed utilizzo del CSS-Combustibile, ivi comprese le fasi propedeutiche alle stesse, avvengano senza pericolo per la salute dell'uomo e senza pregiudizio per l'ambiente e, in particolare senza: a) creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora; b) causare inconvenienti da rumori ed odori; c) danneggiare il paesaggio ed i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente»;

antecedentemente all'adozione del decreto ministeriale, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare *pro tempore* aveva presentato al Parlamento, per il parere, uno schema di decreto del Presidente della Repubblica per l'utilizzo di combustibili solidi secondari (CSS), in parziale sostituzione di combustibili fossili tradizionali, in cementifici soggetti al regime di autorizzazione integrata ambientale; il medesimo schema di decreto del Presidente della Repubblica aveva ottenuto parere negativo da parte della Camera;

lo stesso Ministro, avendo ricevuto la «bocciatura» alla Camera dello schema di decreto, ha ritenuto opportuno modificare la strada normativa intrapresa ed ha quindi adottato due decreti: il citato decreto ministe-

riale n. 22 (in *Gazzetta Ufficiale* del 14 marzo 2013) recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), dove vengono stabiliti, tra l'altro, i criteri da rispettare affinché determinate tipologie di combustibile solido secondario (CSS) cessino di essere qualificate come rifiuto e il decreto ministeriale 20 marzo 2013 (in *Gazzetta Ufficiale* del 2 aprile 2013) che modifica l'allegato X della parte quinta del codice ambientale, che recepisce i criteri contenuti nel suddetto decreto n. 22 affinché determinate tipologie di CSS cessino di essere qualificate come rifiuto e possano quindi essere riutilizzate;

con l'adozione dei suddetti provvedimenti, il Ministro *pro tempore* ha dimostrato la ferma volontà di proseguire in quella che appare la «scorciatoia» dell'incenerimento dei rifiuti nei cementifici, bruciando rifiuti solidi urbani per alimentare i forni di cottura del *clinker*, cioè la componente principale del cemento;

valutato che:

come risulta noto, i cementifici sono impianti industriali altamente inquinanti (con o senza l'uso dei rifiuti come combustibile) ed i limiti di legge per le emissioni di questi impianti sono enormemente più permissivi e soggetti a deroghe rispetto a quelli degli inceneritori classici. Inoltre, un cementificio produce di solito almeno il triplo di anidride carbonica rispetto ad un inceneritore classico. La produzione annua di anidride carbonica da parte di questi impianti, secondo i dati del registro europeo delle emissioni inquinanti (E-PRTR) ammonta in Italia a circa 21.237.000 tonnellate;

la combustione di rifiuti nei cementifici comporta una variazione della tipologia emissiva di questi impianti, in particolare in merito all'emissione di diossine e composti organici clorurati e metalli pesanti. La produzione di diossine è direttamente proporzionale alla quantità di rifiuti bruciati. Riguardo alle diossine, viene sottolineato da chi sostiene tale pratica come le alte temperature dei cementifici diminuiscano o addirittura eliminino le emissioni di queste sostanze, estremamente pericolose per la salute umana. Tale affermazione sarebbe invalidata da evidenze scientifiche che mostrano come, sebbene le molecole di diossina abbiano un punto di rottura del loro legame a temperature superiori a 850°C, durante le fasi di raffreddamento (nella parte finale del ciclo produttivo) esse si riaggregano e si riformano. Inoltre, considerata la particolarità chimica delle diossine (inquinanti persistenti per decenni nell'ambiente e nei tessuti biologici, dove si accumulano nel tempo), l'eventuale riduzione quantitativa della concentrazione di diossine nelle emissioni dei cementifici sarebbe abbondantemente compensata dall'elevato volume emissivo tipico di questi impianti. È stato dimostrato che la combustione di CSS nei cementifici causa un significativo incremento delle emissioni di metalli pesanti, in particolare mercurio, enormemente pericolosi per la salute umana. È stato calcolato che la combustione di una tonnellata di CSS in un cementificio in sostituzione parziale di combustibili fossili causa un incremento di 421 milligrammi nelle emissioni di mercurio, 4,1 milligrammi in quelle

di piombo, 1,1 milligrammi in riferimento al cadmio. Particolari criticità dovute alla tipologia di rifiuti bruciati sono state riportate in merito alle emissioni di piombo. L'utilizzo del CSS nei cementifici prevede l'inglobamento delle ceneri tossiche prodotte dalla combustione dei rifiuti (di solito smaltite in discariche per rifiuti speciali pericolosi) nel *clinker* prodotto, e quindi nel cemento. Questo comporta rischi potenziali per la salute dei lavoratori e possibili rischi ambientali per l'eventuale rilascio nell'ambiente di sostanze tossiche. Inoltre, le caratteristiche fisiche del cemento potrebbero essere alterate dalla presenza di scorie da combustione in modo tale da non renderlo universalmente utilizzabile;

rilevato altresì che:

per l'Associazione medici per l'ambiente «la combustione di rifiuti nei cementifici comporta una variazione della tipologia emissiva di questi impianti, in particolare di diossine e metalli pesanti»;

l'utilizzo di CSS per alimentare i forni di cottura dei cementifici produrrebbe, tra l'altro, gravi conseguenze nelle diverse aree del Paese dove sono ubicati numerosi cementifici in termini di inquinamento ambientale e di peggioramento degli attuali livelli di raccolta differenziata dei rifiuti;

a ciò va aggiunta l'aggravante della mancanza nel nostro Paese di un serio ed efficace sistema nazionale di controlli ambientali;

utilizzare i combustibili solidi secondari è dannoso per la salute e soprattutto non è etico in quanto il riciclo è un preciso dovere. Esistono moderne tecnologie e soluzioni di selezione e recupero della materia senza l'uso della combustione, che generano una filiera economica ed occupazionale di sicura sostenibilità ambientale;

la scelta dell'incenerimento dei rifiuti CSS nei cementifici non può e non deve essere condivisa per tutte le ragioni anzidette ed in quanto continuare a bruciare rifiuti è uno spreco di risorse e un costo altissimo in termini ambientali, e non si rispettano le disposizioni europee sul recupero della materia che è prioritario nella gerarchia d'intervento, continuando a ignorare anche la direttiva 96/62/CE;

si rammenta che la direttiva 96/62/CE ha come obiettivi quelli di: definire e stabilire obiettivi di qualità dell'aria ambiente nella Comunità europea al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi sulla salute umana e sull'ambiente nel suo complesso (art. 1); valutare la qualità dell'aria ambiente negli Stati membri in base a metodi e criteri comuni; disporre di informazioni adeguate sulla qualità dell'aria ambiente e far sì che siano rese pubbliche, tra l'altro mediante soglie d'allarme; mantenere la qualità dell'aria ambiente, dove è buona, e migliorarla negli altri casi;

in base all'art. 7, in relazione al miglioramento della qualità dell'aria ambiente, vengono stabiliti i seguenti requisiti generali: «1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare il rispetto dei valori limite. 2. Qualunque misura presa per raggiungere gli scopi della presente direttiva deve: a) prendere in considerazione una strategia integrata a difesa dell'aria, dell'acqua e del suolo; b) non contravvenire alla legislazione comunitaria in materia di salvaguardia della sicurezza e della salute

dei lavoratori sul luogo di lavoro; c) non avere effetti nocivi e significanti sull'ambiente degli altri Stati membri. 3. Gli Stati membri predispongono piani d'azione che indicano le misure da adottare a breve termine in casi di rischio di un superamento dei valori limite e/o delle soglie d'allarme, al fine di ridurre il rischio e limitarne la durata. Tali piani possono prevedere, a seconda dei casi, misure di controllo e, ove necessario, di sospensione delle attività, ivi compreso il traffico automobilistico, che contribuiscono al superamento dei valori limite»;

alla luce di tali principi, il ricorso indiscriminato all'incenerimento dei rifiuti va in tutt'altra direzione ed è altresì contrario alla raccomandazione del Parlamento europeo (A7-0161/2012, adottata a maggio 2012) di rispettare la gerarchia dei rifiuti e di intraprendere con decisione, entro il prossimo decennio, la strada dell'abbandono delle pratiche di incenerimento di materie recuperabili in altro modo;

una politica finalizzata alla transizione dal concetto di rifiuto a quello di risorsa, che preveda una progressiva riduzione della quantità di rifiuti prodotti e una concreta politica di riutilizzo della materia attraverso trattamenti a freddo, è pratica sostenibile, economicamente vantaggiosa e orientata al bene comune,

impegna il Governo:

1) ad abrogare il decreto ministeriale n. 22 del 14 febbraio 2013, attuativo, per i combustibili solidi secondari, dell'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, affinché non sia più possibile che determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS) possano cessare di essere qualificate come un rifiuto e diventare un combustibile alternativo, e non ne sia, quindi, conseguentemente consentita la libera circolazione al di fuori delle singole regioni;

2) ad abrogare il decreto ministeriale 20 marzo 2013 recante «Modifica dell'allegato X della parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni e integrazioni, in materia di utilizzo del combustibile solido secondario (CSS)», che recepisce i criteri specifici da rispettare affinché determinate tipologie di CSS cessano di essere qualificate come rifiuto, di cui al suddetto decreto ministeriale 14 febbraio 2013, n. 22.

**(1-00131) (4 settembre 2013)**

DE PETRIS, BAROZZINO, CERVellini, DE CRISTOFARO, DE PIN, GAMBARO, PETRAGLIA, STEFANO, URAS, BIGNAMI

**Respinta**

Il Senato,

premessò che:

in data 14 gennaio 2013 è stato presentato alle Commissioni parlamentari competenti lo schema di decreto del Presidente della Repubblica

concernente regolamento recante disciplina dell'utilizzo di combustibili solidi secondari (CSS), in parziale sostituzione di combustibili fossili tradizionali, in cementifici soggetti al regime dell'autorizzazione integrata ambientale, con termine per la trasmissione del parere, 13 febbraio 2013;

il Senato esprimeva, in data 16 gennaio 2013, parere favorevole dopo la relazione in 13a Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali), del presidente *pro tempore* D'Alì senza interventi in discussione di alcun componente la Commissione stessa;

la VIII Commissione permanente (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera, in data 11 febbraio 2013, ribaltando l'originaria proposta di parere favorevole, dopo ampia discussione, «ritenuto assolutamente necessario svolgere un approfondimento con appropriate forme di consultazione; valutata la rilevanza delle conseguenze del provvedimento sul funzionamento del sistema dei cementifici e della tutela ambientale e della gestione dei rifiuti; ritenuto indispensabile il coinvolgimento delle Regioni e ritenuto quindi necessario rinviare alla prossima Legislatura l'adozione del provvedimento in questione, esprime parere contrario»;

in data 14 febbraio 2013 veniva emanato il decreto ministeriale n. 22 che, declassando i combustibili solidi secondari (CSS) da rifiuti a sottoprodotti consente ai cementifici di utilizzare nella produzione di cemento i CSS come combustibili, rischiando così di trasformare i cementifici in inceneritori, ipotesi plausibile tanto è vero che il Ministro dell'ambiente *pro tempore* di un Governo dimissionario dichiarava a *ilfattoquotidiano.it* «l'utilizzazione del combustibile secondario dei rifiuti nei cementifici riduce anche il fabbisogno degli inceneritori»;

tale ammissione, provenendo da una fonte così autorevole, è inquietante in quanto i cementifici, industrie insalubri di classe 1, hanno limiti di legge da rispettare molto più permissivi rispetto a quelli degli inceneritori, il che comporta di conseguenza una maggiore capacità inquinante a parità di utilizzo; secondo l'Associazione dei medici per l'ambiente, nonostante l'utilizzo del CSS da parte dei cementifici comporti una riduzione di alcune emissioni di gas serra, gli svantaggi per l'ambiente sarebbero comunque enormi. Ricorda la stessa Associazione che un cementificio, «impianto altamente inquinante con e senza l'uso dei rifiuti come combustibile, produce almeno il triplo di CO<sub>2</sub> rispetto a un inceneritore classico». Inoltre i limiti di emissioni di inquinanti per questi impianti sono maggiori rispetto a quelli degli inceneritori. Identici per ciò che riguarda i microinquinanti, come la diossina. Ma il decreto Clini «semplificherebbe l'*iter* per la combustione dei rifiuti nei cementifici», prosegue l'Associazione dei medici per l'ambiente, e visto che «la quantità di diossine è proporzionale alla quantità di rifiuti bruciati», i microinquinanti emessi dai cementifici potrebbero essere «maggiori rispetto a quelli degli inceneritori». Il Ministro sostiene che con l'emanazione del decreto si diminuiranno le emissioni di anidride carbonica di 2.700.000 tonnellate l'anno pari al 25 per cento delle emissioni di combustione del settore cemento. In realtà accomunando i rifiuti alle biomasse, la loro emissione di anidride carbonica non viene conteggiata come tale;

i cementifici generano un devastante impatto ambientale spesso difficilmente confinabile in quanto il nanoparticolato, ad esempio, può viaggiare per distanze notevolissime sospinto dai venti. Il nanoparticolato è la frontiera ultima della scienza e della ricerca in ambito medico, tanto che quella parte della ricerca, spesso sovvenzionata dagli stessi colossi energivori e di incenerimento rifiuti, tende a minimizzare gli effetti derivanti dalle micropolveri emesse dalla combustione anche ad altissime temperature;

inoltre considerato che:

la fretta con cui è stato varato da un Governo dimissionario il decreto, propedeutico al decreto del Presidente della Repubblica che completa le misure atte a dare il via libera alle misure su cui la Camera si era già espressa con parere contrario, sembra evidenziare il vero obiettivo, e cioè risolvere i gravi problemi che alcune grandi città italiane si trovano ad affrontare nello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, peggiorando nel contempo la qualità dell'ambiente, i pericoli per la salute pubblica a vantaggio del settore cementifero. «L'uso come combustibile in centrali, cementifici o anche termovalorizzatori può essere una strada da seguire - spiegava il ministro Clini - per risolvere il problema dei rifiuti, per valorizzare energicamente i rifiuti e per uscire fuori da un circuito nel quale la malavita organizzata ha avuto un ruolo molto importante. Il nostro obiettivo è quello di far uscire i rifiuti dal ciclo ordinario per portarli in un ciclo industriale, qualunque sia: raccolta differenziata, recupero di energia o recupero di materiali»;

tale modo di operare porta ad ignorare e a disattendere le disposizioni europee sul recupero della materia secondo le quali sono gli interventi finalizzati alla raccolta differenziata quelli prioritari e non l'uso di metodologie distruttive che ignorano altre direttive come la 96/62/CE sulle polveri sottili la non applicazione della quale è costata recentemente all'Italia la condanna da parte della Corte di giustizia del 19 dicembre 2012,

impegna il Governo:

- 1) ad abrogare il decreto ministeriale 14 febbraio 2013, n. 22;
- 2) a predisporre un nuovo schema di decreto del Presidente della Repubblica, da sottoporre al parere delle Commissioni parlamentari competenti, che, nel disciplinare il trattamento dei combustibili solidi secondari, ne escluda il declassamento da rifiuti a sottoprodotti, assicurando la tutela dell'ambiente e della salute.

**(1-00135) (11 settembre 2013)**

MORGONI, BRUNI, CALEO, PICCOLI, DALLA ZUANNA, PANIZZA, COMPAGNONE, AMATI, DI BIAGIO, MANASSERO, MIRABELLI, PUPPATO, SOLLO, VACCARI, VERDUCCI

**Approvata**

Il Senato,

premesso che:

l'articolo 183, comma 1, lettera *cc*), del codice dell'ambiente, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, reca la definizione di combustibile solido secondario (CSS): «il combustibile solido prodotto da rifiuti che rispetta le caratteristiche di classificazione e di specificazione individuate dalle norme tecniche UNI CEN/TS 15359 e successive modifiche ed integrazioni; fatta salva l'applicazione dell'articolo 184-*ter*, il combustibile solido secondario, è classificato come rifiuto speciale»;

nella *Gazzetta Ufficiale* del 14 marzo 2013, n. 62, è stato pubblicato il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 14 febbraio 2013, n. 22, «Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ai sensi dell'articolo 184-*ter*, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni», che prima dell'emanazione è stato preventivamente notificato alla Commissione europea ed è stato approvato decorso il termine di «*stand still*»;

come indicato nel titolo, il regolamento attua dunque l'articolo 184-*ter* (rubricato «Cessazione dalla qualifica di rifiuto») del codice dell'ambiente, stabilendo, nel rispetto degli *standard* di tutela ambientale e della salute, le condizioni alle quali alcune tipologie di CSS cessano di essere rifiuti e sono da considerare, a tutti gli effetti, un prodotto - la cosiddetta *end of waste* ai sensi della direttiva 2008/98/CE, relativa ai rifiuti;

nel regolamento sono dunque definite le condizioni e i requisiti in base ai quali dalle operazioni di trattamento di specifiche tipologie di rifiuti si ottiene il prodotto denominato combustibile solido secondario (CSS), nonché le relative condizioni di utilizzo in alcune specifiche tipologie di impianti industriali (cementifici e centrali termoelettriche) ritenuti idonei, al fine di rispettare gli *standard* di tutela dell'ambiente e della salute umana;

in particolare, sotto il profilo della tutela dell'ambiente e della salute, il decreto n. 22 del 2013 stabilisce che il CSS può essere utilizzato solo in impianti che rispettano le condizioni di esercizio stabilite nel decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, in materia di co-incenerimento di rifiuti, che ha recepito nell'ordinamento nazionale la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 dicembre 2000, n. 2000/76/CE, sull'incenerimento dei rifiuti;

pertanto, l'utilizzo del CSS deve comunque rispettare i valori limite di emissioni in atmosfera indicati o calcolati secondo quanto descritto nell'allegato 2 del citato decreto legislativo n. 133 del 2005;

per poter procedere all'utilizzo del CSS, inoltre, gli impianti devono rispettare anche le prescrizioni, più restrittive, contenute nella rispettiva autorizzazione integrata ambientale (AIA): ai sensi dell'articolo 13 del decreto n. 22, infatti, possono utilizzare CSS solo gli impianti soggetti a AIA, obbligati, come tali, al rispetto delle migliori tecnologie disponibili (*best available techniques*, BAT);

considerato che:

in materia di emissioni dei cementifici e di eventuali variazioni della loro tipologia, numerosi sono gli studi che analizzano gli effetti dell'utilizzo di combustibili alternativi nei cementifici; da ultimo, nel 2011, uno studio condotto dal «Network for business sustainability» (Canada) in collaborazione con il Politecnico di Bari (facoltà di Ingegneria meccanica) ha raffrontato le pubblicazioni internazionali in materia. Sono stati giudicati rilevanti ai fini dello studio più di 110 articoli tecnici, rapporti di associazioni internazionali di ricerca e organizzazioni governative, pubblicazioni di ricercatori universitari, LCA Analysis, la maggior parte dei quali conclude che le emissioni dai camini di anidride carbonica, ossido di azoto, diossido di zolfo, metalli, diossine e furani sono generalmente inferiori rispetto a quelle generate con l'utilizzo di combustibili fossili;

sulla questione, in particolare, delle diossine generate nel processo di combustione, i processi di combustione che avvengono a temperature molto elevate, quali quelli dei cementifici, e l'utilizzo del CSS con dosaggi e proporzioni prestabilite e controllate non favoriscono la formazione di diossine, quanto invece la distruzione e la completa ossidazione delle molecole inquinanti di natura organica eventualmente presenti; con riferimento agli ossidi di azoto, l'istruttoria del decreto ministeriale si è basata su esperienze tecniche condotte in Italia e in tutta Europa che evidenziano una diminuzione dei livelli emissivi in caso di utilizzo di CSS, come rilevato anche dal Politecnico di Torino (Genon, Brizio, 2008) e dalla Provincia di Cuneo (settore Tutela ambiente, atti Forum PA 2009);

il bilancio emissivo e ambientale preso a riferimento per la stesura del decreto ministeriale n. 22 del 2013 è risultato, complessivamente, a favore dell'impiego del CSS nei cementifici, sia sotto l'aspetto del miglioramento dell'impatto emissivo degli stessi rispetto alla normale conduzione con combustibili fossili, sia sotto l'aspetto dell'eliminazione delle emissioni del processo di incenerimento sia, in particolare, gli impatti della messa in discarica dei rifiuti altrimenti non impiegati nella filiera di produzione ed utilizzo del CSS;

inoltre, è necessario ricordare che la produzione e l'utilizzo del CSS sono soggetti non solo a tutte le attività di controllo previste dall'ordinamento, ma anche a una serie di ulteriori e specifici controlli previsti nello stesso decreto ministeriale n. 22 del 2013;

valutato che:

la produzione dei rifiuti ha mostrato, negli ultimi decenni, una crescita vertiginosa: dalla metà degli anni '90 ad oggi, quella italiana è quasi raddoppiata, con conseguenze naturalmente molto gravi dal punto di vista



ambientale e della salute, in particolare perché la maggior parte dei rifiuti prodotti è sottoposta a smaltimento in discarica; nel 2010, in base ai dati ISPRA, oltre 17,5 milioni di tonnellate di rifiuti urbani sono stati smaltiti in discarica; nel 2009, sono stati prodotti 128,5 milioni di tonnellate di rifiuti speciali totali, e la quota di rifiuti speciali destinata al recupero di energia rappresenta solo l'1,5 per cento, mentre il 9,6 per cento è la quota di rifiuti speciali destinata allo smaltimento in discarica;

in Italia, tra l'altro, alla questione della produzione e dello smaltimento dei rifiuti si lega un problema molto grave, quello dello smaltimento illegale di rifiuti industriali, che rappresenta un pericoloso campo d'attività delle ecomafie, e uno tra i *business* illegali più redditizi; naturalmente, ciò ha gravi ripercussioni nel campo della sicurezza ambientale e sanitaria, dal momento che i rifiuti, anziché essere trattati e gestiti secondo le norme di legge, finiscono per essere fonte di inquinamento dell'aria, di contaminazione delle acque sotterranee, di inquinamento dei fiumi e delle coltivazioni agricole, rischiando di contaminare con metalli pesanti, diossine e altre sostanze cancerogene anche i prodotti alimentari;

il problema dello smaltimento dei rifiuti in Italia e le emergenze che in molti casi vi sono connesse richiedono la predisposizione di una politica complessiva in materia, con le soluzioni integrate che tengano in debita considerazione gli obiettivi fissati anche a livello europeo e la «gerarchia» indicata nella normativa in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti, in particolare, la direttiva 2008/98/CE: dalla prevenzione, alla preparazione per il riutilizzo, al riciclaggio, al recupero (tra cui, appunto, il recupero di energia) e infine, come soluzione ultima, lo smaltimento;

è compito di ciascuno Stato membro adottare quelle misure che favoriscano il miglior risultato ambientale complessivo, e a tale fine, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della stessa direttiva, può essere necessario che flussi di rifiuti specifici «si discostino dalla gerarchia laddove ciò sia giustificato dall'impostazione in termini di ciclo di vita in relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti»;

l'enorme produzione di rifiuti, in particolare nella situazione italiana, richiede dunque la gestione di un regime transitorio che permetta lo sviluppo compiuto delle politiche e delle azioni necessarie a garantire la soluzione di lungo termine al problema, attraverso la riduzione della produzione di rifiuti, il riuso, l'aumento della raccolta differenziata e del riciclo, consentendo di risparmiare materie prime e ridurre l'uso delle discariche, e quindi anche lo sfruttamento e l'inquinamento del suolo, ed effettivamente costruire un ciclo dei rifiuti integrato, virtuoso e sostenibile;

pur essendo prioritario massimizzare il riciclo e le politiche di prevenzione nella produzione, è altresì importante iniziare ad utilizzare il CSS in parziale co-combustione negli impianti industriali esistenti, proprio al fine di sostituire una parte dei combustibili fossili e inquinanti utilizzati fino ad oggi, tra i quali *pet-coke*, polverino di carbone, eccetera;

tale scelta permette tra l'altro di limitare il ricorso alle discariche e agli inceneritori, evitando di inchiodare il ciclo dei rifiuti all'opzione

meno preferibile (smaltimento) con il rischio di bloccare le possibilità di sviluppo del riciclaggio o delle politiche di prevenzione;

in concreto, l'effetto dell'utilizzo del CSS nei cementifici non ha tali effetti negativi sullo sviluppo della raccolta differenziata: da un lato, la disciplina europea e quella nazionale impongono comunque obiettivi minimi di raccolta differenziata che devono essere rispettati; dall'altro, la raccolta differenziata della frazione umida potrebbe al contrario essere incentivata. In tal senso, l'articolo 6, comma 2, del decreto ministeriale n. 22 del 2013 richiama espressamente l'art. 179 del codice dell'ambiente, proprio al fine di evitare che la produzione del CSS avvenga nel mancato rispetto della gerarchia indicata a livello europeo nella gestione dei rifiuti;

valutato altresì che:

il ciclo integrato dei rifiuti prevede che il recupero energetico si effettui a valle del processo di corretta raccolta e riciclo dei rifiuti, ovvero sulla percentuale del 25-30 per cento restante;

tale percentuale va poi trattata: il CSS è infatti un tipo di combustibile prodotto dai rifiuti non pericolosi e ottenuto attraverso un complesso e controllato processo di produzione. Per essere classificato come CSS, il combustibile da rifiuti deve possedere determinate caratteristiche e parametri qualitativi, che sono prescritti nelle norme tecniche europee che regolamentano il suo processo produttivo;

l'utilizzo di rifiuti nei cementifici è una pratica largamente diffusa, ed è riconosciuta a livello europeo come BAT, favorendo la riduzione delle emissioni di gas serra nonché di anidride carbonica prodotte dalle discariche; nei Paesi europei più avanzati, il tasso di sostituzione termica dei combustibili fossili con i CSS nelle cementerie ha raggiunto nel 2011: l'83 per cento in Olanda, il 62 per cento in Germania, il 63 per cento in Austria, il 40 per cento in Polonia, il 30 per cento in Francia, il 22 per cento in Spagna (dati aggiornati al 2011 in base alle fonti ufficiali AI-TEC). Ad oggi (2012) solo il 10 per cento dell'energia termica necessaria per la produzione del cemento in Italia proviene da fonti energetiche alternative, il restante 90 per cento circa è ottenuto con l'utilizzo di combustibili fossili non rinnovabili;

tenuto anche conto che la gestione dell'utilizzo del CSS ha alimentato, insieme ad un ampio dibattito, alcune preoccupazioni riguardo all'impatto delle emissioni sui livelli di tutela dell'ambiente e della salute, in particolare nelle comunità locali più prossime agli impianti,

impegna il Governo:

1) ad effettuare un'approfondita comparazione in merito alle condizioni tecnologiche ed operative che disciplinano l'impiego del CSS in altri Paesi europei;

2) ad avviare approfondimenti tecnici multidisciplinari per verificare se e a quali condizioni l'utilizzo del CSS nei cementifici non determina rischi per la salute e per l'ambiente, con particolare riferimento alle effettive emissioni di sostanze inquinanti derivanti dall'uso dei rifiuti come combustibili, che tengano conto non solo del funzionamento degli

impianti a regime e in condizioni di massima sicurezza, ma anche dei possibili rischi derivanti da malfunzionamenti, fuori servizio, gestione dei transitori;

3) a valutare, all'esito delle necessarie verifiche tecniche, le condizioni per mantenere un *iter* procedurale semplificato nonostante l'oggettiva complessità della questione;

4) a fornire, a seguito di tali accertamenti preliminari, un quadro aggiornato sull'attuazione, da parte dei settori industriali coinvolti, del potenziale costituito dal CSS fornendo anche informazioni circa i processi autorizzativi avviati a seguito dell'entrata in vigore del decreto ministeriale n. 22 del 2013, nonché a rendere alle competenti Commissioni parlamentari ogni necessaria informativa relativa alle verifiche tecniche attuate e al vaglio dei risultati di tali verifiche, nonché ai dati di utilizzo del CSS, anche sulla base delle comunicazioni annuali previste dall'articolo 14 del decreto ministeriale n. 22 del 2013 a carico dei produttori e degli utilizzatori di CSS;

5) ad adottare tutte le iniziative necessarie a tutela della salute e dell'ambiente, anche integrative o, se necessario, di modifica del decreto ministeriale n. 22 del 2013;

6) a valutare l'opportunità di revocare, fin da ora, ogni atto che vada nella direzione di consentire la «rinconversione» dei cementifici in inceneritori, onde evitare, in particolare prima che siano effettuate le verifiche tecniche e ne siano stati attentamente vagliati i risultati, che aziende ed imprese investano in un settore che potrebbe dimostrarsi incompatibile con l'esigenza di garantire la tutela della salute e dell'ambiente;

7) a prevedere adeguati strumenti di informazione e consultazione in relazione ai progetti di utilizzo, nell'ambito dei singoli cementifici, dei combustibili alternativi, tra cui i CSS, in luogo dei combustibili tradizionali (carbone, *pet-coke*, eccetera), in particolare prevedendo forme di coinvolgimento delle Regioni interessate a tali processi;

8) a garantire la completa e verificata applicazione della normativa ambientale relativa all'esercizio degli impianti di produzione di cemento a ciclo completo, nonché di prevedere norme *ad hoc* per garantire altresì la completa trasparenza e aderenza alle severe norme comunitarie in materia di emissioni, nei processi di autorizzazione, che, nel caso di istanza da parte del gestore dell'impianto di utilizzo, dovranno essere considerati dall'autorità competente uno ad uno;

9) a procedere rapidamente alla costituzione del Comitato di vigilanza e controllo previsto all'articolo 15 del decreto ministeriale n. 22 del 2013, avente il compito di garantire il monitoraggio della produzione e dell'utilizzo del CSS- ai fini di una maggiore tutela ambientale nonché la verifica dell'applicazione di criteri di efficienza, efficacia ed economicità, di intraprendere le iniziative idonee a portare a conoscenza del pubblico informazioni utili o opportune in relazione alla produzione e all'utilizzo del CSS combustibile, anche sulla base dei dati trasmessi dai produttori e dagli utilizzatori di cui all'articolo 14 del medesimo decreto nonché di assicurare il monitoraggio sull'attuazione della disciplina dettata dal de-

creto, garantire l'esame e la valutazione delle problematiche collegate, favorire l'adozione di iniziative finalizzate a garantire applicazione uniforme e coordinata del regolamento e sottoporre eventuali proposte integrative o correttive della normativa;

10) a rafforzare con ogni strumento a disposizione, in particolare in materia di emissioni inquinanti, il processo di costruzione di un moderno ed efficace sistema di controlli ambientali in tempo reale, al fine di garantire ai cittadini effettive ed efficaci forme di tutela della salute e assieme dell'ambiente, anche con la prescrizione di precise procedure tecniche che impongano agli operatori l'obbligo di rendere disponibili *on line* i dati raccolti;

11) a definire linee guida atte a verificare che gli impianti utilizzatori del CSS posseggano tecnologie di processo e di trattamento degli effluenti gassosi, liquidi e solidi, tali da garantire la qualità e la quantità delle emissioni nel rispetto delle normative di settore;

12) nel rispetto del decreto ministeriale n. 22 del 2013, a mettere in atto misure che evitino che gli *standard* di qualità ambientali definiti dalle vigenti normative siano raggiunti attraverso meri effetti di diluizione del CSS con i tradizionali combustibili.

**(1-00141) (11 settembre 2013)**

BITONCI, ARRIGONI, BELLOT, BISINELLA, CALDEROLI, CANDIANI, CENTINAIO, COMAROLI, CONSIGLIO, CROSIO, DAVICO, DIVINA, MUNERATO, STEFANI, STUCCHI, VOLPI

**Respinta**

Il Senato,

premessò che:

nel mese di gennaio 2013 è stato presentato alle Commissioni parlamentari competenti lo schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente regolamento recante «disciplina dell'utilizzo di combustibili solidi secondari (CSS), in parziale sostituzione di combustibili fossili tradizionali, in cementifici soggetti al regime dell'autorizzazione integrata ambientale», Atto del Governo n. 529, con termine per la trasmissione del parere il 13 febbraio 2013;

la 13<sup>a</sup> Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato, in data 16 gennaio 2013, ha espresso parere favorevole, mentre la VIII Commissione della Camera dei deputati, in data 11 febbraio 2013, dopo ampia discussione, «ritenuto assolutamente necessario svolgere un approfondimento con appropriate forme di consultazione; valutata la rilevanza delle conseguenze del provvedimento sul funzionamento del sistema dei cementifici e della tutela ambientale e della gestione dei rifiuti; ritenuto indispensabile il coinvolgimento delle Regioni; ritenuto quindi necessario rinviare alla prossima Legislatura l'adozione del provvedimento in questione» ha espresso parere contrario;

a seguito di tale posizione del Parlamento, il Governo non ha quindi proceduto alla pubblicazione del decreto del Presidente della Repubblica;

tuttavia, in data 14 febbraio 2013, il Governo Monti ha emanato il «Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni», di cui al decreto ministeriale n. 22 del 2013, che, dettando la disciplina per trasformare i rifiuti urbani e speciali in combustibili solidi secondari, CSS-Combustibile, riclassificando questi ultimi da rifiuti a sottoprodotti, consente in realtà a grandi impianti di cementifici e centrali termoelettriche, sotto determinate condizioni, di utilizzare il CSS-Combustibile per la produzione di energia termica o elettrica, escludendo dalla disciplina dei rifiuti tale combustibile;

tale comportamento del Governo Monti si presenta come un atto di forza inopportuno e da stigmatizzare, poiché ha scavalcato le indicazioni e le direttive del Parlamento e, in realtà, ha conseguito la sostituzione di un atto «bocciato» dalla Commissione Ambiente della Camera con un altro che, nel concreto, produce analoghi effetti;

l'Atto del Governo n. 529 aveva lo scopo di disciplinare e agevolare l'utilizzo dei CSS da parte dei cementifici, dettando, all'articolo 3, le condizioni affinché modifiche impiantistiche o edilizie realizzate all'interno del perimetro dei cementifici fossero considerate modifiche non sostanziali ai fini dell'esclusione dagli obblighi e dai procedimenti disciplinati dalla parte II decreto legislativo n. 152 del 2006, concernenti la valutazione di impatto ambientale e l'autorizzazione integrata ambientale (AIA);

l'Atto del Governo n. 529, fatte salve le disposizioni dell'articolo 184-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006 sulla cessazione della qualifica di rifiuto, manteneva comunque la classificazione del combustibile solido secondario come rifiuto speciale sottoponendolo alle condizioni di esercizio previste per il coincenerimento, di cui al decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133;

lo scopo del decreto ministeriale n. 22 del 2013 è soprattutto quello di facilitare e promuovere l'utilizzo da parte dei grandi impianti di cementifici e centrali l'utilizzo di una determinata tipologia di CSS, il CSS-Combustibile che, ai sensi dell'articolo 184-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006, cessa di essere rifiuto e diventa un sottoprodotto, svincolandosi dalle limitazioni poste dalla normativa sui rifiuti, in virtù delle caratteristiche di qualità ambientale e dei controlli cui viene sottoposto l'intero ciclo di produzione di tale materiale e le caratteristiche di qualità degli impianti e ferme restando le condizioni di esercizio identiche a quelle previste per il coincenerimento di rifiuti, di cui al decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133;

senz'altro, occorrono azioni concrete e mirate alla conservazione delle risorse terrestri e alla riduzione dei rifiuti da conferire in discarica, all'incentivazione dell'utilizzo delle fonti rinnovabili e delle biomasse, alla semplificazione e facilitazione dei processi autorizzativi per la produ-

zione di energia da tali fonti (che rendono realizzabile un reale incremento di produzione), alla riduzione della dipendenza del Paese dalle materie fossili e quindi dall'estero, ma anche all'incentivazione dell'utilizzo di migliori tecnologie per la diminuzione delle emissioni inquinanti in aria, acqua, suolo, senza tuttavia penalizzare lo sviluppo economico e i diritti alla tranquillità dei cittadini sia per un sufficiente approvvigionamento energetico del Paese sia per la tutela della propria salute;

in materia di rifiuti, le amministrazioni locali e le regioni del Nord hanno responsabilmente attuato forme di gestione del ciclo dei rifiuti che hanno raggiunto un'eccellenza riconosciuta a livello internazionale;

la filiera della gestione dei rifiuti al Nord rispetta la differenziazione e la gerarchia stabilita dalle direttive comunitarie che prevedono una sequenza di priorità, come prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclo, recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia, e, infine, lo smaltimento;

tale gerarchia deve essere rigorosamente seguita anche nella catena della produzione del CSS allo scopo di evitare la disincentivazione della differenziazione e delle filiere di recupero delle materie riutilizzabili nei cicli di produzione;

le regioni e gli enti locali del Nord hanno raggiunto un'autosufficienza nella gestione differenziata dei propri rifiuti, privilegiando il criterio della prossimità ai fini del recupero e dello smaltimento, che permette alle amministrazioni di ridurre i costi aggiuntivi di trasporto ed evita ai cittadini di prestare il proprio territorio per smaltire i rifiuti di altri territori;

l'eccellenza raggiunta dai comuni del Nord nella gestione dei rifiuti, anche grazie a campagne di informazione e iniziative di coinvolgimento dei cittadini, rende ancora più evidenti le criticità riscontrate in altre aree del Paese del Centro-Sud, che spesso hanno danneggiato non solo l'immagine ma anche l'economia dell'intero Paese, sia attraverso le procedure di infrazione e le multe che è costretta a pagare l'Italia alla Commissione UE, sia attraverso le ripercussioni al comparto turistico;

chiaramente, dopo la riduzione, la selezione e il recupero di materia da rifiuto e l'utilizzo dell'umido per la produzione di biomassa e di *compost*, essendo impossibile recuperare il 100 per cento di tutti i rifiuti, resta sempre una minima parte che è impossibile recuperare e pertanto occorre considerare anche la possibilità di produrre energia attraverso il trattamento dei rifiuti per poter evitare di riempire il territorio di discariche; questo deve avvenire in modo tale da fornire un'ulteriore opportunità a tutta la comunità, attraverso i termovalorizzatori, il teleriscaldamento, la produzione di energia termica o elettrica;

la produzione di combustibili solidi secondari, CSS o CSS-Combustibili, che, grazie a particolari tecnologie innovative ambientalmente sostenibili, diventano rifiuti speciali, da urbani, o addirittura cessano di essere rifiuti e diventano sottoprodotti e comunque possono essere utilizzati in sostituzione di combustibili convenzionali per finalità ambientali ed economiche, deve comunque rispettare il criterio di prossimità e non deve diventare la scusa per poter esportare fuori territorio i rifiuti solidi

urbani; pertanto gli impianti di trasformazione dei rifiuti urbani in CSS devono comunque restare all'interno di ciascuna regione in cui vengono prodotti i rifiuti urbani;

l'incenerimento del CSS per la produzione di energia termica comporta senz'altro una riduzione degli oneri ambientali ed economici legati allo smaltimento di rifiuti in discarica, un risparmio di risorse naturali e una riduzione della dipendenza del Paese da combustibili convenzionali ai fini dell'approvvigionamento energetico;

chiaramente nel caso di incenerimento del CSS ai fini della produzione del *clinker* nei cementifici, ossia in impianti che non sono dedicati al solo incenerimento di rifiuti, esiste comunque una variazione della tipologia emissiva dell'impianto che occorre valutare nell'ambito dell'AIA da parte dell'autorità competente e stabilire le condizioni per poter attuare tale incenerimento senza provocare danni per l'ambiente e per la salute dei cittadini, considerato che sta avvenendo una trasformazione dell'impianto originario che deve tenere conto anche delle condizioni al contorno e del fatto che spesso tali impianti sono situati in aree urbanizzate;

fermo restando il fatto che già oggi i cementifici bruciano CSS e rifiuti, come farine animali o pneumatici fuori uso, la convenienza ambientale di trasformare i rifiuti in CSS-Combustibile è quella della qualità; il CSS-Combustibile rappresenta un sottoprodotto, conveniente anche commercialmente in quanto svincolato dalla disciplina dei rifiuti, di cui viene tracciato il percorso di produzione e sono noti la tipologia e il potere calorifico; l'utilizzo di CSS-Combustibile garantisce dunque una maggiore tutela per l'ambiente e un controllo superiore sulla tipologia dei materiali contenuti;

in ogni caso, per ciascun impianto destinato a bruciare anche CSS o CSS-Combustibile proveniente da rifiuti urbani o speciali, i limiti imposti dall'AIA per le emissioni devono tenere conto di tale possibilità e devono essere analoghi a quelli previsti per gli impianti dedicati, termovalorizzatori o inceneritori, indicando valori limite per le sostanze inquinanti che tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente, anche con riguardo al traffico indotto relativo al trasporto del CSS, e la possibilità del trasporto su rotaia dei materiali, per garantire i cittadini circa la sostenibilità ambientale di ciascun impianto;

in particolare, a parità di potere calorifico del carbone occorre 1,8 chilogrammi di CSS per ciascun chilogrammo di carbone; pertanto, c'è senz'altro un incremento del traffico indotto dal trasporto dei materiali che bisogna considerare nell'ambito delle autorizzazioni degli impianti da parte delle regioni;

inoltre, l'esercizio dei controlli, affidato giustamente alle amministrazioni locali competenti, spesso, specialmente in alcune realtà territoriali del Paese, è piuttosto carente, permettendo l'inserimento della criminalità organizzata nel ciclo della gestione dei rifiuti;

la possibilità di bruciare il CSS o CSS-Combustibile nei cementifici si presenta pertanto come una situazione complessa che richiede un approfondito esame da parte del Governo e del Parlamento che deve coinvolgere anche il mondo economico e gli enti territoriali interessati;

per poter procedere alla produzione di combustibili solidi secondari di alta qualità, occorre acquisire la fiducia della popolazione in relazione all'utilizzo dei combustibili e fornire, con riferimento alla loro produzione e utilizzo, chiarezza giuridica e certezza comportamentale da parte degli operatori, a garanzia dei cittadini circa le buone pratiche utilizzate e la tutela della propria salute,

impegna il Governo, prima di qualsiasi azione diretta a disciplinare l'utilizzo del CSS nei cementifici, a promuovere un approfondito dibattito sulla materia da parte delle Commissioni parlamentari competenti, fornendo un quadro aggiornato sull'attuale utilizzo del CSS e del CSS-Combustibile nei cementifici, sia in Italia, disaggregato per regioni, sia all'estero, che possa analizzare la questione attraverso apposite audizioni dei rappresentanti delle regioni e dei soggetti economici coinvolti, ed approfonditi esami di studi scientifici specifici con particolare riferimento:

*a)* alle emissioni di sostanze inquinanti e alle possibili conseguenze sul piano ambientale, sanitario e sociale, anche a seguito ad eventuali malfunzionamenti o errori di gestione;

*b)* alle conseguenze sul piano organizzativo del trasporto dei materiali e alle ripercussioni del traffico indotto sulle realtà territoriali locali;

*c)* alle restrizioni che occorre individuare circa la circolazione in altre regioni del CSS proveniente da rifiuti urbani, garantendo comunque il criterio di prossimità e che gli impianti di trasformazione dei rifiuti urbani in CSS siano comunque situati all'interno di ciascuna regione in cui vengono prodotti i rifiuti;

*d)* al rispetto rigoroso della gerarchia di gestione dei rifiuti prevista dalle direttive comunitarie nella catena della produzione sia del CSS-Combustibile, sia del CSS, allo scopo di evitare la disincentivazione della differenziazione e delle filiere di recupero delle materie riutilizzabili nei cicli di produzione;

*e)* agli strumenti di informazione e consultazione in relazione ai progetti in essere per l'utilizzo di combustibili alternativi da parte dei cementifici;

*f)* al rafforzamento, con ogni strumento a disposizione e su tutto il territorio nazionale, del sistema dei controlli, sia sulle emissioni inquinanti dei cementifici mediante una rete di monitoraggio ambientale, sia sul processo di gestione dei CSS utilizzati in tali impianti e sia sul rispetto della gerarchia nella gestione dei rifiuti ai fini della produzione del CSS.