

## **Gestione integrata dei rifiuti: l'Italia condannata per la mancata trasposizione della direttiva 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti**

[Nota a Sentenza della Corte di Giustizia, 2 dicembre 2004/CE](#)

**Andrea Quaranta**

### **L'incenerimento dei rifiuti a livello comunitario e nazionale**

La direttiva n. 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti si inserisce in un quadro normativo comunitario che assegna, nell'ambito della gestione dei rifiuti, la priorità assoluta alla *prevenzione* nella loro produzione, facendola seguire dal *riutilizzo*, dal *recupero* e, solo in ultima istanza, dallo *smaltimento* in condizioni di sicurezza.

In questo nuovo sistema di **gestione integrata dei rifiuti**, l'incenerimento, abbinato al recupero di energia, è destinato a svolgere un ruolo primario.

La direttiva incentiva la produzione di energia "pulita" da rifiuti: la combustione dei rifiuti, infatti, se da un lato comporta emissioni che possono provocare gravi danni all'uomo e all'ambiente, dall'altro evita il diffondersi delle discariche (e delle problematiche ambientali ad essa connesse), consentendo anche un parziale recupero energetico.

La Direttiva prevede norme rigorose per tutti gli impianti, col fine di *evitare o limitare gli effetti negativi sull'ambiente* e di *limitare spostamenti transfrontalieri di rifiuti* verso impianti che operano a costi inferiori grazie ad una normativa ambientale meno restrittiva.

Sono previste due tipologie di impianti:

- quello di incenerimento, definito dall'art. 3, comma 1, n. 4 come *"qualsiasi unità e attrezzatura tecnica fissa o mobile destinata al trattamento termico dei rifiuti con o senza recupero del calore prodotto dalla combustione"*;
- quello di coincenerimento<sup>i</sup>, definito dal successivo n. 5 come *"qualsiasi impianto fisso o mobile la cui funzione principale consiste nella produzione di energia o di prodotti materiali e che utilizza rifiuti come combustibile o accessorio o in cui i rifiuti sono sottoposti ad un trattamento termico a fine di smaltimento"*.<sup>ii</sup>

I valori limite di emissione adottati per gli impianti di incenerimento sono in gran parte quelli già previsti dalla vecchia direttiva del 1994, ma non valgono solo per i rifiuti pericolosi ma per tutti i rifiuti urbani e non pericolosi, sulla base della considerazione che quella distinzione si basava sulle *"caratteristiche del rifiuto prima dell'incenerimento e non sulle diverse emissioni provocate"*. Ne deriva quindi la conclusione che *"all'incenerimento o al coincenerimento dei rifiuti, pericolosi o meno, dovrebbero applicarsi gli stessi valori limite di emissione, pur prevedendo tecniche e condizioni di incenerimento o coincenerimento diverse e misure di controllo diverse al momento della ricezione dei rifiuti"* ( v. il 16° considerando ).

Sono previsti, infine, valori limite di emissione relativi agli scarichi delle acque reflue derivanti dalla depurazione dei gas di scarico: il legislatore, con tale specificazione, ha voluto evitare che le sostanze inquinanti, invece di essere abbattute, vengano trasferite, nell'ambiente idrico.

La normativa italiana sull'incenerimento dei rifiuti fa riferimento ad una serie di provvedimenti che recepiscono le direttive comunitarie sulla materia:

- \* il DM 19 novembre 1997, n. 503, che disciplina, in attuazione delle direttive 89/369/CEE e 89/429/CEE<sup>iii</sup>, le emissioni e le condizioni di combustione degli impianti di incenerimento di *rifiuti urbani*, di *rifiuti speciali non pericolosi*, nonché di *rifiuti sanitari contagiosi* (purché non resi pericolosi dalla presenza di altri costituenti elencati nell'allegato II della direttiva 91/689/CEE)<sup>iv</sup>. Attraverso tale regolamento, si è avviato il processo di revisione della normativa tecnica in materia di impianti di incenerimento di rifiuti prefigurata dalle disposizioni del D.Lgs. n. 22/97, unificando, per le tipologie impiantistiche assoggettate, le prescrizioni derivanti dalle due diverse "linee provvedimentali" rispettivamente riferibili alla tutela dall'inquinamento atmosferico e alla disciplina dei rifiuti<sup>v</sup>. Dopo l'entrata in vigore di tale regolamento, quindi, per gli impianti ivi contemplati hanno cessato di trovare applicazione sia le disposizioni di cui al par. 3.3. (Processi di incenerimento) della Deliberazione 27 luglio 1984 (così come riformulato con Deliberazione in data 20 novembre 1985), sia le prescrizioni di cui all'Allegato 2 - par. 5 del D.P.C.M. 12 luglio 1990<sup>vi</sup> (che restano in vigore solo per le tipologie impiantistiche sottratte al campo d'applicazione del D.M. 19 novembre 1997, n. 503);
- \* il DM 25 febbraio 2000, n. 124<sup>vii</sup>, che ha completato la normativa sull'incenerimento regolamentando le procedure per i *rifiuti pericolosi* (i quali rimanevano fuori dal campo di applicazione del D.M. n. 503/1997), stabilendo le misure e le procedure finalizzate a prevenire e ridurre – per quanto possibile – da un lato gli effetti negativi derivanti dal loro incenerimento sull'ambiente (in particolare l'inquinamento atmosferico, del suolo, delle acque superficiali e sotterranee), e dall'altro i rischi per la salute umana<sup>viii</sup>. Le norme del decreto si applicano sia agli impianti di incenerimento sia a quelli impianti che effettuano il co-incenerimento (quegli impianti, cioè, che non sono destinati principalmente all'incenerimento di rifiuti, e che li bruciano come combustibile normale o addizionale<sup>ix</sup>).

Lo stesso "Decreto Rochi" ha introdotto delle prescrizioni relate all'incenerimento dei rifiuti: l'art. 5 comma 4, infatti, prescrive che dal 1° gennaio 1999 *"la realizzazione e la gestione di nuovi impianti di incenerimento possono essere autorizzate solo se il relativo processo di combustione è accompagnato da recupero energetico con una quota minima di*

*trasformazione del potere calorifero dei rifiuti in energia utile, calcolata su base annuale, stabilita con apposite norme tecniche*<sup>x</sup>.

### **La sentenza della Corte di Giustizia**

La Corte di Giustizia europea ha condannato l'Italia per la mancata trasposizione nel proprio ordinamento della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 04 dicembre 2004, n. 2000/76/CE del 04 dicembre 2000 sull'incenerimento dei rifiuti (sentenza del 02 dicembre 2004, nella causa C-97/04).

L'art. 21, comma 1, della direttiva 2000/76, stabilisce che *"gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro un termine di due anni a decorrere dalla data della sua entrata in vigore. Essi ne informano immediatamente la Commissione. Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri"*.

Gli Stati membri, quindi, avrebbero dovuto conformarsi alla direttiva entro il 28 dicembre 2002<sup>xi</sup>.

Non essendo stata informata delle misure adottate per assicurare l'attuazione della direttiva 2000/76 nel diritto italiano nel termine previsto dalla detta direttiva, la Commissione ha dapprima avviato la procedura di infrazione e, in seguito, presentato ricorso alla Corte di Giustizia.

Quest'ultima ha stabilito che *"la Repubblica italiana, non avendo adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 4 dicembre 2000, 2000/76/CE, sull'incenerimento dei rifiuti, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale direttiva, in particolare dell'art. 21, n. 1, della medesima*<sup>xii</sup>".

### **Alcune considerazioni**

L'incenerimento dei rifiuti ha sollevato *problemi interpretativi* di non poco conto, legati al suo inquadramento fra le operazioni di recupero o fra quelle di smaltimento.

A livello comunitario, finora, è mancato un accordo fra gli stati membri capace di dettare, ai fini di tale distinzione, criteri comuni di identificazione del potere calorifero minimo dei rifiuti (affinché il loro incenerimento possa essere qualificato come operazione di recupero), che variano dai 5000 KJ/kg della Francia<sup>xiii</sup> ai 21000 KJ/kg del Regno Unito<sup>xiv</sup>.

L'applicazione di limiti così diversi si pone in contrasto con gli obiettivi non solo della direttiva, tra i cui scopi è inclusa "una terminologia comune per rendere più efficace la gestione dei rifiuti nell'ambito della Comunità", ma anche del regolamento n. 259/1993<sup>xv</sup>, che è costruito sul presupposto che i diversi Stati membri applichino gli stessi procedimenti ai rifiuti destinati a particolari operazioni<sup>xvi</sup>.

Difficile, col ricorso a tali strategie parziali, disorganiche e – soprattutto – non comuni, un'efficace gestione (integrata) dei rifiuti.

In questa direzione, invece, si è mossa la Corte di Giustizia, che, in due importanti pronunce<sup>xvii</sup>, facendo leva su un criterio di scopo e non meramente tecnico (attraverso un'interpretazione "flessibile"<sup>xviii</sup>, sganciata dal rispetto dei numerosi e talvolta troppo rigidi parametri tecnici stabiliti a livello nazionale da ciascuno Stato membro) ha consentito di superare le difficoltà interpretative legate alla presenza dei troppi ostacoli di natura tecnico-giuridica e di ponderare correttamente il principio della libera circolazione delle merci e quello della tutela ambientale.

In ogni caso, l'ennesimo ritardo del nostro legislatore – che ha delegato il governo ad attuare la direttiva sull'incenerimento con la legge comunitaria per il 2003<sup>xix</sup>, e solo con la seduta del Consiglio dei ministri del 29 luglio 2004 ha presentato lo schema di decreto legislativo recante i valori limite di emissione e le norme tecniche riguardanti le caratteristiche e le condizioni di esercizio degli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti, in attuazione della direttiva 2000/76/CE – stigmatizzato dalla Corte di Giustizia, oltre a rimandare, ancora una volta, nel tempo l'adozione di norme ispirate ad una convinta e consolidata scelta politica europea a favore del recupero dei rifiuti – che porrebbe fine allo stato d'incertezza normativa attraverso l'applicazione di regole finalmente comuni, omogenee e coerenti – rischia di far aumentare ulteriormente (e irrimediabilmente?) il divario con i partners europei che, nel campo del recupero energetico, sono molto più avanti di noi.

Per un approfondimento sulle tematiche relative all'incenerimento di rifiuti, v. F. Giampietro, *Incenerimento di rifiuti con recupero energetico. Profili normativi*, Ipa servizi editore, 2000; sull'incenerimento delle biomasse, v. Franco Giampietro, "Le biomasse utilizzate come combustibili non sono più rifiuti: le condizioni prescritte", in *Ambiente*, Ipa, n. 8/2002; Sul D.M. 05 febbraio 1998, v. P. Giampietro, *Spigolando nella Direttiva incenerimento n. 2000/76: dalla semplificazione al testo unico*, in *Ambiente*, n. 7/2001; sull'incenerimento dei rifiuti con recupero di energia v. Andrea Quaranta, *Incenerimento con recupero di energia: procedimenti davanti alla Corte di Giustizia CE*, in *Ambiente*, Ipa, n. 2/2003; su energia e recupero rifiuti v. M. Bordet, *Energia e rifiuti: uno sguardo a livello europeo*, in *Rifiuti*, bollettino di informazione normativa, n. 75.

---

<sup>i</sup> Analoga disposizione era già stata prevista dal legislatore italiano nel DM 124 del 2000, dove autorizzava la fattispecie, non disciplinata nella direttiva 94/67/Ce oggetto di recepimento, del coincenerimento di rifiuti pericolosi in quantità tale che il calore prodotto sia superiore al 40% del calore totale prodotto dall'impianto in qualsiasi fase di funzionamento.

<sup>ii</sup> La direttiva chiarisce anche che, se la funzione principale dell'impianto non è quella di produrre energia o prodotti bensì quella di trattare termicamente i rifiuti, esso debba essere considerato a tutti gli effetti un inceneritore.

<sup>iii</sup> Direttiva del Consiglio dell'8 giugno 1989 n. 369, concernente la prevenzione dell'inquinamento atmosferico provocato dai nuovi impianti di incenerimento dei rifiuti urbani; Direttiva del Consiglio dell'8 giugno 1989 n. 429, concernente la riduzione dell'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti esistenti di incenerimento dei rifiuti urbani.

<sup>iv</sup> A tal fine, il regolamento stabilisce i valori limite di emissione, i metodi di campionamento, analisi e valutazione degli inquinanti, i criteri temporali di adeguamento e i criteri e le norme tecniche generali riguardanti le caratteristiche costruttive e funzionali.

<sup>v</sup> A. Muratori, *Nuove regole per gli inceneritori di rifiuti*, in *Ambiente, Consulenza e pratica per l'impresa*, n. 4/1998. Sul punto, v. B. Albertazzi, *"Emissioni in atmosfera degli impianti di incenerimento dei rifiuti"*, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro*, E.P.C., 1999, 2, p. 145 e s., nonché *Speciale Ricicla 99*, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro*, E.P.C., 1999, 10; F. Giampietro, *"Incenerimento di rifiuti con recupero energetico"*, Milano, Ipaservizi, 2000.

<sup>vi</sup> Linee guida per il contenimento delle emissioni inquinanti degli impianti industriali e la fissazione dei valori minimi di emissione

<sup>vii</sup> Regolamento recante i valori limite di emissione e le norme tecniche riguardanti le caratteristiche e le condizioni di esercizio degli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti pericolosi, in attuazione della direttiva 94/67/CE del Consiglio del 16 dicembre 1994, e ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203, e dell'articolo 18, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22

<sup>viii</sup> A tal fine disciplina:

a) i valori limite di emissione degli impianti di incenerimento di rifiuti pericolosi;

b) i metodi di campionamento, di analisi e di valutazione degli inquinanti derivanti dagli impianti di incenerimento dei rifiuti pericolosi;

c) i criteri e le norme tecniche generali riguardanti le caratteristiche costruttive e funzionali, nonché le condizioni di esercizio degli impianti di incenerimento dei rifiuti pericolosi, con particolare riferimento alle esigenze di ridurre i rischi connessi all'inquinamento derivante dai rifiuti pericolosi, di diminuire la quantità ed il volume dei rifiuti prodotti, di produrre rifiuti che possono essere recuperati o eliminati in maniera sicura e di assicurare una protezione integrata dell'ambiente contro le emissioni causate dall'incenerimento dei rifiuti pericolosi;

d) i criteri temporali di adeguamento degli impianti di incenerimento di rifiuti preesistenti alle disposizioni del presente decreto.

<sup>ix</sup> L'art. 8, comma 1, del decreto stabilisce che *"nelle more dell'emanazione delle linee guida di cui all'articolo 5, comma 3, la costruzione e l'esercizio o l'esercizio degli impianti non destinati principalmente all'incenerimento di rifiuti, nei quali si intenda effettuare il coincenerimento di rifiuti pericolosi in quantità tale che il calore da questi prodotto sia superiore al 40% del calore totale prodotto dall'impianto in qualsiasi fase di funzionamento, sono autorizzati secondo le disposizioni di cui all'articolo 5, se rispettano le seguenti condizioni:*

a) siano osservati almeno i requisiti di cui all'allegato 1;

b) i bruciatori e gli iniettori di rifiuti pericolosi siano installati ed i rifiuti stessi siano aggiunti in modo tale da garantire il più completo livello di incenerimento possibile”

<sup>x</sup> Sulla “parzialità e incoerenza” del D.M. cfr. P. Giampietro, *Spigolando nella Direttiva incenerimento n. 2000/76: dalla semplificazione al testo unico*, in *Ambiente*, n. 7/2001.

<sup>xi</sup> L'Italia ha delegato il governo all'attuazione della direttiva 2000/76/Ce con la legge 31 ottobre 2003, n. 306, “Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2003” (Art. 1, commi 1 e 3, Allegato B).

<sup>xii</sup> Il ricorso, presentato il 26 febbraio scorso, è stato deciso in soli nove mesi grazie ad una norma del Trattato di Nizza (art. 20, comma 5) che prevede la possibilità, per la Corte, di decidere la causa senza le conclusioni dell'avvocato generale, ove ritenga che la causa non sollevi nuove questioni di diritto.

<sup>xiii</sup> Nella regione fiamminga in Belgio variano tra 9500 KJ/kg e 15000 KJ/kg, tra 11500 KJ/kg e 15000 KJ/kg in Olanda.

<sup>xiv</sup> La normativa italiana di riferimento è costituita dal D.M. 5 febbraio 1998. L'art. 4 del decreto stabilisce che “ le attività di recupero individuate nell'allegato 2 devono garantire, al netto degli autoconsumi dell'impianto di recupero, la produzione di una quota minima di trasformazione del potere calorifero del rifiuto in energia termica pari al 75% su base annua oppure la produzione di una quota minima percentuale di trasformazione del potere calorifero dei rifiuti in energia elettrica determinata su base annua secondo la formula :  $16 + [\text{potenza elettrica ( espressa in MW )}/5]$ .

La formula di calcolo di cui al comma 1 non si applica quando la quota minima di trasformazione del potere calorifero dei rifiuti di energia elettrica assicurata dall'impianto è superiore al 27% su base annua.

Qualora la quota minima percentuale di trasformazione del potere calorifero dei rifiuti in energia elettrica, calcolata ai sensi del comma 1, non sia raggiunta, l'utilizzo dei rifiuti in schemi cogenerativi per la produzione combinata di energia elettrica e calore deve garantire una quota di trasformazione complessiva del potere calorifero del rifiuto, in energia termica ed energia elettrica, non inferiore al 65% su base annua”.

<sup>xv</sup> Relativo alla sorveglianza ed al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e uscita dal suo territorio

<sup>xvi</sup> La Commissione sottolinea che, se gli Stati membri potessero liberamente stabilire autonomi criteri divergenti per definire quali operazioni classificare come operazioni di recupero e quali come operazioni di smaltimento, verrebbe molto limitato l'impatto dell'art. 7, n. 4 del regolamento, che elenca tassativamente i casi in cui gli Stati membri possono opporsi a una spedizione di rifiuti destinati ad essere recuperati.

<sup>xvii</sup> Causa C-228/00, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania; causa C-458/00, Commissione delle Comunità europee contro Granducato di Lussemburgo.

<sup>xviii</sup> La Corte ha interpretato la disposizione di cui al punto R1 dell'allegato IIB della direttiva 75/442/CEE - relativa alle operazioni classificate di recupero – *nel senso che essa riguarda l'utilizzazione di rifiuti come combustibile, dato che l'operazione di cui trattasi ha come obiettivo principale quello di permettere l'impiego dei rifiuti come mezzo per produrre energia”.*

Il termine **utilizzazione**, impiegato al punto R1 dell'allegato IIB della direttiva, implica che la finalità essenziale dell'operazione è quella di permettere ai rifiuti di assolvere una *funzione utile*<sup>xviii</sup>, cioè la produzione di energia.

Dal termine **principale** deriva, invece, che i rifiuti devono essere utilizzati principalmente come combustibile o altro mezzo per produrre energia. Ciò che implica che la maggior parte dell'energia sviluppata deve essere recuperata ed utilizzata.

Per essere considerato un **mezzo che produce energia** è necessario che *“l'energia generata dalla combustione dei rifiuti e recuperata sia superiore a quella consumata durante il processo di combustione, e che una parte dell'eccedenza di energia sviluppata durante questa combustione sia effettivamente utilizzata, che ciò avvenga immediatamente, nella forma del calore prodotto dall'incenerimento, o in seguito a trasformazione, in forma di elettricità”.*

---

Per poter essere considerata come un'operazione di recupero, la combustione di rifiuti deve svolgere una **funzione utile**, come mezzo per produrre energia, *sostituendosi* all'uso di una fonte primaria che avrebbe dovuto essere altrimenti usata per svolgere tale funzione. Non possono essere presi in considerazione ulteriori criteri quali il potere calorifico, la percentuale delle sostanze nocive dei rifiuti inceneriti o il fatto che gli stessi abbiano o meno bisogno di una mescolanza o di un condizionamento con rifiuti altamente infiammabili.

La questione decisiva, quindi, per la Corte, è se i rifiuti vengano utilizzati o riutilizzati per **un'autentica finalità**.

Nel caso di impiego di rifiuti misti in un cementificio (nella causa C-228/00), l'operazione costituisce **recupero**: in loro assenza infatti verrebbe comunque utilizzato del combustibile convenzionale.

L'incenerimento dei rifiuti in un impianto destinato primariamente al trattamento termico ai fini della mineralizzazione dei rifiuti stessi, indipendentemente dal fatto che il calore prodotto venga recuperato o meno, non può essere considerato nel senso di avere come obiettivo principale il recupero dei rifiuti. Il recupero di calore costituisce solo un effetto secondario di un'operazione la cui finalità principale è quella dello smaltimento dei rifiuti, e non può rimettere in discussione la sua corretta qualificazione come operazione di smaltimento.

<sup>xix</sup> Legge 31 ottobre 2003, n. 306 *"Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2003"*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 266 del 15 novembre 2003 - Supplemento Ordinario n. 173 ALLEGATO B (Articolo 1, commi 1 e 3)