

Testo Unico sull'incenerimento dei rifiuti": prime impressioni sul D.Lgs. 29 aprile 2005 (pubblicando)

Andrea Quaranta

Dopo quattro anni e mezzo dall'entrata in vigore della direttiva 2000/76/CE, e all'indomani dell'emanazione della "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale" (L. n. 308/2004ⁱ), il nostro legislatore (con il D.Lgs. 29 aprile 2005, che, nel momento in cui si scrive, non è ancora stato pubblicato sulla G.U.) ha finalmente recepito le norme dettate dal "Testo Unico" comunitario sull'incenerimento dei rifiuti.

Tale decreto integra la normativa relativa alla gestione integrata dei rifiuti, che, di recente, era già stata modificata con il D.Lgs. n. 36/2003ⁱⁱ in materia di discariche.

Un incentivo alla produzione di "energia pulita" da rifiuti consiste nell'esclusione dal campo di applicazione del decreto delle biomasse di origine vegetaleⁱⁱⁱ e nella regolamentazione del trattamento termico dei rifiuti con lo scopo di recuperare energia.

Il decreto si applica agli **impianti di incenerimento** e di **coincenerimento** dei rifiuti, e stabilisce le misure e le procedure finalizzate a *prevenire e ridurre* per quanto possibile gli effetti negativi sull'ambiente (in particolare, l'inquinamento atmosferico del suolo, delle acque superficiali e sotterranee) e i rischi per la salute umana che derivino dalla combustione dei rifiuti.

Per **impianto di incenerimento** si intende "qualsiasi unità e attrezzatura tecnica, fissa o mobile, destinata al trattamento termico di rifiuti ai fini dello smaltimento, con o senza recupero del calore prodotto dalla combustione"; l'**impianto di coincenerimento**, invece, è definito come "qualsiasi impianto, fisso o mobile, la cui funzione principale consiste nella produzione di energia o di materiali e che utilizza rifiuti come combustibile normale o accessorio o in cui i rifiuti sono sottoposti a trattamento termico ai fini dello smaltimento^{iv}".

Il regime autorizzativo degli impianti di incenerimento e di coincenerimento distingue fra impianti sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) ed impianti autorizzati ai sensi degli artt. 27 e 28 del decreto Ronchi.

Per i primi, si rimanda alle disposizioni dettate dal D.Lgs. n. 59/2005; per i secondi, gli artt. 4 e 5 del D.Lgs. prevedono in modo dettagliato il contenuto delle domande di autorizzazione, rispetto alla scarse indicazioni contenute nei precedenti decreti n. 503/97 e 124/00.

La domanda per il rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione ed esercizio degli impianti di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti deve contenere, innanzitutto una descrizione delle misure preventive contro l'inquinamento ambientale previste per garantire la **conformità** di tutte le fasi – dalla progettazione alla gestione – ai requisiti stabiliti nel decreto^v, il **recupero** (per quanto possibile) del calore generato durante il processo di incenerimento^{vi} e la **minimizzazione** (in quantità e pericolosità) dei residui prodotti durante la combustione e, ove possibile, il loro **recupero**, in conformità alle disposizioni del decreto Ronchi (art. 13)^{vii}.

In aggiunta a quanto previsto dagli artt. 27 e 28 del D.Lgs. n. 22/97, inoltre, le autorizzazioni devono indicare esplicitamente dettagliati parametri tecnici.

Infine, è previsto che – prima dell'inizio delle operazioni di incenerimento e di coincenerimento – l'autorità competente debba verificare che l'impianto soddisfi le condizioni e le prescrizioni, alle quali è stato subordinato il rilascio dell'autorizzazione stessa, e che, in caso di inerzia da parte della medesima, il titolare possa dare incarico ad un soggetto abilitato di accertare che l'impianto soddisfi le condizioni e le prescrizioni alle quali è stato subordinato il rilascio dell'autorizzazione. L'esito positivo dell'accertamento consente, trascorsi quindici giorni, l'attivazione dell'impianto.

Il D.Lgs. prevede un'articolata disciplina volta a regolare le delicate fasi relative alla **ricezione** e alla **consegna dei rifiuti** (art. 7), in base al quale il gestore dell'impianto di incenerimento o di coincenerimento deve adottare tutte le precauzioni necessarie per evitare o limitare per quanto praticabile gli effetti negativi sull'ambiente, nonché odori, rumore e rischi diretti per la

salute umana. Inoltre, è prevista la possibilità, per l'autorità competente, di consentire parziali deroghe alle imprese che inceneriscono o coinceneriscono **unicamente i propri rifiuti nel luogo in cui sono prodotti**, purché venga, comunque, garantito (mediante la previsione di eventuali prescrizioni specifiche, che tengano conto delle masse e delle categorie di tali rifiuti), il rispetto delle prescrizioni del decreto.

I **valori limite di emissione** adottati per gli impianti di incenerimento sono in gran parte quelli già previsti dal D.Lgs n. 124/00 (e dalla direttiva che lo stesso ha recepito), e valgono sia per i rifiuti pericolosi che per quelli non pericolosi, sulla base della considerazione che tale distinzione si basava sulle *"caratteristiche del rifiuto prima dell'incenerimento e non sulle diverse emissioni provocate"*^{viii}.

Inoltre, sono previsti anche valori limite di emissione negli scarichi di acque reflue derivanti dalla depurazione degli effluenti gassosi: soluzione, questa, dettata da un **approccio integrato** della disciplina, scelto per evitare che le sostanze inquinanti, invece di essere abbattute, possano essere trasferite da una matrice ambientale all'altra.

Il decreto prevede un'articolata serie di sanzioni, soprattutto di natura penale.

Rispetto alle disposizioni contenute nel decreto Ronchi e nel D.P.R. n. 203/88, sono punite più severamente sia la mancanza dell'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio degli impianti di incenerimento e di coincenerimento, sia il superamento dei valori limite di emissione in atmosfera.

Inoltre, sono previste sanzioni per la violazione delle specifiche disposizioni contenute nel decreto (quali, ad esempio, quelle relative alla *dismissione* degli impianti; alla *falsa attestazione del professionista*, resa ai sensi degli artt. 4, comma 9 e 5, comma 13; all'*assenza delle verifiche* di cui agli artt. 4, comma 8 e 5, comma 12; al *superamento dei valori di emissione nell'effettuazione dello scarico* in acque superficiali di acque reflue evacuate da un impianto di incenerimento o di coincenerimento) (art. 19).

A fronte delle tredici tipologie di sanzioni di natura penale, solo due sono quelle amministrative. Queste ultime riguardano le ipotesi di inosservanza delle prescrizioni imposte dal decreto o dall'autorità competente in sede di autorizzazione.

Infine, occorre sottolineare tre aspetti del regime transitorio.

Innanzitutto, è previsto l'**obbligo di adeguamento** entro il 28 dicembre 2005 per gli **impianti esistenti**.

In secondo luogo, merita un accenno la possibilità di applicare le **procedure semplificate**, di cui agli artt. 31 e 33 del decreto Ronchi, agli **impianti di coincenerimento non sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale** (con l'esclusione degli impianti che utilizzano rifiuti pericolosi). Tale possibilità, infatti, non era prevista nella bozza di recepimento della direttiva: tale esclusione avrebbe comportato l'obbligo della autorizzazione ordinaria (art. 27 e 28 del D.Lgs. n. 22/97), con il conseguente protrarsi dei tempi.

Infine, il decreto stabilisce che i gestori degli **impianti di incenerimento esistenti**, operanti sulla base degli artt. 31 e 33 del decreto Ronchi, devono presentare, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, uno **studio di impatto ambientale** contenente le descrizioni dell'*impianto* (con indicazione dei parametri ubicativi, dimensionali e strutturali), degli *effetti sull'ambiente* (anche con riferimento a parametri e standard previsti dalla normativa ambientale, nonché ai piani di utilizzazione del territorio) e delle *misure previste per eliminare o ridurre gli effetti sfavorevoli all'ambiente*^{ix}.

L'adozione del D.Lgs. 29 aprile 2005, pur non contenendo un'abrogazione espressa delle norme che hanno costituito l'ossatura della precedente regolamentazione, ha – di fatto – "*mandato in pensione*" tutte le norme che, nel tempo, si sono stratificate in materia di termodistruzione dei rifiuti – urbani, speciali, pericolosi; con finalità di mero trattamento

(smaltimento) ovvero anche (in tutto o in parte) di recupero – che hanno formato la “giungla” precettiva^x, cui si è fatto cenno nei paragrafi precedenti.

Il “testo unico”, prevedendo **norme severe sulle emissioni** (in linea con quelle degli altri paesi della Comunità, in modo da scoraggiare flussi transfrontalieri di rifiuti, con il solo scopo di incenerire a costi inferiori in paesi dove gli standard ambientali erano più bassi) e **unificando la disciplina** dell’incenerimento e coincenerimento dei rifiuti (pericolosi e non), si è mosso nella direzione di una **maggiore tutela ambientale** e di una **semplificazione delle procedure** necessarie alla realizzazione ed all’esercizio degli impianti.

Resta da verificare se la sua adozione riuscirà a porre fine all’immobilismo, al quale per anni l’Italia è rimasta ancorata (diminuendo, di conseguenza, il divario che, al momento, in materia di recupero energetico, la distanza dai partners europei), e a collocare (finalmente e) definitivamente la termovalorizzazione nell’ambito della gestione integrata dei rifiuti, contribuendo, in questo modo, ad una migliore tutela dell’ambiente.

Per un approfondimento delle tematiche relative all’incenerimento dei rifiuti, si rinvia a A. Quaranta, *Il ruolo della termovalorizzazione in Italia, all’indomani del recepimento del “Testo Unico” comunitario sull’incenerimento dei rifiuti*, di prossima pubblicazione su Ambiente, Consulenza e pratica per l’impresa, IPSOA.

ⁱ Che stabilisce la necessità di “promuovere il riciclo e il riuso dei rifiuti, anche utilizzando le migliori tecniche di differenziazione e di selezione degli stessi, nonché il recupero di energia, garantendo il pieno recepimento della direttiva 2000/76/CE [...] ed innovando le norme previste dal decreto del Ministro dell’ambiente 5 febbraio 1998” .

ⁱⁱ Decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 "**Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti**" (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 59 del 12 marzo 2003 - Supplemento Ordinario n. 40).

ⁱⁱⁱ Sono quelle non contaminate con metalli pesanti e sostanze organoalogenate. Sull’incenerimento delle biomasse v. F. Giampietro, *Le biomasse utilizzate come combustibili non sono più rifiuti: le condizioni prescritte*, in Ambiente, Ipsoa, n. 8/2002.

L'art 3 del D.Lgs. 29 aprile 2005, relativo alle esclusioni, contiene lo stesso elenco di cui all'art. 2 della direttiva 2000/76/CE.

^{iv} A questo proposito, occorre ricordare che l'utilizzo *dei rifiuti* in impianti idonei a svolgere attività di coincenerimento come *combustibile alternativo*, consente di recuperare totalmente il loro contenuto energetico e di evitare le emissioni provenienti da metodi di eliminazione alternativi (ad es., le discariche)^{iv}. Questo è il caso, ad esempio, dei forni da cemento, che, operando con temperature estremamente elevate, costituiscono luoghi ideali per l'utilizzo in sicurezza di determinati combustibili, derivati da rifiuti.

Inoltre, la possibilità di sostituire una quota parte di combustibili fossili (fonte non rinnovabile) con rifiuti (sottraendoli alle discariche), consente di salvaguardare il patrimonio naturale e di ridurre, in modo significativo, le emissioni di CO₂ associate all'utilizzo appunto di combustibili fossili. Sul punto, v. A. Bianco, *Incenerimento di rifiuti, Schema di Decreto Legislativo n. 444 di recepimento della direttiva 2000/76/CE*, sul sito www.giuristiambientali.it.

^vIn modo da assicurare, quanto meno, l'osservanza dei contenuti dell'Allegato 1 (impianti di incenerimento) e dell'allegato 2 (impianti di coincenerimento). Per questi ultimi è fatto salvo quanto previsto dall'art. 9, comma 3, che – con riguardo ai valori limite di emissione in atmosfera – stabilisce che “qualora il calore liberato dal coincenerimento di rifiuti pericolosi sia superiore al 40 per cento del calore totale liberato nell'impianto, i valori limite di emissione sono quelli fissati al paragrafo A dell'Allegato 1, e conseguentemente non si applica la 'formula di miscelazione' di cui all'Allegato 2, paragrafo A”.

^{vi}Attraverso, ad esempio, la produzione combinata di calore ed energia, la produzione di vapore industriale o il teleriscaldamento

^{vii}Lo smaltimento dei residui che non possono essere riciclati o recuperati è effettuato conformemente alle disposizioni del D.Lgs. n. 22/97.

^{viii}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” (come sottolineato nel 16° considerando della direttiva).

^{ix}All'esito favorevole dell'esame di tale studio, l'autorità competente rilascia autorizzazione a norma dell'articolo 4.

^xIn questi termini, P. Giampietro, Spigolando nella direttiva incenerimento n. 2000/76: dalla semplificazione al testo unico, in *Ambiente*, Ipsoa, n. 7/2001.