

Ambiente & SVILUPPO

1/2015

RIVISTA MENSILE
ANNO XXIII
GENNAIO 2015 - N. 1
DIREZIONE E REDAZIONE
STRADA 1 PALAZZO F6
20090 MILANO FIORI ASSAGO

Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali

DIREZIONE SCIENTIFICA
Franco Giampietro
Alberto Muratori

**Inquinamento - Rifiuti - Bonifiche - Responsabilità - 231
VIA e AIA - Certificazioni - Energia - Rinnovabili**



Conversione D.L. Sblocca Italia

Solo un make up giuridico
per l'incenerimento
dei rifiuti?

Rifiuti urbani e STIR

Tra norme tecniche,
obblighi di caratterizzazione,
principio di prossimità

Emissioni

Gas fluorurati e effetto serra:
nuove regole da gennaio 2015

Sottoprodotto o rifiuto speciale?

Fresato d'asfalto: conferme
dal Consiglio di Stato

Biotecnologie

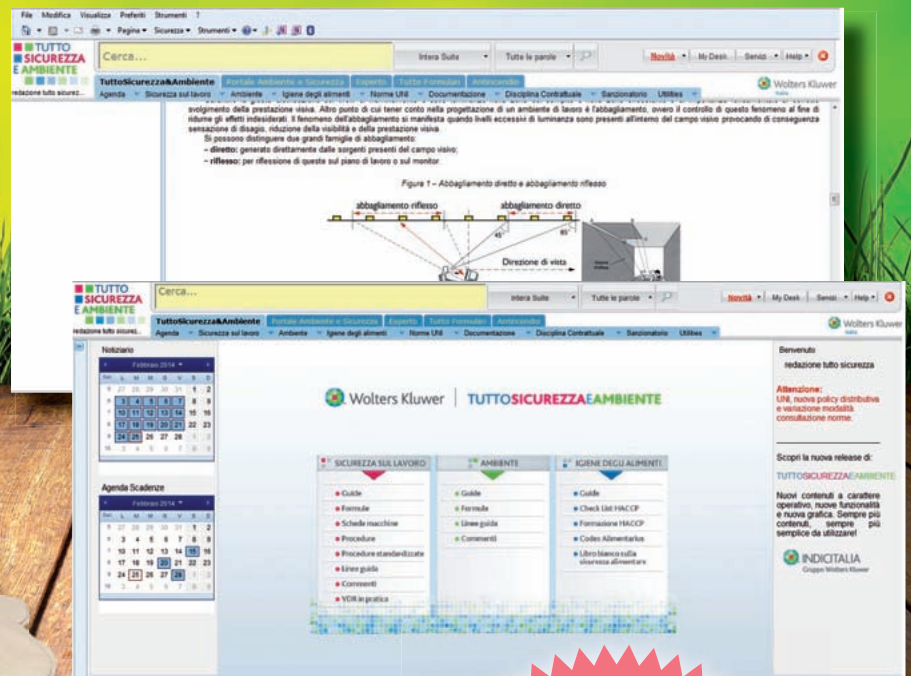
Dopo il compromesso europeo
sugli Ogm, il caso
del Parmigiano Reggiano



TUTTO SICUREZZA E AMBIENTE,
la soluzione informativa on-line
completamente rinnovata
nei contenuti e nelle funzioni



**Per essere aggiornato e formato
in materia di sicurezza e ambiente**



**Tutto Sicurezza e Ambiente ti permette
di consultare in modo semplice e immediato:**

- Adempimenti, schemi di atti, approfondimenti, monografie e tools operativi
- Testi normativi in versione vigente e previgente, giurisprudenza

**Rinnovato
nei
Contenuti
e nelle
Funzioni!**

**Per ottenere
maggiori informazioni:
www.infotsa.it**



Wolters Kluwer
Italia

Wolters Kluwer Italia srl - viale M. Ilo Pilsudski, 124 - 00197 Roma
Tel. 06 20381336 - Fax 06 8079223 - www.leprofessionitriche.it

In primo piano		
Rifiuti	Il nuovo incenerimento dei rifiuti alla luce delle modifiche introdotte dallo Sblocitalia: aguzzate la vista... <i>Andrea Quaranta</i>	5
Rifiuti		
STIR	RSU tra normativa tecnica, obblighi di caratterizzazione e principio di prossimità (nota a C.d.S. n. 5242/2014) <i>Luisa Giampietro</i>	14
Sottoprodotti	Fresato d'asfalto: repetita iuvant? (nota a C.d.S. n. 4978/2014) <i>David Röttgen</i>	21
Inquinamento		
Emissioni	Gas fluorurati a effetto serra: nuove regole da gennaio 2015 <i>Alberto Muratori</i>	28
Sviluppo sostenibile		
Bioteecnologie	Il compromesso europeo sugli Ogm e il caso italiano del Parmigiano Reggiano <i>Roberta Bianchi</i>	35
Rassegna		
Giurisprudenza		
	Consiglio di Stato e TAR a cura di <i>Maria Giulia Cosentino</i>	43
	Corte di Cassazione penale a cura di <i>Vincenzo Paone</i>	47
Agenda		
Scadenario & Memoranda	Scadenze, anticipazioni, approfondimenti a cura di <i>Alberto Muratori</i>	57
Finanziamenti ambientali	Finanziamenti comunitari, nazionali, regionali, camerali a cura di <i>Bruno Pagamici</i>	63



EDITRICE
Wolters Kluwer Italia s.r.l.
Strada 1, Palazzo F6 - 20090 Milanofiori Assago (MI)

INDIRIZZO INTERNET
Compreso nel prezzo dell'abbonamento il servizio
Edicola Professionale, consultabile all'indirizzo:
www.edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo

DIRETTORE RESPONSABILE
Giulietta Lemmi

DIREZIONE SCIENTIFICA
Franco Giampietro, Alberto Muratori

COMITATO SCIENTIFICO
Alessandro Andronio, Marco Calabrò, Enrico Cancila,
Marcello Cecchetti, Maria Giulia Cosentino,
Paolo Dell'Anno, Francesco Fonderico,
Riccardo Fuzio, Giuseppe Garzia, Vittorio Giampietro,
Alfredo Montagna, Riccardo Montanaro,
Vincenzo Paone, Luca Prati,
Alberta Leonarda Vergine

REDAZIONE
Donatella Armini, Marta Piccolboni,
Maria Lorena Radice

HANNO COLLABORATO
Roberta Bianchi, Maria Giulia Cosentino,
Luisa Giampietro, Alberto Muratori,
Bruno Pagamici, Vincenzo Paone,
Andrea Quaranta, David Röttgen

REALIZZAZIONE GRAFICA
Ipsa - Gruppo Wolters Kluwer

FOTOCOMPOSIZIONE
Sinergie Grafiche Srl
Viale Italia, 12 - 20094 Corsico (MI)
Tel. 02/57789422

REDAZIONE

Per informazioni in merito
a contributi, articoli ed argomenti trattati
scrivere o telefonare a:

IPSOA Redazione



Casella Postale 12055 - 20120 Milano
telefono 02.82476. 022 - 884
e-mail: sicurezzaambiente@ipsoa.it

AMMINISTRAZIONE

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri
arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

scrivere o telefonare a:

IPSOA Servizio Clienti
Casella postale 12055 - 20120 Milano
telefono 02.824761 - telefax 02.82476.799
Servizio risposta automatica:
telefono 02.82476.999
e-mail: info.commerciali@wki.it

STAMPA
GECA S.r.l. - Via Monferrato, 54
20098 San Giuliano Milanese (MI)
Tel. 02 99952

PUBBLICITÀ:



db Consulting srl Event & Advertising
via Leopoldo Gasparotto 168 - 21100 Varese
tel. 0332/282160 - fax 0332/282483
e-mail: info@db-consult.it - www.db-consult.it

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4
del 16 gennaio 1993
Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione in
abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27
febbraio 2004, n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa
con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio 1991
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

ABBONAMENTI

Gli abbonamenti hanno durata annuale, solare:
gennaio-dicembre; rolling: 12 mesi dalla data
di sottoscrizione, e si intendono rinnovati, in assenza
di disdetta da comunicarsi entro 60 gg. prima della
data di scadenza a mezzo raccomandata A.R.
da inviare a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Strada 1
Pal. F6 Milanofiori 20090 Assago (MI).
Servizio Clienti: tel. 02 824761 - e-mail:
info.commerciali@wki.it

ITALIA - Abbonamento annuale: € 230,00

ESTERO - Abbonamento annuale: € 460,00

MODALITÀ DI VERSAMENTO

— Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato
a Wki s.r.l. Gestione incassi - Strada 1, Palazzo F6,
Milanofiori

oppure

— Inviare assegno bancario/circolare non trasferibile
intestato a Wolters Kluwer Italia s.r.l.
Indicare nella casuale del versamento il titolo della
rivista e l'anno dell'abbonamento

Prezzo copia: € 23,00

Arretrati: prezzo dell'anno in corso all'atto della
richiesta

DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico
è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e
per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del
D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989
e successive modificazioni e integrazioni.

Egregio abbonato,
ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, La
informiamo che i Suoi dati personali sono registrati su da-
tabase elettronici di proprietà di Wolters Kluwer Italia
S.r.l., con sede legale in Assago Milanofiori Strada 1-Palaz-
zo F6, 20090 Assago (MI), titolare del trattamento e sono
trattati da quest'ultima tramite propri incaricati. Wolters
Kluwer Italia S.r.l. utilizzerà i dati che La riguardano per fi-
nalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il
Suo indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili, ai
sensi dell'art. 130, comma 4, del D.Lgs. 196/03, anche a fini
di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli og-
getto della presente vendita. Lei potrà in ogni momento
esercitare i diritti di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 196/2003,
fra cui il diritto di accedere ai Suoi dati e ottenerne l'aggiorn-
amento o la cancellazione per violazione di legge, di op-
porvi al trattamento dei Suoi dati ai fini di invio di materiale
pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali
e di richiedere l'elenco aggiornato dei responsabili del tra-
tamento, mediante comunicazione scritta da inviarsi a:
Wolters Kluwer Italia S.r.l. - PRIVACY - Centro Direzio-
nale Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI),
o inviando un Fax al numero: 02.82476.403.

Gestione

Il nuovo incenerimento dei rifiuti alla luce delle modifiche introdotte dallo #SbloccaItalia: aguzzate la vista ...

Andrea Quaranta (*)

La saggezza dei vecchi

C'è un vecchio proverbio marchigiano che, tradotto in italiano, suona così: "se l'arte dei matti non vuoi fare devi dire che il fare e il rifare è tutto un lavorare".

Come a dire: "quando si fa qualcosa, bisogna farla bene", specie se questo qualcosa deve durare nel tempo. Specie se questo qualcosa è importante.

Non sembra che il nostro legislatore sia **aduso** a far tesoro dell'esperienza (propria o altrui), e anche in questa occasione, in relazione ad un tema caldo - l'incenerimento dei rifiuti o, come va di moda dire: termovalorizzazione dei rifiuti: un tema importante per la salute, l'ambiente e lo sviluppo (1), complesso e reso complicato anche da certe semplificazioni partisan - è riuscito a sfornare nel solo 2014 ben tre modifiche.

Tali modifiche avrebbero dovuto in qualche modo razionalizzare questa forma di smaltimento (spacciato per recupero) dei rifiuti, per renderlo effettivamente integrato nel sistema globale della loro gestione.

Ma nella realtà, tali modifiche rischiano di stravolgere la gerarchia nella gestione dei rifiuti e, di conseguenza, la sua sostenibilità.

Gli interventi del legislatore danno, in definitiva, la sensazione di un (ri)tornare su concetti che ormai sembravano chiariti (la questione relativa alla termocombustione negli inceneritori come forma di smaltimento) per rimetterli in discussione e cercare, in questo modo, di dare al nostro Paese final-

mente una strategica, moderna ed integrata gestione dei rifiuti, così come ci è richiesto dall'Europa.

Una sensazione, detto in altri termini, che richiama quel "fare e rifare, che è tutto un lavorare".

Il nostro legislatore, in sostanza, continua a discutere degli stessi problemi, non prende decisioni definitive né coerenti e, dunque, non efficienti, e sembra comunicare un messaggio di novità, **ad uso** dei cittadini-elettori-consumatori, più che muoversi realmente nella direzione della sostenibilità (che rappresenterebbe la vera, e unica, novità).

Vediamo perché.

Il nuovo incenerimento: il decreto "emissioni industriali"

Il decreto emissioni industriali inserisce all'interno del cosiddetto codice dell'ambiente la disciplina sull'incenerimento di cui al D.Lgs. n. 133/2005 (2), di cui recepisce sostanzialmente quasi tutto il contenuto, con alcune integrazioni, modifiche e specificazioni - sintetizzate nella Tabella 1 - "opportuna-mente riviste al fine di recepire le pertinenti disposizioni della direttiva n. 2010/75/UE".

(*) *Environmental Risk and crisis manager* andrea.quaranta@naturagiuridica.com.

(1) Per un approfondimento, si veda: A. Quaranta, *Il ruolo di supplenza svolto dall'art. 674 del codice penale: riflessioni sulla*

sentenza «Enel-Porto Tolle», in questa *Rivista*, 2012, 7.

(2) Per un approfondimento, v. A. Muratori, G. Garzia, D. Röttgen, A. Furfaro, *Incenerimento dei rifiuti: in vigore anche in Italia le nuove regole*, in questa *Rivista*, 2005, 9, Inserto.

Rifiuti

Tabella 1: l'incenerimento nel decreto "emissioni industriali"

Argomento	Attività (1)	Nuova disciplina				
Finalità	S	Incenerimento (4)		Coincenerimento (5)		
		Modifica sostanziale (6)	Camino (7)	Ore operative (8)	Biomassa (9)	Gestore (10)
Definizioni (3)	I	Il presente titolo si applica agli impianti di incenerimento e agli impianti di coincenerimento dei rifiuti solidi o liquidi.				
Ambito di applicazione	I	Sono esclusi dalla disciplina anche gli impianti di gassificazione o di pirolisi, se i gas prodotti da siffatto trattamento termico dei rifiuti sono purificati in misura tale da non costituire più rifiuti prima del loro incenerimento e da poter provocare emissioni non superiori a quelle derivanti dalla combustione di gas naturale (11).				
Domanda di autorizzazione	S	In relazione alla domanda di autorizzazione, si precisa che “per gli impianti di produzione di energia elettrica tramite coincenerimento, per cui il produttore fornisca documentazione atta a dimostrare che la producibilità imputabile a fonti rinnovabili, per il quinquennio successivo alla data prevista di entrata in esercizio dell'impianto, sia superiore al 50% della producibilità complessiva di energia elettrica, si applica il procedimento di cui all'art. 12 del D.Lgs n. 387/2003 (12)”.				
	N	L'autorizzazione deve contenere, oltre a quanto già previsto dalla <i>vecchia</i> normativa, ulteriori dati (13).				
A/A	N	Fermo restando quanto prescritto negli artt. 237- <i>sexies</i> , comma 1, lett. e), e 237- <i>octodecies</i> , per gli impianti di incenerimento e coincenerimento l'autorità competente può “indicare preventivamente nell'autorizzazione il numero massimo, la massima durata e la massima intensità (comunque non eccedente il 20%) di superamenti dei valori limite di emissione di cui all'art. 29- <i>sexies</i> , comma 4- <i>bis</i> , dovuti ad una medesima causa, che possono essere considerati, nel corso di validità dell'autorizzazione stessa, situazioni diverse dal normale esercizio e nel contempo non rientrare tra le situazioni di incidente o imprevisti, disciplinate dall'art. 29- <i>undecies</i> (14)”.				
Consegna e ricezione dei rifiuti	N	Fra le informazioni che, prima dell'accettazione dei rifiuti pericolosi nell'impianto di incenerimento o nell'impianto di coincenerimento, il gestore deve raccogliere, al fine di verificare l'osservanza dei requisiti previsti dall'autorizzazione, è compresa quella che riguarda “tutti i dati di carattere amministrativo sul processo produttivo contenuti nei documenti di cui al comma 5, lett. a) (15)”.				
Olii usati	I	Il divieto di coincenerimento di oli usati contenenti PCB/PCT e loro miscele in misura eccedente le 50 ppm “deve essere ora espressamente menzionato nell'autorizzazione concessa dall'autorità competente ad impianti di coincenerimento che utilizzano rifiuti pericolosi (16)”.				
Coincenerimento rifiuti animali	N	Trova un'autonomia disciplina il coincenerimento di rifiuti animali rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1069/2009/UE (17).				
Acque reflue	I	Per ciò che concerne lo scarico di acque reflue, la nuova normativa contiene ulteriori prescrizioni, relative al trattamento delle acque reflue provenienti dalla depurazione degli scarichi gassosi al di fuori dell'impianto di incenerimento/coincenerimento; alla progettazione dei siti di incenerimento/coincenerimento; alla capacità di stoccaggio per le acque piovane contaminate (18).				
Emissioni in atmosfera	I	In relazione al campionamento e all'analisi delle emissioni in atmosfera degli impianti, l'autorità competente potrà decidere di non imporre misurazioni in continuo per NO _x (19).				
Incidenti ed inconvenienti	N	Anche in relazione all'incenerimento dei rifiuti, è prevista una specifica (e nuova) disciplina sugli incidenti e/inconvenienti (20).				

Note

- (1) Legenda: S=Specificazioni; I=Integrazioni; N=Novità.
 (2) Manca la lett. d), presente invece nell'art. 1, comma 2, del D.Lgs n. 133/2005, che includeva nella disciplina dettata dal decreto anche "i criteri temporali di adeguamento degli impianti di incenerimento e di coincenerimento di rifiuti esistenti alle disposizioni del presente decreto".
 (3) Non sono più presenti le definizioni di rifiuto e rifiuto pericoloso.
 (4) Nell'art. 237-ter, comma 1, lett. b) sono state inserite nella nozione di anche le "caldaie", ed è stato aggiunto un periodo, in base al quale "se per il trattamento termico dei rifiuti sono utilizzati processi diversi dall'ossidazione, quali ad esempio la pirolisi, la gassificazione o il processo di trattamento termico che il successivo processo di incenerimento/coincoenerimento".
 (5) Si precisa che se per il trattamento termico dei rifiuti sono utilizzati processi diversi dall'ossidazione, quali ad esempio la pirolisi, la gassificazione o il processo di incenerimento/coincoenerimento dei rifiuti include sia il processo di trattamento termico che il successivo processo di incenerimento/coincoenerimento.
 (6) Se, inoltre, il coincenerimento dei rifiuti avviene in modo che la funzione principale dell'impianto non consista nella produzione di energia o di materiali, bensì nel trattamento termico ai fini dello smaltimento dei rifiuti, l'impianto è considerato un impianto di incenerimento in tema di incenerimento, recupero e smaltimento, si veda: A. Quaranta, *Incenerimento con recupero di energia: procedimenti davanti alla Corte di Giustizia*, in questa Rivista, 2003, 2, A. Quaranta, *La Corte di Giustizia su incenerimento di rifiuti e recupero energetico*, in questa Rivista, 2003, 8.
 (7) Art. 237-ter, comma 1, lett. f): "una modifica delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento di un'installazione o di un impianto di combustione, di un impianto di incenerimento dei rifiuti o di un impianto di coincenerimento dei rifiuti che potrebbe avere effetti negativi e significativi per la salute umana e per l'ambiente".
 (8) Art. 237-ter, comma 1, lett. g): "una struttura contenente una o più canne di scarico che forniscono un condotto attraverso il quale lo scarico gassoso viene disperso nell'atmosfera".
 (9) Art. 237-ter, comma 1, lett. m): "il tempo, espresso in ore, durante cui un impianto di combustione, in tutto o in parte, è in funzione e scarica emissioni nell'atmosfera, esclusi i periodi di avvio o di arresto".
 (10) Nel D.Lgs n. 133/2005 si faceva riferimento all' "operatore", ovvero "il gestore o il proprietario, intendendosi come gestore qualsiasi persona fisica o giuridica che detiene o gestisce l'impianto". Oggi, ai sensi dell'art. 5, comma 1- lett. r-bis), richiamato dall'art. 237-ter, comma 1, lett. q), del D.Lgs n. 46/2014, il gestore è "qualsiasi persona fisica o giuridica che detiene o gestisce, nella sua totalità o in parte, l'installazione o l'impianto oppure che dispone di un potere economico determinante sull'esercizio tecnico dei medesimi".
 (11) Art. 237-ter, comma 2, lett. a).
 (12) Art. 237-ter, comma 3.
 (13) Art. 237-sexies, comma 1, lett. "e) il periodo massimo durante il quale, a causa di disfunzionamenti, guasti o arresti tecnicamente inevitabili dei dispositivi di depurazione e di misurazione, le emissioni nell'atmosfera e gli scarichi di acque reflue possono superare i valori limite di emissione previsti; f) i periodi massimi di tempo per l'avviamento e l'arresto durante il quale non vengono alimentati rifiuti [...] e conseguentemente esclusi dal periodo di effettivo funzionamento; h) il periodo che deve intercorrere tra la messa in esercizio e la messa a regime dell'impianto. La messa in esercizio deve essere comunicata all'autorità competente con un anticipo di almeno quindici giorni. L'autorizzazione stabilisce altresì la data entro cui devono essere comunicati all'autorità competente i dati relativi alle emissioni effettuate in un periodo continuativo di marcia controllata decorrente dalla messa a regime, e la durata di tale periodo, nonché il numero dei campionamenti da realizzare".
 (14) Art. 29-sexies, nuovo comma 7-bis
 (15) Ovvero i "documenti prescritti ai sensi della Parte Quarta, e, se del caso, di quelli prescritti dal regolamento (Ce) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alla spedizione di rifiuti e dalla legislazione in materia di trasporto di merci pericolose". A stabilirlo è l'art. 237-septies, comma 4, lett. a).
 (16) Art. 237-decies, comma 1.
 (17) Art. 237-undecies.
 (18) Art. 237-terdecies, commi 13, 14 e 15.
 (19) Art. 237-quattordices, comma 4.
 (20) Art. 237-ovigesimes "1. Fatto salvo le disposizioni della Parte sesta [...] in caso di incidenti o inconvenienti che incidano in modo significativo sull'ambiente, il gestore: a) deve informare immediatamente le Regioni, le Province e i Comuni territorialmente competenti; b) deve adottare immediatamente le misure per limitare le conseguenze ambientali e prevenire ulteriori incidenti o inconvenienti. 2. Ai fini del comma 1, le Regioni e le Province territorialmente competenti, diffidano il gestore ad adottare ogni misura complementare appropriata e necessaria per limitare le conseguenze ambientali e prevenire ulteriori incidenti o inconvenienti".

Rifiuti

Più in generale, la nuova disciplina sull'incenerimento prevede anche un'opera di smembramento e successivo riassettramento di alcune parti del vecchio D.Lgs. n. 133/2005 (3), una nuova disciplina transitoria (4) e, *dulcis in fundo*, anche l'abrogazione di quell'art. 20 del D.Lgs. n. 133/2005 sul danno ambientale (5).

L'abrogazione del D.Lgs. n. 133/2005 avverrà a partire dal 1° gennaio 2016, data entro la quale gli impianti esistenti dovranno adeguarsi. Tuttavia, in virtù di quanto disposto dall'art. 29, comma 4, del decreto emissioni industriali, la nuova disciplina si applica già ai procedimenti di autorizzazione e di rinnovo avviati dopo la data di entrata in vigore del decreto (11 aprile 2014).

Il nuovissimo incenerimento: lo #SbloccItalia

Con il decreto legge #SbloccItalia (6) il Governo ha introdotto una nuova normativa (art. 35) che, pur non modificando il testo della nuova disciplina introdotta dal decreto emissioni industriali, nel dettare "misure urgenti per l'individuazione e la realizzazione di impianti di recupero di energia, dai rifiuti urbani e speciali, costituenti infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale", interviene sul concetto di incenerimento e, di conseguenza, sul relativo meccanismo autorizzatorio. Disciplina integrata e modificata in sede di conversione in legge del D.L. (legge n. 164/2014).

La disciplina dettata dal decreto legge prevedeva, in estrema sintesi, che:

1. entro il 12 dicembre (90 giorni dalla data di entrata in vigore del D.L.) il Presidente del Consiglio dovesse individuare (7), con proprio decreto, "gli impianti di recupero di energia e di smaltimento

dei rifiuti urbani e speciali, esistenti o da realizzare per attuare un sistema integrato e moderno di gestione di tali rifiuti atto a conseguire la sicurezza nazionale nell'autosufficienza e superare le procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore". Lo scopo di tali impianti - definiti di **termotrattamento** e classificati alla stregua di "infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale ai fini della tutela della salute e dell'ambiente" in quanto "concorrono allo sviluppo della raccolta differenziata e al riciclaggio mentre deprimono il fabbisogno di discariche" - è quello di ottenere "un progressivo riequilibrio socio economico fra le aree del territorio nazionale";

2. tutti gli impianti (nuovi e vecchi) devono essere autorizzati a saturazione del carico termico, e di conseguenza portati alla massima capacità, così "come previsto dall'art. 15 del D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 46 (8)";

3. entro il 12 di novembre (60 giorni dall'entrata in vigore del D.L.) le Autorità competenti avrebbero dovuto provvedere: i) ad adeguare le AIA degli impianti esistenti (comma 2) e ii) a verificare la sussistenza dei requisiti per la loro qualifica di impianti di recupero energetico R1, revisionando in tal senso e nello stesso termine, quando ne ricorrono le condizioni, le autorizzazioni integrate ambientali (comma 4);

4. tutti gli impianti di nuova realizzazione dovranno essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico (9);

5. ai sensi del TUA, "non sussistendo vincoli di bacino per gli impianti di recupero, negli stessi deve essere data priorità al trattamento dei rifiuti urbani prodotti nel territorio nazionale e a saturazio-

(3) A mero titolo di esempio, l'art. 237-*octies* ("Condizioni di esercizio degli impianti di incenerimento e coincenerimento") contiene parte della disciplina in precedenza contenuta negli artt. 4 ("Realizzazione ed esercizio di impianti di incenerimento dei rifiuti"), 5 ("Realizzazione ed esercizio di impianti di coincenerimento") e 8 ("Condizioni di esercizio degli impianti di incenerimento e coincenerimento") del D.Lgs. n. 133/2005.

L'art. 237-*duodecies* ("Emissioni in atmosfera") contiene, invece parte della disciplina di cui in precedenza all'art. 8 ("Condizioni di esercizio degli impianti di incenerimento e coincenerimento"), 9 ("Valori limite di emissione nell'atmosfera") e 11 ("Campionamento ed analisi delle emissioni in atmosfera") del D.Lgs. n. 133/2005.

(4) L'art. 237-*duovicies*, commi 7 e 8, stabilisce, in aggiunta a quanto già previsto dalla vecchia disciplina, che "7. Con riguardo agli impianti autorizzati ai sensi dell'articolo 208, nel caso in cui il titolo autorizzatorio di cui al comma 6 non preveda un rinnovo periodico entro il 10 gennaio 2015, entro tale data i gestori degli impianti di incenerimento o di coincenerimento di rifiuti esistenti presentano comunque all'autorità competente una richiesta di rinnovo del titolo autorizzatorio ai

fini dell'adeguamento di cui al comma 1.

8. Per il recepimento di normative tecniche comunitarie di modifica degli allegati al presente Titolo si provvede con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa comunicazione ai Ministri della salute e delle attività produttive; ogni qualvolta la nuova normativa comunitaria preveda poteri discrezionali per la sua trasposizione, il decreto è adottato di concerto con i Ministri della salute e delle attività produttive, sentita la Conferenza unificata".

(5) Per un approfondimento, v. A. Muratori, G. Garzia, D. Röttgen, A. Furfaro, *Incenerimento dei rifiuti: in vigore anche in Italia le nuove regole*, in questa *Rivista*, 2005, 9, Inserto.

(6) D.L. n. 133/2014, convertito in legge n. 164/2014. Per un approfondimento si veda: A. Quaranta, *Sblocca Italia e news ambientali: novità all'insegna di cosa?*, in questa *Rivista*, 2014, 11.

(7) Su proposta del MATTM (art. 35, comma 1)

(8) Art. 35, comma 2.

(9) Di cui al punto R1 (nota 4), allegato C, del D.Lgs. n. 152/2006 (art. 35, comma 3).

ne del carico termico, devono essere trattati rifiuti speciali non pericolosi o pericolosi a solo rischio sanitario, adeguando coerentemente le autorizzazioni integrate ambientali” alle nuove disposizioni nei termini stabiliti (10);

6. il dimezzamento dei termini previsti per l'espletamento delle procedure di espropriazione per pubblica utilità, di VIA e di AIA (11);

7. deve essere esercitato il potere sostitutivo di cui all'art. 8 della legge n. 131/2003 nel caso del mancato rispetto delle disposizioni di cui ai precedenti punti 3, 5 e 6.

Aguzzate la vista: la legge di conversione

In sede di conversione in legge, come accennato, il D.L. ha subito alcune rilevanti modifiche.

La prima riguarda la riscrittura del primo comma, in termini nello stesso tempo sicuramente più semplici ma anche semplicistici (12), oltre che dilatori (13).

La seconda concerne l'introduzione di un nuovo comma 2, volto a impegnare il Presidente del Consiglio ad effettuare, entro il 10 maggio 2015 (14), la ricognizione dell'offerta esistente e ad individuare, con proprio decreto, il fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata, articolato per regioni (15).

La terza riguarda l'autorizzazione “a saturazione del carico termico”.

Nella formulazione **riveduta** il nuovo comma 3 precisa che:

tutti gli impianti di “recupero energetico da rifiuti”, sia esistenti sia da realizzare, sono autorizzati a saturazione del carico termico, come previsto dall'art. 237-sexies del TUA, così come novellato dal decreto emissioni industriali (16);

tale autorizzazione viene concessa “qualora sia stata valutata positivamente la compatibilità ambientale dell'impianto in tale assetto operativo, incluso il rispetto delle disposizioni sullo stato della qualità dell'aria di cui al D.Lgs. 13 agosto 2010, n. 155 (17);

entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (18), le autorità competenti provvedono ad adeguare le AIA “qualora la VIA sia stata autorizzata a saturazione del carico termico, tenendo in considerazione lo stato della qualità dell'aria”.

La quarta modifica riguarda esclusivamente i tempi entro i quali le autorità competenti devono provvedere a verificare la sussistenza dei requisiti per la qualifica di impianti di recupero energetico R1 degli impianti esistenti, ed adeguare in tal senso le AIA quando “ne ricorrono le condizioni e nel medesimo termine (19)”.

In relazione all’“insussistenza dei vincoli di bacino”, la quinta modifica adottata dal Parlamento in sede di conversione concerne:

1) la specificazione che l'assenza dei vincoli di bacino riguarda soltanto il trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico (20);

2) la precisazione che negli impianti di recupero energetico deve comunque essere assicurata priori-

(10) Art. 35, comma 5.

(11) Per i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del DL il dimezzamento riguarda i termini residui (art. 35, comma 6).

(12) Semplici, completi e corretti. Il nuovo comma 1 precisa che il Presidente del Consiglio debba sentire la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. L'individuazione riguarderà innanzitutto “la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto”, quindi – come nel precedente testo, “gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati”, ma soltanto quelli “da realizzare per coprire il fabbisogno residuo”, e “tenendo conto della pianificazione regionale”. Da notare che il termine “termotrattamento” viene sostituito da “incenerimento”.

Semplicistici perché il novellato art. 35 si premura di evidenziare che tali impianti, così individuati, nel costituire “infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale”, non solo “attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati”, ma (addirittura: per ciò stesso, sembra di intuire fra le righe, a mo' di garanzia) “garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza”, oltre a consentire di “superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore”.

(13) I 90 giorni per l'adozione del D.P.C.M. vengono spostati al 9 febbraio 2015, ovvero 90 giorni dopo l'entrata in vigore della legge di conversione.

(14) 180 dall'entrata in vigore della legge di conversione.

(15) Sino alla definitiva realizzazione degli impianti necessari per l'integrale copertura del fabbisogno residuo così determinato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare, ove tecnicamente possibile, un incremento fino al 10 per cento della capacità degli impianti di trattamento dei rifiuti organici per favorire il recupero di tali rifiuti raccolti nel proprio territorio e la produzione di *compost* di qualità.

(16) Nel testo di cui al D.L. si faceva un più generico rinvio all'art. 15 del D.Lgs n. 46/2014, che contiene tutta la nuova normativa sull'incenerimento e coincenerimento dei rifiuti.

(17) D.Lgs. n. n. 155/2010, “Attuazione della direttiva 2008/50/Ce relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa”.

(18) Dunque, non più entro 60 giorni dall'entrata in vigore del D.L.

(19) Novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, invece che sessanta da quella di entrata in vigore del D.L.

(20) E non quelli di generico “recupero”, come nel precedente testo.

Rifiuti

tà di accesso ai rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale (e non più nazionale), e in ogni caso soltanto “per la disponibilità residua autorizzata, al trattamento di rifiuti urbani prodotti in altre regioni”;

3) l'introduzione di un periodo, in base al quale “sono altresì ammessi, in via complementare, rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo nel pieno rispetto del principio di prossimità [...] e delle norme generali che disciplinano la materia, a condizione che l'impianto sia dotato di sistema di caricamento dedicato a bocca di forno che escluda anche ogni contatto tra il personale addetto e il rifiuto (21)”.

La sesta modifica è una novità. Il legislatore ha previsto, infatti, che

“nel caso in cui in impianti di recupero energetico di rifiuti urbani localizzati in una regione siano smaltiti rifiuti urbani prodotti in altre regioni, i gestori degli impianti sono tenuti a versare alla regione un contributo, determinato dalla medesima, nella misura massima di 20 euro per ogni tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato di provenienza extraregionale. Il contributo, incassato e versato a cura del gestore in un apposito fondo regionale, è destinato alla prevenzione della produzione dei rifiuti, all'incentivazione della raccolta differenziata, a interventi di bonifica ambientale e al contenimento delle tariffe di gestione dei rifiuti urbani. Il contributo è corrisposto annualmente dai gestori degli impianti localizzati nel territorio della regione che riceve i rifiuti a valere sulla quota incrementale dei ricavi derivanti dallo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale e i relativi oneri comunque non possono essere traslati sulle tariffe poste a carico dei cittadini.

La settima modifica riguarda la riduzione dei termini: il citato dimezzamento dei termini riguarderà soltanto le procedure di espropriazione per pubblica utilità (dunque, non anche la VIA e l'AIA, per le quali, tuttavia, la novella si premura di precisare che i relativi termini sono da considerarsi perentori), mentre nel caso di procedimenti in corso al 12 novembre 2014 (data di entrata in vigore della legge di conversione) la riduzione sarà soltanto di un quarto (e non della metà).

Rimane, invece, invariata la disciplina relativa agli impianti di nuova realizzazione, che devono essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui alla nota 4 del punto R1 dell'allegato C alla parte quarta del TUA, e parzialmente invariata quella concernente il potere sostitutivo di cui alla legge n. 131/2005, che nella versione modificata dell'art. 35 dello #SbloccaItalia non si applica più all'eventuale mancato rispetto delle disposizioni concernenti l'adeguamento delle AIA ai sensi del nuovo comma 6.

L'incenerimento *for dummies*

Nell'ambito della gestione dei rifiuti, il nostro legislatore, sulla scia di quanto previsto a livello comunitario, ha dettato i criteri di priorità. La gerarchia prevede innanzitutto la prevenzione nella produzione dei rifiuti, quindi la preparazione per il riutilizzo, seguita nell'ordine dal riciclaggio, dal recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia e, quindi, come *extrema ratio*, lo smaltimento.

La combustione dei rifiuti è una modalità di gestione *border line*, nel senso che dal punto di vista tecnico-giuridico può essere considerata come operazione di recupero o di smaltimento a seconda delle modalità prese in considerazione e degli impianti che vengono utilizzati per “valorizzare” il contenuto calorifico dei rifiuti stessi.

A tale proposito, la Corte di Giustizia ha avuto modo di affermare, in estrema sintesi, che la combustione di rifiuti costituisce un'operazione di recupero quando il suo obiettivo principale è che gli stessi possano 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, mentre non possono essere presi in considerazione criteri ulteriori 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.

In definitiva, la questione decisiva 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, ad esempio, l'operazione costituisce recupero: in loro assenza, infatti, verrebbe

(21) A tale fine le autorizzazioni integrate ambientali sono adeguate ai sensi del presente comma (art. 35, comma 1, ultimo periodo).