Amhiente &SVILUPPO

1/2015

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

Per ottenere maggiori informazioni: www.infotsa.it

e nelle

unzioni



	In primo piano	
Rifiuti	Il nuovo incenerimento dei rifiuti alla luce delle modifiche introdotte dallo Sbloccaltalia: aguzzate la vista Andrea Quaranta	5
	Rifiuti	
STIR	RSU tra normativa tecnica, obblighi di caratterizzazione e principio di prossimità (nota a C.d.S. n. 5242/2014)	4.4
	Luisa Giampietro	14
Sottoprodotti	Fresato d'asfalto: repetita iuvant? (nota a C.d.S. n. 4978/2014) David Röttgen	21
	Inquinamento	
Emissioni	Gas fluorurati a effetto serra: nuove regole da gennaio 2015 Alberto Muratori	28
	Sviuluppo sostenibile	
Biotecnologie	Il compromesso europeo sugli Ogm e il caso italiano del Parmigiano Reggiano Roberta Bianchi	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	
Scadenzario & 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

Ambiente & Sviluppo Sommario



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 allindirizzo: www.edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo

DIRETTORE RESPONSABILE Giulietta Lemmi

DIREZIONE SCIENTIFICA

COMITATO SCIENTIFICO

Franco Giampietro, Alberto Muratori

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 Ipsoa - 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: sicurezzambiente@ipsoa.it

STAMPA

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

PUBBLICITÀ:

*d*b Consultin∂₅₁₁

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.I. 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
 WKI s.r.l. Gestione incassi - Strada 1, Palazzo F6, Milanofiori

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

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 database elettronici di proprietà di Wolters Kluwer Italia S.r.l., con sede legale in Assago Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI), titolare del trattamento e sono trattati da quest'ultima tramite propri incaricati. Wolters Kluwer Italia S.r.l. utilizzera i dati che La riguardano per finalità 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 oggetto della presente vendita. Lei potra 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'aggiornamento o la cancellazione per violazione di legge, di opporsi 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 trate di richiedere l'elenco aggiornato dei responsabili del trattamento, mediante comunicazione scritta da inviarsi a: Wolters Kluwer Italia S.r.l. - PRIVACY - Centro Direzionale 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 #Sbloccaltalia: 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 é 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 - "opportunamente 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.

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

Argomento	Attività (1)			Nuova disciplina		
Finalità	S	La "nuova" normativa definisce le misure e le procedure atte a prevenire oppure, qualora non sia possibile, a ridurre gli effe attività di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti, ed in particolare le emissioni delle suddette attività nell'aria, nel su superficiali e sotterranee, al fine di conseguire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di tutela della salute umana (2).	nisure e le procedur primento dei rifiuti, e conseguire un elevat	e atte a prevenire oppure, ed in particolare le emissi o livello di protezione dell'a	<i>qualora non sia possit</i> nni delle suddette atti <i>mbiente e di tutela de</i>	La "nuova" normativa definisce le misure e le procedure atte a prevenire oppure, qualora non sia possibile, a ridurre gli effetti negativi delle attività di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti, ed in particolare le emissioni delle suddette attività nell'aria, nel suolo, nelle acque superficiali e sotterranee, al fine di conseguire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di tutela della salute umana (2).
Definizioni (3)	_	Incenerimento (4)		Coincenerimento (5)		
	Z	Modifica sostanziale (6)	Camino (7)	Ore operative (8)	Biomassa (9)	Gestore (10)
Ambito di applicazione	_	Il presente titolo si applica agli impi	anti di inceneriment	si applica agli impianti di incenerimento e agli impianti di coincenerimento dei rifiuti solidi o liquidi.	nerimento dei rifiuti sc	olidi o liquidi.
Esclusioni	1	Sono esclusi dalla disciplina anche gli impia purificati in misura tale da non costituire più vanti dalla combustione di gas naturale (11)	gli impianti di gassif Ituire più rifiuti prim. rale (11).	icazione o di pirolisi, se i g a del loro incenerimento e	as prodotti da siffatto da poter provocare e	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 autoriz cui il produttore fornisca document vo alla data prevista di entrata in es il procedimento di cui all'art. 12 del	zazione, si precisa c azione atta a dimos ercizio dell'impianto D.Lgs n. 387/2003 i	the "per gli impianti di pro trare che la producibilità ir r, sia superiore al 50% dell. (12)".	duzione di energia ele mputabile a fonti rinn a producibilità comple	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)".
	Z	L'autorizzazione deve contenere, olt	re a quanto già pre	deve contenere, oltre a quanto già previsto dalla <i>vecchia</i> normativa, ulteriori dati (13)	va, ulteriori dati (13).	
AIA	Z	Fermo restando quanto prescritto n mento l'autorità competente può " tensità (comunque non eccedente il medesima causa, che possono essa e nel contempo non rientrare tra le	egli artt. 237-sexies, indicare preventivan 1 20%) di superamen ere considerati, nel situazioni di inciden	comma 1, lett. e), e 237-o mente nell'autorizzazione nti dei valori limite di emis: corso di validità dell'autor te o imprevisti, disciplinate	ctiedecies, per gli imp il numero massimo, I sione di cui all'art. 29 izzazione stessa, situ: o dall'art. 29- <i>undecie</i> s	Fermo restando quanto prescritto negli artt. 237-sexies, comma 1, lett. e), e 237-octiedecies, 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-sexies, comma 4-bis, 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-undecies (14)"
Consegna e ricezione dei rifiuti	Z	Fra le informazioni che, prima dell'accettazione dei rifiuti pericolosi nell'impianto di incenerimento o nell'impianto di coincenerimento, il gestore deve raccogliere l'autorizzazione, è compresa quella che riguarda "tutti i dati di carattere ammini di cui al comma 5, lett. a) (15)".	ccettazione dei rifiu coincenerimento, il che riguarda "tutti	ti pericolosi nell'impianto gestore deve raccogliere, i dati di carattere amminis	al fine di verificare l'o strativo sul processo	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 dal- l'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		Il divieto di coincenerimento di oli usati contenenti PCB/PCT e loro miscele in misura eccedente le 50 ppm "deve essere ora espressame te menzionato nell'autorizzazione concessa dall'autorità competente ad impianti di coincenerimento che utilizzano rifiuti pericolosi (16)".	sati contenenti PCB oncessa dall'autorità	/PCT e loro miscele in mis s competente ad impianti c	ura eccedente le 50 p Ii coincenerimento ch	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	Z	Trova un'autonoma disciplina il coi (17).	ncenerimento di rifi	uti animali rientranti nell'a	ımbito di applicazione	Trova un'autonoma disciplina il coincenerimento di rifiuti animali rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1069/2009/Ue (17).
Acque reflue	1	Per ciò che concerne lo scarico di acque reflue, la nuova normativa contiene ulteriori prescrizioni, rela provenienti dalla depurazione degli scarichi gassosi al di fuori dell'impianto di incenerimento/coincenerimento, alla capacità di stoccaggio per le acque piovane contaminate (18)	cque reflue, la nuov scarichi gassosi al alla capacità di stoc	a normativa contiene ulter di fuori dell'impianto di in caggio per le acque piova	iori prescrizioni, relati cenerimento/coincen ne contaminate (18).	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	_	In relazione al campionamento e all'a misurazioni in continuo per NO _x (19)	'analisi delle emissid).	oni in atmosfera degli impi	anti, l'autorità compe	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	Z	Anche in relazione all'incenerimento dei rifiuti, è prevista una specifica (e nuova) disciplina sugli incidenti ed inconvenienti (20)	o dei rifiuti, è previst	a una specifica (e nuova) o	disciplina sugli incider	nti ed inconvenienti (20).

- (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"
- 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 dall'ossidazione, quali ad esempio la pirolisi, la gassificazione o il processo al plasma, l'impianto di incenerimento dei rifiuti include sia il processo di trattamento termico che il successivo processo
- (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 al plasma, l'impianto di incenerimentocoincenerimento dei rifiuti include sia il processo di trattamento termico che il successivo processo di incenerimento/coincenerimento
- pero di energia: procedimenti alvanti alla Corte di Giustizia, in questa Rivista, 2003, 2; A. Quaranta, La Corte di Giustizia su incenerimento, recupero e smaltimento, si veda: A. Quaranta, 12003, 8.

 (6) Aft. 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 che potrebbe avere effetti negativi e significativi per la salute umana e per l'ambiente."

 (7) Aft. 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": (8) Aft. 237-ter, comma 1, lett. g): "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." 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 smalti-
- 237-ter, comma 1, lett. s): "per biomassa si intendono: 1) prodotti costituiti di materia vegetale di provenienza agricola o forestale, utilizzabili come combustibile per recuperarne il contenuto ener-(9) Art. 2
- getico; 2) i rifiuti seguenti: 2.1) rifiuti vegetali derivanti da attivita agricole e forestali; 2.2) rifiuti vegetali fibrosi della produzione di carta grezza e di produzione di carta dalla pasta, se sono coinceneriti sul luogo di produzione di pasta di carta grezza e di produzione di produzion di sughero; 2.5) rifiuti di legno, ad eccezione di quelli che possono contenere composti organici alogenati o metalli pesanti, ottenuti a seguito di un trattamento o di rivestimento inclusi in particolare i rifiudi legno di questo genere derivanti dai rifiuti edilizi e di demolizione; t) 'autorizzazione': la decisioni". Per un approfondimento sulle diverse nozioni di biomassa, si rimanda il lettore a A. Ouaranta, *Energie rinnovabili fra sostenibilità economico-ambientale e coerenza normativa,* in questa *Rivista,* 2010, 4.
 - 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, (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 l'installazione o l'impianto oppure che dispone di un potere economico determinante sull'esercizio tecnico dei medesimi".
 - (11) Art. 237-quater, comma 2, lett. a).
- (12) Art. 237-quinquies, comma 3.
- ...] 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 giomi. L'autorizzazione stabilisce altresì la data entro cui devono essere comunicati all'autorità competente i dati relativi alle emis-(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; 🎝 i periodi massimi di tempo per l'avviamento e l'arresto durante il quale non vengono alimentati rifiuti sioni 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".
- (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. (14) Art. 29-sexies, nuovo comma 7-bis

 - Art. 237-undecies
- (18) Art. 237-terdecie, commi 13, 14 e 15. (19) Art. 237-quattuordecies, comma 4.
- mente le Regioni, le Province e i Comuni territorialmente competenti; b/ deve adottare immediatamente le misure per limitare le conseguenze ambientali e prevenire ulteriori eventuali 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 am-20) Art. 237-noviesolecies "1. Fatte salve le disposizioni della Parte sesta [...] in caso di incidenti o inconvenienti che incidano in modo significativo sull'ambiente, il gestore: a) deve informare immediatabientali e prevenire ulteriori eventuali incidenti o inconvenienti"

Rifiuti

Più in generale, la nuova disciplina sull'incenerimento prevede anche un'opera di smembramento e successivo riassemblaggio 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 #Sbloccaltalia

Con il decreto legge #SbloccaItalia (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-

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.

(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).

⁽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 arrt. 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.

^{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".

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-

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

- (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.

⁽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.

⁽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.

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 proposto, 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).