



# Incenerimento rifiuti

## la nuova disciplina non convince a pieno

Le recenti decretazioni in materia di combustione dei rifiuti mettono in evidenza una preoccupante mancanza di prospettiva e suscitano dubbi nel merito e nel metodo

di **Andrea Quaranta**

Environmental Risk and crisis manager  
andrea.quaranta@naturagjuridica.com

Nel “Rapporto sul recupero energetico da rifiuti urbani in Italia”, stilato da ISPRA e Federrambiente, e pubblicato alla fine dello scorso anno, emerge che i dati ad oggi in possesso (*il 2013, ndr*) indicano un aumento, in dieci anni, del 67% delle tonnellate di rifiuti bruciate per recuperare energia.

Lo studio – che ha consentito di censire 45 impianti sul territorio nazionale per il trattamento termico di rifiuti urbani e di alcune categorie di rifiuti speciali – è stato condotto attraverso l’invio di un questionario in formato elettronico ai gestori degli impianti con il quale “*sono state richieste informazioni al fine di individuare le principali caratteristiche tecniche degli impianti (capacità nominale di trattamento, tipo di trattamento termico e di recupero energetico, configurazione del sistema di trattamento dei fumi, tipologia di energia prodotta, ecc.) [...] nonché i dati operativo-gestionali di consuntivo relativi allo stesso anno*”.

I principali risultati conseguiti sono riassunti in Tabella 1.

Le scelte tecnologiche adottate – conclude il rapporto – “*pongono il sistema impiantistico nazionale di recupero energetico da RU in una posizione di avanguardia a livello europeo*”.

All’aridità di tali dati – peraltro ottenuti dall’analisi di un questionario compilato dai gestori degli inceneritori... – fa eco la normativa che il legislatore, prima, ha promulgato, e il Governo, poi, ha decretato, in via d’urgenza.

Se l’intervento del Parlamento ha, in un certo senso, migliorato la normativa sull’incenerimento dei rifiuti – in particolare inserendola all’interno del *corpus* del TUA ed eliminando la disposizione sul danno ambientale – in relazione all’azione del Governo non è possibile non rimanere *quantomeno* perplessi.





Parlo di aridità, perché in tutte le scelte compiute in questi ultimi mesi non c'è un discorso né di prospettiva, né di merito, né di metodo: per parlare di incenerimento – argomento spinoso e molto delicato – occorrerebbe, infatti, quantomeno, oltre ad un po' di onestà intellettuale, anche una certa contestualizzazione.

### L'incenerimento spiegato a mio figlio

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 prepara-

**Tabella 1.** I dati principali sull'incenerimento in Italia

<b>Impianti operanti al 31.12.2013</b>	<b>45 impianti (costituiti da 88 linee), destinati al trattamento di rifiuti urbani.</b>
Capacità nominale complessiva	Circa 21.970 t/g.
Quantitativo e tipologia di rifiuti trattati	5,81 milioni di tonnellate (+67% rispetto ai livelli del 2003). 44%: rifiuti urbani indifferenziati; 49%: flussi da essi derivati (frazione secca e CSS); 7%: rifiuti speciali (che comprendono anche i rifiuti sanitari e le biomasse).
Capacità di trattamento ridotta	21 impianti su 45 presentano una capacità di trattamento piuttosto ridotta, non superiore alle 300 t/g. La capacità nominale media di trattamento dell'intero parco su base annua risulta di circa 161.000 tonnellate, corrispondenti a quasi 490 t/g.
Tipologia di trattamento	Combustori a griglia (84% per numero di linee installate: 77 linee su 88) e 87% in termini di capacità nominale di trattamento. Il resto è suddiviso tra il letto fluido (10 linee, pari al 10,8% in termini di capacità nominale di trattamento) e 4 linee a tamburo rotante.
Recupero	Il recupero energetico viene effettuato nella totalità degli impianti e prevede in tutti i casi la produzione di energia elettrica, che nel 2013 ha raggiunto 4.193 GWh, con un incremento del 32% rispetto al 2009. La potenza elettrica installata è pari a circa 848 MW. La produzione di energia termica è effettuata nell'ambito di uno schema di funzionamento cogenerativo (produzione combinata di energia elettrica e termica), su base principalmente stagionale, e riguarda solo 13 impianti, tutti situati nel Nord Italia. La produzione di energia termica è stata di 1.508 GWh, con un aumento del 56% circa rispetto al 2009
Trattamento dei fumi	I sistemi maggiormente diffusi sono quelli di tipo "a secco" (adottati in 43 linee di trattamento su 88) e quelli di tipo "multistadio" (37 su 88) Le rimanenti 8 linee sono interessate dal sistema a semisecco Controllo ossidi di azoto: la riduzione selettiva non catalitica all'interno del generatore di vapore rappresenta il sistema più utilizzato (42 linee su 88). Tuttavia i sistemi di riduzione catalitica (SCR), attualmente installati in 19 impianti per un totale di 31 linee di trattamento, prevalgono in termini di capacità di trattamento con il 44%. Ci sono 14 linee di sistemi combinati SNCR + SCR per una capacità di trattamento pari al 24%.
Rimozione inquinanti	La rimozione dei microinquinanti organici ed inorganici viene per lo più effettuata tramite adsorbimento su carboni attivi, di norma iniettati assieme al reagente alcalino. In termini di emissioni in atmosfera tutti gli impianti rispettano i valori limite fissati dalla legislazione per gli impianti di incenerimento, talvolta anche più restrittivi, sebbene 17 impianti risultino autorizzati come impianti di coincenerimento.
Rifiuti prodotti	Nel 2013 sono state prodotte: circa 993 mila tonnellate di scorie (vengono recuperate per una quota pari all'82% della produzione); oltre 389 mila tonnellate di residui da trattamento dei fumi (smaltiti in discarica).



zione 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 miscelazione o di un condizionamento con rifiuti altamente infiammabili.

L'incenerimento dei rifiuti sotto la lente della Corte di Giustizia	
Questione dirimente	I rifiuti vengono utilizzati o riutilizzati per un'autentica finalità?
Cementifici	L'incenerimento dei rifiuti in un cementificio costituisce un'operazione di recupero: in loro assenza, infatti, verrebbe comunque utilizzato del combustibile convenzionale.
Inceneritore	Lo scopo primario di un inceneritore di rifiuti urbani, invece, consiste nel "trattamento termico ai fini della mineralizzazione degli stessi", e non può essere considerato nel senso di avere come obiettivo principale il recupero dei rifiuti, anche se durante l'incenerimento di questi si procede al recupero di tutto o di parte del calore prodotto dalla combustione. Questo 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.

## Il Decreto "emissioni industriali" e l'opera di sistematizzazione

Il nostro legislatore ha tenuto conto dei saggi principî, sintetizzati nella Tabella 1, e nel D.Lgs. n. 133/05 ha definito:

- impianto di incenerimento "qualsiasi unità e attrezzatura tecnica, fissa o mobile, destinata al trattamento termico di rifiuti con o senza recupero del calore prodotto dalla combustione [...]"; e
- impianto di coincenerimento "qualsiasi unità tecnica, fissa o mobile, la cui funzione principale consiste nella produzione di energia o di materiali e che utilizza rifiuti come combustibile normale o accessorio [...]".

Definizione, quest'ultima, ulteriormente integrata dal decreto "emissioni industriali", con il quale, nella primavera dello scorso anno il legislatore è intervenuto a modificare la disciplina sull'incenerimento dei rifiuti, di cui al cit. D.Lgs. n. 133/05, inserendola nel *corpus* del testo unico ambientale (D.Lgs. 152/06) e modificandone, in parte, i contenuti, nei termini sintetizzati nella Tabella 2.

Più in generale, la nuova disciplina sull'incenerimento prevede anche un'opera di smembramento e successivo riassetto di alcune parti del vecchio D.Lgs. n. 133/05, una nuova disciplina transitoria<sup>1</sup>, l'abrogazione di quell'art. 20 del D.Lgs. n. 133/05 sul danno ambientale, che aveva suscitato molte critiche.

L'abrogazione del D.Lgs. n. 133/05 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 Decreto #Sbloccitalia e il fraintendimento linguistico

Con il decreto legge #SbloccItalia il Governo ha introdotto una nuova normativa che, pur non mo-

<sup>1</sup> L'art. 237-*duovicies*, commi 7 e 8.



**Tabella 2.** L'incenerimento nel decreto "emissioni industriali" in pillole

Argomento	Nuova disciplina
Finalità	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".
Definizioni	Incenerimento: nell'art. 237-ter, comma 1, lett. b) sono state inserite nella nozione di impianto di incenerimento anche le "caldaiie", 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 al plasma, l'impianto di incenerimento dei rifiuti include sia il processo di trattamento termico che il successivo processo di incenerimento".
	Coincenerimento: 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 incenerimento/coincenerimento dei rifiuti include sia il processo di trattamento termico che il successivo processo di incenerimento/coincenerimento. 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 dei rifiuti.
	Modifica sostanziale: "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".
	Camino: "una struttura contenente una o più canne di scarico che forniscono un condotto attraverso il quale lo scarico gassoso viene disperso nell'atmosfera".
	Ore operative: "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".
	Biomassa
Gestore:	"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.
Esclusioni	Sono esclusi dalla disciplina 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.
Domanda di autorizzazione	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'articolo 12 del D.Lgs n. 387/03".
	L'autorizzazione deve contenere, oltre a quanto già previsto dalla vecchia normativa, ulteriori dati Art. 237-sexies, comma 1, lett. "e) f) h)
AIA	Fermo restando quanto prescritto negli artt. 237-sexies, comma 1, lett. e), e 237-octidecies, 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'articolo 29-undecies".
Consegna e ricezione dei rifiuti	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, lettera a)".
Olii usati	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".
Coincenerimento rifiuti animali	Trova un'autonoma disciplina il coincenerimento di rifiuti animali rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1069/2009/UE.
Acque reflue	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.
Emissioni in atmosfera	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 <sub>x</sub> .
Incidenti ed inconvenienti	Fatte salve le disposizioni sul danno ambientale, in caso di incidenti o inconvenienti che incidano in modo significativo sull'ambiente, il gestore deve: informare immediatamente le Regioni, le Province e i Comuni territorialmente competenti; 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 ambientali e prevenire ulteriori eventuali incidenti o inconvenienti".



dificando 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.

La disciplina, integrata e modificata in sede di conversione in legge del DL (L. n. 164/2014), prevede, in estrema sintesi, che:

1. entro il 9 febbraio 2015 il Presidente del Consiglio avrebbe dovuto individuare “*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*”.
2. 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”.
3. Tutti gli impianti (nuovi e vecchi) devono essere autorizzati a *saturatione del carico termico*, e di conseguenza portati alla massima capacità. In sede di conversione si è specificato che 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;
4. entro 90 giorni dall’entrata in vigore della legge di conversione le Autorità competenti avrebbero dovuto provvedere ad adeguare le AIA degli impianti esistenti e 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;
5. tutti gli impianti di nuova realizzazione dovranno essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico;
6. ai sensi del TUA, “non sussistendo vincoli di bacino [soltanto per il trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico, nei quali comunque deve essere assicurata priorità 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”] per gli impianti di recupero, negli stessi deve essere data priorità al trattamento dei rifiuti urbani prodotti nel territorio nazionale e a saturazione 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.
7. In sede di conversione si è specificato che “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”.
8. il dimezzamento dei termini previsti per l’espletamento delle procedure di espropriazione per pubblica utilità. Per la VIA e l’AIA, invece, la legge di conversione ha precisato 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).
9. deve essere esercitato il potere sostitutivo di cui all’art. 8 della L. n. 131/03 nel caso del mancato rispetto delle disposizioni di cui ai precedenti punti 3, 5 e 6.
10. “*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 rifiu-



ti, 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.

### Una certa disonestà intellettuale e la mancanza di prospettiva

Se l'intervento del Parlamento ha, in un certo senso e in una certa misura, migliorato la normativa sull'incenerimento dei rifiuti (inserimento della normativa sull'incenerimento ed il coincenerimento all'interno del *corpus* del testo unico ambientale; eliminazione della disposizione sul danno ambientale; precisazioni sostenibili relative alla definizione di coincenerimento), in relazione all'azione del Governo non è possibile non rimanere *quantomeno* perplessi.

Perché prima richiamare – anche se in modo incompleto<sup>2</sup> – il concetto di smaltimento (*“è l'Europa che ci chiede di adottare una integrata ed adeguata rete di impianti di smaltimento dei rifiuti”*), e poi sancire di trattare la termocombustione dei rifiuti negli inceneritori alla stregua di operazioni di recupero, sia pure con qualche *formale* distinguo, se non per confondere le idee, spacciando per recupero ciò che invece è soltanto smaltimento dei rifiuti?

Domanda che fa il paio con un'altra considera-



zione: perché dare per scontato che gli impianti nuovi siano tutti impianti di recupero?

Qual è il “progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale”, cui si fa riferimento? Forse il fatto che le regioni potranno *monetizzare* l'utilizzo “in impianti di recupero energetico” dei rifiuti urbani provenienti da altre regioni, chiedendo ai gestori fino ad un massimo di 20/t?

A cosa si fa riferimento quando si parla del concetto di “saturazione del carico termico”? Ma soprattutto, sulla base di quali dati verrà calcolata la presunta “necessità effettiva” di nuovi “impianti di recupero”?

Perché, poi, imporre alle autorità competenti di valutare in tempi molto ristretti l'eventualità di “promuovere” i vecchi inceneritori ad impianti di recupero energetico R1, revisionando, negli stessi tempi stretti, le relative AIA?

Ferma restando la classificazione alla stregua di impianti di smaltimento, perché non incentivare lo smaltimento dei rifiuti speciali, finora relegato ad un misero 7%, e disincentivare, invece, quello dei RSU, che concettualmente si contrappone alla logica del recupero di materia-riuso-riciclaggio, che sta alla base del concetto di raccolta differenziata della gerarchia di gestione dei rifiuti? Ma soprattutto, ed infine, perché non utilizzare l'incenerimento *per quello che è*?

Vale a dire un semplice strumento, utile e necessario nei limiti in cui viene *usato*, in modo corretto, adeguato, integrato, contestualizzato, per realizzare una gestione dei rifiuti integrata, efficiente, efficace, “moderna” e di prospettiva, perché deve durare nel tempo in quanto essenziale per il perseguimento (e il mantenimento) delle sostenibilità? ■

<sup>2</sup> Laddove, nel parlare delle scelte maggiormente idonee a delineare un ciclo integrato e concluso dei rifiuti, evidenzia che tali scelte devono essere effettuate “in modo tale che lo smaltimento in discarica venga ad essere effettivamente l'opzione finale e residuale, destinata cioè ai soli rifiuti che non si è riusciti a gestire in altro modo o agli scarti derivanti da altre forme di trattamento degli stessi”. L'ultima opzione è invero costituita *sic et simpliciter* dallo smaltimento e, all'interno dello smaltimento, dallo smaltimento in discarica. Non è corretto parlare di incenerimento come cosa “altra” rispetto allo smaltimento.