

Alcune considerazioni in tema di inceneritori, anche alla luce della recente giurisprudenza

✓ Monica Taina, Stefano Maglia

Premessa

Negli ultimi tempi si è tornati a discutere, a causa delle note emergenze in atto, dell'annosa (e ormai datata) questione dello «smaltimento» (inteso nel senso di gestione fine vita) dei rifiuti, con particolare riferimento all'utilizzo di discariche o inceneritori.

Senz'altro il primo obiettivo da raggiungere nella corretta gestione dei rifiuti, già a far data dal 1975 (1), è **la riduzione della produzione a monte**, come si evince dall'art. 181, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006: («Ai fini di una corretta gestione dei rifiuti le pubbliche amministrazioni favoriscono la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti attraverso:

- a. il riutilizzo, il reimpiego ed il riciclaggio;
- b. le altre forme di recupero per ottenere materia prima secondaria dai rifiuti;
- c. l'adozione di misure economiche e la previsione di condizioni di appalto che prescrivano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato di tali materiali;
- d. l'utilizzazione dei rifiuti come mezzo per produrre energia»), nonché da quanto disposto nell'art. 182, comma 2 («I rifiuti da avviare allo smaltimento finale devono essere il più possibile ridotti sia in massa che in volume, potenziando la prevenzione e le attività di riutilizzo, di riciclaggio e di recupero».

Posto che, secondo l'art. 183, comma 1, lett. h), per recupero devono intendersi:

«le operazioni che utilizzano rifiuti per generare materie prime secondarie, combustibili o prodotti, attraverso trattamenti meccanici, termici, chimici o biologici, incluse la cernita o la selezione, e, in particolare, le operazioni previste nell'Allegato C alla parte quarta del presente decreto»,

si rileva innanzitutto che viene eliminata la scala di priorità contenuta nel previgente art. 4, comma 2, D.Lgs. n. 22/1997, secondo il quale:

«il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero di materia prima

debbono essere considerati preferibili rispetto alle altre forme di recupero» (2).

La previsione circa **l'impiego dei rifiuti quale mezzo per produrre energia**, ed il suo inserimento tra i criteri di priorità nell'art. 179, denota il grande accento che viene posto anche dal legislatore su questa forma di recupero.

Resta dunque immutato il principio secondo cui l'utilizzazione dei rifiuti per produrre materia o energia è sottordinata rispetto alla prevenzione (3), mentre, cambia radicalmente la posizione del recupero dei rifiuti per produrre energia in quanto, sulla base della legislazione tuttora vigente, questa forma di recupero è collocata successivamente al riciclaggio ed al reimpiego, pur rimanendo sempre anteposta allo smaltimento.

Sul punto il D.Lgs. n.152/2006 ha probabilmente inteso seguire il principio fissato dalla Legge n. 308/2004 alla lett. a) del comma. 9, secondo il quale è necessario «promuovere il riciclo e il riuso dei rifiuti ... nonché il recupero di energia, garantendo il pieno recepimento della Direttiva 2000/76/CE ... relativa all'incenerimento dei rifiuti ...».

È da segnalare, in proposito, che questa equiparazione gerarchica tra recupero di materia e di energia è perfettamente compatibile ed in linea con la stessa normativa europea sin dalla Direttiva 442/75/CE e ancora oggi riconfermato non solo dalla Direttiva 2006/12/CE, «Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile

Note:

✓ Monica Taina, Studio Stefano Maglia -Consulenze Legali ambientali

(1) Ci si riferisce alla data di approvazione della prima Direttiva comunitaria in materia di rifiuti: Direttiva CE n. 442/1975, recepita vent'anni dopo nell'ordinamento italiano per mezzo del decreto legislativo n. 22/1997, Decreto Ronchi, oggi sostituito dalla Parte IV del D.Lgs. n. 152/2006.

(2) Si veda peraltro quanto dispone il DDL correttivo al D.Lgs. n. 152/2006, approvato il 21 dicembre 2007 dal Consiglio dei Ministri, ed attualmente ancora non pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

(3) S. Maglia, P. Pipere, *Rifiuti.- Le norme e gli adempimenti*, ARS Edizioni, 2005, pag. 51.

2006, relativa ai rifiuti» ma anche nella proposta di «Testo Unico Europeo sui rifiuti» (4).

Ciò non toglie che il termine «incenerimento» suscita, il più delle volte, nell'immaginario collettivo un richiamo alla contaminazione e al pericolo per la salute.

Non di meno, peraltro, ciò accade, avuto riguardo alle discariche, anche se, forse per il mancato impatto sull'aria - atmosfera, esse vengono meno avversate dall'opinione pubblica.

Al di là dell'impatto sull'opinione pubblica, dettato da diversi fattori e non sempre supportato da un punto di vista tecnico e scientifico, occorre, a parere di chi scrive, riflettere su alcuni aspetti.

Il conferimento in discarica dei rifiuti, regolamentato dal **D.Lgs.13 gennaio 2003, n. 36** recante attuazione della Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti e dal **D.M. 3 agosto 2005** sulla definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, prevede l'attivazione di una serie di trattamenti sui rifiuti prima del loro collocamento definitivo a smaltimento, con relativi costi a carico del produttore; inoltre molte tipologie di rifiuti non potranno più essere accolte nelle discariche di tipo tradizionale, per motivi di sicurezza e tutela ambientale, a partire (probabilmente) dal 1° gennaio 2009, per effetto dell'ennesima proroga operata dall'art 1 comma 166, della Legge Finanziaria 2008 (5).

Se, da un lato, è innegabile che molti studi medici (6) hanno rilevato che gli impianti di incenerimento, bruciando materiali diversi, emettono un gran numero di sostanze chimiche di diverso grado di pericolosità (metalli pesanti, COV, IPA, diossine e furani), è bene però anche tener presente, anzitutto, che la valutazione dell'impatto sulla salute va effettuata «per il caso specifico».

Questo concetto è, peraltro, alla base della pronuncia del **TAR Emilia Romagna, Bologna, 11 dicembre 2006, n. 3216** (7), con la quale i giudici emiliani non hanno ritenuto legittima l'impugnazione di atti di localizzazione di discariche e impianti di trattamento e smaltimento rifiuti (nel caso di specie un termovalorizzatore) poiché i ricorrenti non vantavano un interesse sostanziale qualificato che, per le questioni relative agli impianti di smaltimento rifiuti, secondo il TAR, « non può evincersi dalla mera appartenenza al territorio comunale, ma deve collegarsi a specifiche situazioni quali: l'immediata vicinanza dell'impianto che riduca il valore economico del fondo limitrofo, l'inosservanza delle distanze minime di sicurezza dalla zona di intervento, **la dimostrazione che le modalità di costruzione e di gestione dell'impianto siano inadeguate a salvaguardare la salute di chi vive nelle vicinanze**».

La sentenza inoltre espressamente afferma: «nessuno dei ricorrenti è stato in grado di dimostrare il **concreto pregiudizio** che deriverebbe alla propria sfera giuridica dalla realizzazione dell'impianto in questione, al quale va

peraltro sottolineato, che tutti gli accertamenti tecnici svolti da ARPA e ASL hanno consentito di individuare **valori di emissione inquinanti ampiamente inferiori ai limiti prescritti dalla legge**».

Proprio quanto affermato nella pronuncia del TAR in merito alla dimostrazione concreta, ovvero supportata da dati tecnici, degli effetti negativi sulla salute umana dovuti all'impianto, ci riporta ad un altro elemento importante sul tema e cioè le cautele che la disciplina giuridica offre in tema di **installazione e funzionamento degli impianti di incenerimento**.

Posto che il D.Lgs.11 maggio 2005, n. 133 («Attuazione della Direttiva 2000/76/CE, in materia di incenerimento dei rifiuti», vero e proprio «Testo unico degli inceneritori»), contiene disposizioni riguardanti i metodi di campionamento, di analisi e valutazione degli inquinanti emessi (art. 11) e stabilisce le misure e le procedure finalizzate a prevenire e ridurre, per quanto possibile, gli effetti negativi dell'incenerimento e del coincenerimento dei rifiuti sull'ambiente, in particolare l'inquinamento atmosferico, del suolo, delle acque superficiali e sotterranee, nonché i rischi per la salute umana che ne derivino (art. 1), non si deve dimenticare che la maggior parte degli inceneritori è soggetta a VIA e ad AIA e quest'ultima, in particolare, impone una gestione accorta e subordinata all'applicazione delle BAT, nonché al rispetto di tutte le norme di pianificazione territoriale locale.

Sulla necessaria attuazione di tali cautele, recentemente si è pronunciata anche la **Corte di Cassazione penale, sezione III, sentenza 3 aprile 2007, n. 13676**, disponendo il sequestro preventivo di un impianto di termovalorizzazione friulano autorizzato per mezzo di «... provvedimenti ritenuti macroscopicamente illegittimi per violazio-

Note:

(4) S. Maglia, P. Pipere, *Rifiuti.- Le norme e gli adempimenti*, cit., pag. 10 e segg. e pag. 297 e segg.

Ci si riferisce al testo della revisione della proposta di Direttiva Europea del Parlamento e del Consiglio relativa ai rifiuti, COM 2005/667, del 21 dicembre 2005, di cui alla Posizione Comune del Parlamento Europeo del 13 febbraio 2007, in G.U.U.E.

Per un commento in tema si veda anche:

- S. Maglia, M.V. Balossi, *Considerazioni in merito alla futura direttiva quadro europea sui rifiuti*, in questa Rivista, 2007, 4, pag. 297.

(5) Legge 24 Dicembre 2007, n. 244, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 300 del 28 dicembre 2007.

(6) Si segnala, in particolare, lo studio condotto da:

- M. Franchini M, Rial et al., *Health effects of exposure to waste incinerator emission: a review of epidemiological studies*, Ann: Is. Sup. Sanità 2004; 40(1), pagg. 101-115.

Lo studio è citato in un documento approvato dal consiglio dell'Ordine dei medici Chirurghi e Odontoiatri della Provincia di Ravenna, in data 20 novembre 2006.

(7) Per un commento sulla sentenza, si veda:

- P. Giampietro, *Solo l'interesse qualificato blocca l'impianto*, Il Sole 24ore, 22 gennaio 2007.

ne di legge in quanto adottati in contrasto con la disposizione di cui all'art. 43 del Piano Provinciale per lo smaltimento dei rifiuti che impone per gli impianti di incenerimento il rispetto della distanza minima di un chilometro dai centri abitati ... nonché "inefficaci" in quanto non preceduti dalla preventiva procedura di VIA regionale».

Da ultimo, sul tema, non è possibile omettere il dato secondo cui, «in termini tecnici la combustione ha come funzione primaria la **produzione di energia**, resa disponibile dapprima come energia termica dei fumi, ma che può essere agevolmente convertita in varie forme (vapore, elettricità)» (8), ed è incontestato che lo sviluppo di tecnologie per mezzo delle quali produrre energia dai rifiuti negli ultimi anni è motivato da questioni di carattere sia ambientale, sia anche economico.

Contestualmente la normativa (ma anche la giurisprudenza comunitaria) intende promuovere tale forma di recupero.

A far data dalla nota sentenza della Corte Europea di Giustizia del 13 febbraio 2003 nella quale, richiamando i principi fondamentali contenuti nella Direttiva 442/75/CE, vengono contrapposte da un lato, le operazioni di smaltimento di cui al punto D10 dell'allegato IIB della direttiva stessa «incenerimento a terra» e dall'altro le operazioni di recupero di cui al punto R1 dell'allegato IIB, «utilizzo principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia», sono stati formalizzati i criteri da utilizzare al fine di collocare un determinato intervento sui rifiuti, in una delle due tipologie di operazioni appena richiamate.

La Corte consente di ritenere che si è in presenza di un'operazione di recupero qualora:

- l'utilizzazione di rifiuti come combustibile in forni di cemento generi un'energia superiore a quella consumata durante il processo di combustione;
- una parte dell'eccedenza di energia sviluppata durante questa combustione sia effettivamente ed immediatamente utilizzata nella forma del calore prodotto dall'incenerimento ovvero non immediatamente ma sotto forma di elettricità;
- la maggior parte dei rifiuti sia consumata durante l'operazione e la maggior parte dell'energia sviluppata sia recuperata e utilizzata.

Da ciò discende il concetto di recupero elaborato in sede comunitaria dalla Corte, quale **operazione preordinata a fare assolvere ai rifiuti una funzione utile, sostituendosi ad altri materiali tradizionalmente impiegati per tale scopo** (9).

I rifiuti dovrebbero quindi sostituirsi ad altre fonti di energia primaria ed è, di conseguenza, molto importante la linea di demarcazione che, interpretando le norme, la Corte traccia tra operazioni di smaltimento e operazioni di recupero soprattutto al fine di individuare correttamente

te gli impianti che svolgono effettivamente queste ultime ed evitando abusi.

Questi ultimi impianti beneficiano, infatti, rispetto a quelli di smaltimento, di regimi giuridici ed economici di favore (10).

La definizione di criteri univoci ai fini della classificazione dell'incenerimento come recupero o smaltimento è ancor oggi oggetto di confronto in campo scientifico (11), soprattutto in merito all'esatta quantificazione del contenuto energetico dei rifiuti per fissare una soglia minima per il potere calorifico al di sotto della quale l'operazione deve considerarsi di smaltimento, ma ciò lascia impregiudicata, a parere di chi scrive, la considerazione poc'anzi riportata circa l'**innegabile sostegno energetico**, al di là della definizione nominale dell'operazione condotta sui rifiuti, **che l'incenerimento degli stessi potrebbe dare, purché gli impianti risultino autorizzati e localizzati secondo i percorsi normativi**, di ispirazione comunitaria, in essere nel nostro Paese (12).

Note:

(8) In tal senso si esprime molto chiaramente in tema:
- P. De Stefani, *Incenerimento di rifiuti: recupero o smaltimento*, pubblicato in *Bollettino Rifiuti*, n. 144, ottobre 2007, pag. 2.

(9) Si veda anche l'art. 182, comma 4 del D.Lgs. n. 152/2006:
«Nel rispetto delle prescrizioni contenute nel decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, la realizzazione e la gestione di nuovi impianti possono essere autorizzate solo se il relativo processo di combustione è accompagnato da recupero energetico con una quota minima di trasformazione del potere calorifico dei rifiuti in energia utile, calcolata su base annuale, stabilita con apposite norme tecniche approvate con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio di concerto con il Ministro delle Attività produttive, tenendo conto di eventuali norme tecniche di settore esistenti, anche a livello comunitario».

(10) Basti ricordare che già nella Legge 9 gennaio 1991, n. 10, «Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia», l'art. 1, comma 3, prevede:

«Ai fini della presente legge sono considerate fonti rinnovabili di energia: il sole, il vento, l'energia idraulica, le risorse geotermiche, le maree, il moto ondoso e la trasformazione dei rifiuti organici o di prodotti vegetali».

Inoltre è ben noto il sistema di incentivi economici derivante dai cosiddetti «certificati verdi», di cui al D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, «Attuazione della Direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», seppur rivisto dalla Legge Finanziaria 2008.

(11) Si rinvia, al riguardo a:

- P. De Stefani, come sopra citato, che nelle conclusioni riporta la preferenza ai criteri basati sull'efficienza netta del recupero energetico effettuato, in particolare quanto espresso nella revisione della proposta di Direttiva europea del Parlamento e del Consiglio relativa ai rifiuti.

(12) Sul tema, per un'analisi completa, si rinvia, in questa *Rivista*, 2005, 12, all'inserto monografico dedicato all'incenerimento dei rifiuti.