

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Allo scopo di prevedere un procedimento unico finalizzato alla semplificazione e alla razionalizzazione dei procedimenti amministrativi, l'allegato schema di regolamento istituisce, sulla base dell'articolo 214, comma 11 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i., uno speciale regime giuridico per l'utilizzo di combustibili solidi secondari (CSS) di cui all'art. 183, comma 1, lett. cc), del citato decreto legislativo, in impianti di produzione di cemento a ciclo completo, con capacità produttiva superiore a cinquecento tonnellate giornaliere di clinker, e comunque soggetti al regime delle autorizzazioni integrate ambientali (AIA) e dotati di certificazione di qualità ambientale secondo la norma UNI EN ISO 14001 ovvero di registrazione EMAS di cui al regolamento (CE) n. 1221/2009.

Lo schema di regolamento individua le condizioni al cui ricorrere l'utilizzo, nei predetti impianti, dei CSS, in parziale sostituzione dei combustibili fossili tradizionali, costituisce - ad ogni effetto e con particolare riguardo alle definizioni, agli obblighi e ai procedimenti disciplinati dalla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. - una *modifica non sostanziale* con la conseguente applicazione del procedimento autorizzatorio unico disciplinato dal presente schema di regolamento.

Lo schema di regolamento si colloca nel complesso di interventi di politica ambientale, energetica e industriale di cui l'Italia necessita al fine di assolvere gli impegni europei e internazionali in materia ambientale ed energetica offrendo, al contempo, soluzioni concrete ad alcuni specifici problemi del nostro Paese in materia di gestione dei rifiuti.

Il ritardo nel raggiungimento degli obiettivi assunti dall'Italia in sede internazionale ed europea in termini di diminuzione delle emissioni di gas climalteranti rende necessarie azioni volte ad identificare e valorizzare tutti i settori che offrono un significativo potenziale di riduzione. Si tratta non soltanto di evitare la comminatoria di sanzioni che andrebbero a gravare sulla finanza pubblica ma, innanzitutto, di realizzare una politica energetica sostenibile garantendo al contempo la sicurezza dell'approvvigionamento energetico del nostro Paese. In tal senso, oltre a dare attuazione alle misure già intraprese nei settori tradizionali (industria, trasporti, ecc.), occorre valorizzare il potenziale di riduzione di gas climalteranti insito in altri settori, ad oggi non adeguatamente sfruttati quali, ad esempio, quello della valorizzazione energetica dei rifiuti in parziale sostituzione dei combustibili fossili tradizionali non rinnovabili utilizzati per la produzione di clinker per cemento, un comparto caratterizzato da un'elevata intensità energetica ed impronta di carbonio e con grandi potenzialità. Numerosi studi internazionali e nazionali - pur partendo da metodologie, assunzioni e dati non sempre coincidenti - convergono, infatti, sulla considerazione che il settore offra al riguardo notevoli prospettive.

Il crescente prezzo del petrolio e di altri combustibili primari (ad esempio, coke di petrolio e carbone fossile), sintomo di un'incipiente scarsità aggravata da un generale contesto di crisi economica, rende urgente la ricerca di fonti energetiche alternative. L'Italia è uno dei Paesi industrializzati maggiormente dipendente da importazioni dall'estero di fonti di energia, ciò che determina cronici squilibri della bilancia dei pagamenti. Considerazioni di carattere strategico impongono, inoltre, di garantire la massima diversificazione del *mix* energetico, la riduzione della dipendenza dalle fonti fossili tradizionali e una maggiore sicurezza e stabilità degli approvvigionamenti. In tale scenario, è quindi necessario promuovere non soltanto lo sviluppo delle fonti rinnovabili, ma anche l'utilizzo di combustibili alternativi, con particolare riguardo a quelli prodotti da rifiuti, in particolare ai Combustibili Solidi Secondari (CSS), come meglio definiti all'articolo 183, comma 1, lett. cc), del codice ambientale, la cui valorizzazione in cemeniteria consente di trasformare un problema in una risorsa per un settore produttivo e per la collettività.



L'utilizzo di combustibili alternativi, con particolare riguardo a quelli prodotti da rifiuti, è anche particolarmente indicato sotto profili di politica industriale. Il crescente utilizzo di combustibili basati sulla biomassa "vergine" desta anche preoccupazioni sotto il profilo economico in quanto provoca distorsioni nel mercato dei prodotti alimentari (cereali, mais ecc.) e di alcune importanti produzioni industriali nazionali (carta, mobili, ecc.).

In aggiunta alle sfide derivanti dalle tematiche sopra delineate in estrema sintesi, l'Italia si trova a dover affrontare alcuni problemi prettamente nazionali legati alla gestione dei rifiuti.

La continua crescita della quantità di rifiuti costituisce un problema ambientale e territoriale comune a tutti i paesi industrializzati, ma con connotati più gravi per l'Italia e, in particolare, per alcune aree del nostro Paese che fanno ancora ampio ricorso allo smaltimento in discariche, di cui molte fra l'altro in via di esaurimento. La prassi dello smaltimento in discarica rappresenta non soltanto un potenziale rischio ambientale, ma anche un enorme spreco di risorse materiali ed energetiche quali sono i rifiuti.

Un recente studio (PROGNOS (2008), "European Atlas of Secondary Raw Material – 2004 Status Quo and Potential") fornisce evidenza non solo del fatto che, con riferimento a molti flussi di rifiuto, l'Italia si trova sotto la media europea (UE-27) del recupero, ma che l'Italia spreca più della metà del potenziale insito nei flussi di rifiuti analizzati.

Considerate le previsioni di crescita della produzione nazionale di rifiuti urbani (2005-2010: 10,4 %. 2005-2020: 29%. 2005-2030: 42,9), che colloca l'Italia ben al di sopra della media degli Stati membri UE-15 (2005-2010: 8,5 %; 2005-2020: 22,3%) (ETC/RWM – "Municipal waste management and greenhouse gases - working paper 2008/1"), appare impellente la necessità di ridurre i conferimenti in discarica. La discarica continua a rappresentare, contrariamente a quanto imporrebbe la gerarchia dei rifiuti di cui all'articolo 179 del codice ambientale, la forma di gestione più diffusa. È allarmante constatare che una percentuale media pari al 40,6% dei rifiuti urbani prodotti (ossia 15,4 milioni di tonnellate) sono stati smaltiti in discarica (cfr. capitolo 2 del *Rapporto Rifiuti Urbani 2011* di ISPRA). Paesi più virtuosi conferiscono solo l'1% dei rifiuti urbani in discarica (Svezia, Austria, Paesi Bassi): La Germania arriva addirittura a quota 0% (cfr. capitolo 6 del *Rapporto Rifiuti Urbani 2011* di ISPRA).

Studi nazionali ed internazionali documentano come la prassi sempre più diffusa, di spedire i rifiuti all'estero, non appare certamente ambientalmente ed economicamente sostenibile. (cfr. EEA - EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (2009): "Waste without borders in the EU? - Transboundary shipments of waste - EEA Report - No 1/2009"). Dal 1997 al 2005 le spedizioni di rifiuti sono quasi quadruplicate. La crescita delle spedizioni comporta ovviamente anche una crescita delle emissioni causate dalle spedizioni di rifiuti. La crescita delle spedizioni transfrontaliere dei rifiuti è anche confermata, a livello nazionale, da un recente studio (FISE ASSOAMBIENTE, "Il movimento transfrontaliero dei rifiuti" (Gorio, Petrotta, Francia), disponibile sul sito www.fise.org), secondo il quale "Dall'elaborazione dei dati risulta che, nel 2005, sono state esportate dall'Italia oltre 1,3 milioni di tonnellate di rifiuti speciali non pericolosi e circa 573.000 tonnellate di rifiuti speciali pericolosi, per un totale di circa 1,9 milioni di tonnellate di rifiuti, mentre, nello stesso anno, sono stati importati circa 1,4 milioni di tonnellate di rifiuti speciali non pericolosi e circa 33.000 ton. di rifiuti pericolosi. Ma, mentre il flusso di esportazione è legato al trattamento finale di rifiuti provenienti da processi produttivi (ceneri, scorie, polveri), quello di importazione riguarda soprattutto i rifiuti da avviare al riciclaggio (legno, vetro, plastiche, metalli). Oltre il 90% dei rifiuti speciali sono esportati in Paesi europei e in particolare in Germania dove, nel 2005, sono stati trasferiti il 47% dei rifiuti speciali (pericolosi e non pericolosi), e la quasi totalità dei rifiuti speciali pericolosi. L'esportazione dei rifiuti speciali tende a crescere negli anni per i rifiuti speciali non pericolosi (+30% dal 2002 al 2005), ma soprattutto per i rifiuti speciali pericolosi (da 116.000 ton. nel 2002 a circa 573.000 ton. nel 2005), soprattutto in relazione ad alcune tipologie, quali i rifiuti prodotti dal trattamento meccanico (CER 191212), il fuff (CER 191004), le ceneri/scorie (CER 190112), le apparecchiature fuori uso (CER 160214) e le ceneri leggere da processi di coincenerimento (CER 100117). Omissis"

Sebbene l'esportazione dei rifiuti praticata da alcune regioni italiane verso altri Stati membri contribuisca a risolvere, nell'immediato, le gravi emergenze in corso, si tratta di pratica insostenibile nel lungo periodo, sia in considerazione dei costi ambientali ed economici del trasporto e del trattamento, sia in ragione delle perdite economiche nette derivanti dal mancato sfruttamento dei materiali e delle risorse energetiche contenute nei rifiuti spediti all'estero. Sotto tale profilo, occorre urgentemente pianificare e realizzare in Italia alternative valide, mirando a conseguire l'autosufficienza a livello nazionale.

Nel contesto energetico, ambientale e industriale sopra descritto, l'allegato schema di regolamento offre un importante contributo alla soluzione delle evidenziate problematiche. In conformità ai più recenti orientamenti europei in materia di rifiuti (in particolare la *Strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti* e la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008), i rifiuti sono considerati a pieno titolo una risorsa il cui utilizzo consente il risparmio di risorse naturali, valorizzando i vantaggi per l'ambiente e l'economia nazionale derivanti dal loro utilizzo.

Le potenzialità offerte dal settore dei rifiuti

In termini di riduzione di emissioni da gas climalteranti, il settore della gestione dei rifiuti rappresenta uno "stock affidabile" di risorse ad alto potenziale, ad oggi del tutto trascurato nel nostro Paese.

Infatti, come confermato dalle esperienze di altre nazioni (ad esempio, la Germania), una corretta gestione dei rifiuti, per un verso, consente una non irrilevante riduzione delle emissioni di gas serra (ad es., il metano prodotto dalle emissioni dei rifiuti biodegradabili smaltiti in discarica), per altro verso, consente risparmi netti ("emissioni negative") di gas climalteranti. L'utilizzo energetico dei rifiuti, al pari delle materie prime seconde derivanti da operazioni di riciclo/recupero, consente di risparmiare risorse primarie, evitando le conseguenti emissioni.

Quanto affermato trova conferma in vari studi internazionali (AEA TECHNOLOGY (2001): "*Waste management options and climate change, Final report submitted to the European Commission*"; ETC/RWM – EUROPEAN TOPIC CENTER / RESOURCE WASTE MANAGEMENT: "*Working Paper 1/2007 – Environmental outlooks: municipal waste*"; ETC/RWM – EUROPEAN TOPIC CENTER / RESOURCE WASTE MANAGEMENT (2007): "*Working Paper 1/2007 - Environmental outlooks: municipal waste*"; EEA – EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (2008): "*Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2008 - Tracking progress towards Kyoto targets - EEA report no 5/2008*"; EEA - EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (2008): "*Annual European Community greenhouse gas inventory 1990–2006 and inventory report 2008 - Technical report No 6/2008*"; EEA - EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY: "*National emissions reported to the UNFCCC and to the EU Greenhouse Gas Monitoring Mechanism*"; EEA - EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (2009): "*Annual European Community greenhouse gas inventory 1990–2007 and inventory report 2009 - Technical report No 4/2009*"; ÖKOPOL (2008): "*Climate Protection Potentials of EU Recycling Targets*"; EEA - EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (2008): "*Better management of municipal waste will reduce greenhouse gas emissions - Supporting document to EEA Briefing 2008/01*"; EEA - EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (2008): "*Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2008 - Tracking progress towards Kyoto targets - EEA Report No 5/2008*"; EEA - EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY – "*Waste opportunities — Past and future climate benefits from better municipal waste management in Europe 2011 - 3/2011*").

Al riguardo si segnala anche l'esistenza di studi nazionali (*inter alia*: AMBIENTE ITALIA (2008): "*Il riciclo ecoefficiente?*"; OSSERVATORIO NAZIONALE SUI RIFIUTI (2009): "*Riduzione di gas climalteranti - Potenzialità derivante dal settore di trattamento dei rifiuti*").



Un recente studio (PROGNOS (2008): “Resource savings and CO₂ reduction potential in waste management in Europe and the possibile contribution to the CO₂ reduction target in 2020”), ad esempio, evidenzia che, ad oggi, il potenziale di riduzione di CO₂ non è ancora pienamente sfruttato. Lo studio ha analizzato il potenziale di riciclo e recupero insito in 18 flussi di rifiuto (2,4 miliardi di tonnellate di rifiuto) che, insieme, costituiscono l’85% dell’intero ammontare di rifiuti generati nell’UE 27 (partendo da dati del 2004). Lo studio afferma che solo 1.103 milioni di tonnellate di rifiuti sono stati riciclati o recuperati secondo la formula R1. Secondo lo studio, il 54% dei flussi di rifiuti analizzati (1.314 milioni di tonnellate di rifiuti) sarebbero stati “sprecati”. Lo spreco consisterebbe sia nel conferimento in discarica che nell’incenerimento senza un adeguato grado di recupero dell’energia prodotta dall’incenerimento. In entrambi i casi, ne consegue il mancato utilizzo dei rifiuti come fonte potenziale per la produzione di materie prime seconde (evitando il consumo di materie prime vergini) con beneficio in termini di riduzione delle emissioni di gas climalteranti.

A differenza dei più avanzati Stati membri dell’UE-15, l’Italia non ha ancora valorizzato appieno l’alto potenziale del settore dei rifiuti in termini di lotta contro il cambiamento climatico. Nel nostro Paese, le maggiori potenzialità di riduzione delle emissioni di gas serra sono ottenibili attraverso la diminuzione del conferimento in discarica, l’utilizzo di rifiuti in sostituzione di combustibili fossili tradizionali e l’incentivazione del riciclo. Per converso, ove l’Italia non cogliesse tali opportunità, il continuo aumento delle quantità di rifiuti generati – a prescindere da ogni altra considerazione di carattere ambientale, sanitario e territoriale – produrrà l’incremento delle emissioni dirette derivanti da tale settore, rendendo ancora più difficile il raggiungimento dei prescritti obiettivi nazionali di riduzione.

In termini energetici, l’utilizzo dei rifiuti per la produzione di combustibile solido secondario (CSS) contribuisce alla riduzione del consumo di risorse naturali, all’utilizzo sostenibile della biomassa “vergine” (evitando distorsioni di mercato dei prodotti alimentari (cereali, mais ecc.) e di alcune importanti produzioni industriali nazionali (carta, mobili, ecc.)) nonché a ridurre la dipendenza da combustibili importati e a sostenere il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla direttiva 2009/28/CE.

In termini ambientali ed economici, i rifiuti devono essere gestiti come risorse da valorizzare e non come problema da rimuovere. Occorre sviluppare in Italia – come è già avvenuto in altri Stati membri dell’UE – una vera e propria economia del riciclo e del recupero, riducendo progressivamente lo smaltimento in discarica in quanto, tra l’altro, disincentiva le forme di gestione più virtuose. A differenza della previgente disciplina, la nuova normativa europea e nazionale sui rifiuti (direttiva 2008/98/CE e Parte IV del d.lgs. n. 152/2006) introduce novità che – ove pienamente tradotte in pratica – possono dare in tal senso un essenziale contributo. L’industrializzazione del settore, inoltre, costituisce una garanzia di maggiore rispetto della normativa ambientale, permettendo anche la creazione di *best practices*, l’incremento dell’occupazione, l’aumento della competitività internazionale del settore, la creazione di economie di scala e la possibilità di un *technology transfer* verso quei Paesi che necessitano di moderne tecnologie per la gestione dei rifiuti.

Il Combustibile Solido Secondario (CSS)

Nel descritto contesto, il Combustibile Solido Secondario (CSS) può costituire il fulcro sul quale fare convergere le politiche integrate in campo ambientale, energetico ed industriale.

La necessaria valorizzazione del potenziale delle biomasse non-vergini si ottiene, infatti, attraverso lo sfruttamento della quota biodegradabile dei rifiuti, fonte energetica altamente disponibile, ma poco utilizzata, che, opportunamente trattata e controllata durante il processo di produzione e di utilizzo, può diventare un autentico combustibile alternativo.



Tra le biomasse non-vergini spicca, per le sue particolari qualità tecniche, appunto il CSS che si pone, anche dal punto di vista ambientale ed energetico, come valida alternativa all'utilizzo di biomassa "vergine". L'Italia, come peraltro anche altri Stati membri dell'UE (Germania, Austria, Finlandia, Spagna, Portogallo), ha da anni sviluppato uno specifico "know-how" relativo al CSS, appartenente al più ampio genere dei *Solid Recovered Fuels* (SRF), definiti a livello europeo da standard tecnici. In diversi Stati Membri (tra cui Italia, Germania, Austria, Finlandia e Regno Unito) è consolidato l'utilizzo industriale a fini energetici di prodotti analoghi.

Com'è noto, il CSS non è composto da rifiuti tal quali, ma è un combustibile ottenuto dalla separazione, lavorazione e ri-composizione di rifiuti solidi urbani e speciali non pericolosi. Le attuali tecnologie industriali consentono di garantirne nel tempo le caratteristiche e i parametri qualitativi (potere calorifico, minor concentrazione di inquinanti, contenuto di biomassa, ecc.).

La normativa tecnica sul CSS

L'alta controllabilità del CSS, nonostante la varietà di composizione dei rifiuti in entrata, ha permesso di definire *standard* qualitativi per le sue diverse tipologie. A livello comunitario, ad oggi esiste già una regolamentazione tecnica di riferimento, sviluppata e approvata dallo specifico comitato tecnico TC 343 (*Technical Committee*) nominato dal CEN (Comitato Europeo di Normazione), pubblicato nella forma definitiva di *European Norm* (EN) e quindi tendenzialmente vincolante (o comune riferimento) per ciascuno Stato membro e/o ente federato che aderisce al CEN.

La norma UNI EN 15359 classifica i CSS in base a tre parametri: potere calorifico inferiore (parametro commerciale), contenuto di cloro (parametro di processo) e contenuto di mercurio (parametro ambientale). Gli altri parametri sono definiti d'intesa tra produttore ed utilizzatore del CSS.

La formazione, a livello europeo, di una regolamentazione tecnica relativa ai CSS è strettamente ricollegabile al perseguimento degli obiettivi della politica energetica ed ambientale della UE, in particolare per quanto attiene all'incremento della quota di fonti rinnovabili, alla gestione dei rifiuti e alla limitazione delle emissioni di gas serra.

La strategia comunitaria fissata nelle (allora vigenti) direttive 2001/77/CE e 2000/76/CE, nel confermare i principi gerarchici della politica di gestione dei rifiuti (prevenzione, recupero di materia o energia e come estrema *ratio* lo smaltimento), ha chiarito però come tale gerarchia debba essere applicata considerando le migliori soluzioni ambientali e i costi economici e sociali connessi.

La valutazione delle varie opzioni concrete, quindi, può indurre a privilegiare quella del recupero energetico. Gli obiettivi sono quelli di ridurre la quota di rifiuti non riciclabili attualmente avviata in discarica; le emissioni complessive di CO₂ in relazione alla frazione rinnovabile biodegradabile (secondo la terminologia oggi utilizzata dall'articolo 2, comma 1, lett. e) della direttiva 2009/28/CE) di tali combustibili e, da ultimo, la dipendenza da fonti fossili di importazione, aspetto strategico della politica energetica comunitaria.

Le priorità delle norme tecniche sui CSS, quindi, sono:

- dotare la direttiva 2000/76/CE, allora in vigore (ed oggi "rifusa" nella direttiva 2010/75/CE), di strumenti tecnici applicativi in linea con gli obiettivi della stessa; in tal senso la Commissione ha segnalato soprattutto la necessità di specifiche tecniche commerciali per combustibili destinati al co-incenerimento;
- definire un metodo per determinare la frazione rinnovabile contenuta nei CSS (ovvero la frazione biodegradabile dei rifiuti industriali ed urbani) che, come tale, ricade nello scopo della direttiva 2009/28/CE;
- fornire alle competenti autorità comunitarie, nazionali e locali i riferimenti necessari per la gestione dei processi autorizzativi e per la definizione di limiti di emissione.



La finalità perseguita è quindi rendere il rifiuto un combustibile economicamente appetibile per contribuire efficacemente allo sviluppo in Europa di un mercato dei CSS, fornendo riferimenti tecnici precisi ai produttori di CSS (in modo che essi abbiano certezze su cosa richiede il mercato), agli utilizzatori di CSS (in modo che abbiano garanzie sulla qualità del combustibile che acquistano e utilizzano) e ai costruttori di tecnologie di combustione (in modo che possano progettare e realizzare impianti per le diverse classi di combustibili specificate dalle norme).

Il regime giuridico del CSS

La definizione di CSS è stata introdotta nell'ordinamento giuridico italiano, sulla base della norme tecniche europee sopra citate, dall'articolo 183, comma 1, lettera cc) del decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006, e s.m.i., secondo cui è tale *“il combustibile solido prodotto da rifiuti che rispetta le caratteristiche di classificazione e di specificazione individuate delle norme tecniche UNI CEN/TS 15359 e successive modifiche ed integrazioni”*.

Il CSS è classificato, salva l'applicazione dell'articolo 184-ter del medesimo decreto, come rifiuto speciale.

Con l'introduzione della definizione di CSS, la normativa italiana si è quindi adeguata alla normativa tecnica europea, aprendosi a tipologie di combustibili da rifiuti diverse dalle tipologie riconosciute dalla norma UNI 9903 e riconoscendo anche l'esistenza di varie tipologie di CSS.

Il processo di produzione del CSS

Come accennato, il CSS non è composto da rifiuti “tal quali”, ossia da rifiuti non trattati/separati, ma è ottenuto dal trattamento di rifiuti solidi non pericolosi, ivi inclusi i rifiuti urbani, nell'ambito di un processo industriale esclusivamente finalizzato alla produzione del medesimo CSS.

La produzione del CSS, infatti, è il risultato di precise opzioni tecniche finalizzate alla produzione di un combustibile avente ben individuate specifiche che lo rendono idoneo all'utilizzo in determinati processi di combustione. La produzione del CSS richiede, pertanto, la progettazione e la costruzione di un apposito impianto, debitamente autorizzato ai sensi della normativa rifiuti, la cui funzione è di trasformare, attraverso un processo tecnicamente complesso e ambientalmente compatibile, una parte dei rifiuti non pericolosi in CSS. I processi di produzione del CSS, sebbene standardizzati, possono essere variamente articolati da produttore a produttore in relazione alle specifiche tecnologie e al *know-how* in concreto utilizzati.

Ciò anche in relazione alla tipologia di rifiuti in entrata (rifiuti urbani e/o rifiuti speciali quali, ad esempio, pneumatici fuori uso, *car-fluff*, plastiche in genere, fanghi biologici essiccati, ecc.).

Durante il processo di produzione del CSS viene significativamente ridotto il rischio ambientale e sanitario intrinsecamente presente nei rifiuti in entrata all'impianto di produzione del CSS. Il processo di produzione del CSS, soggetto a tutte le prescrizioni previste dalla normativa sui rifiuti, è finalizzato, in estrema sintesi, ad ottenere un prodotto combustibile con garanzia di un potere calorifico adeguato al suo utilizzo, con qualità chimico-fisiche atte a ridurre e controllare il rischio ambientale e sanitario e la presenza di sostanze pericolose, in particolare ai fini della combustione, nonché scevro dalla presenza di materiale metallico, vetri e altri materiali inerti ovvero materiale putrescibile. Le migliori tipologie di CSS sono prodotte partendo dal rifiuto derivante dalla raccolta differenziata.

La non pericolosità del rifiuto in entrata al processo di produzione è garantita da un insieme integrato di controlli e di procedure di gestione della qualità, in applicazione dei quali si eseguono pretrattamenti

finalizzati a separare le frazioni combustibili da quelle umide putrescibili, materiali inerti ecc. con successiva separazione delle componenti metalliche e non metalliche dalla frazione secca ovvero biostabilizzata. Le operazioni sono volte ad eliminare il rischio di percolato e ridurre significativamente l'emissione di odori e il carico di batteri. Seguono operazioni di essiccazione con stabilizzazione ed igienizzazione dell'*output* che viene classificato e selezionato sulla base delle dimensioni e delle ulteriore riduzione del contenuto di inerti (ceneri) e metalli pesanti.

Il processo di essiccazione, per esempio, sia esso termico o biologico, igienizza e pastorizza il materiale riducendo sensibilmente il contenuto di microrganismi (ad es., muffe e batteri) e, conseguentemente, il rischio biologico. Anche l'allontanamento, prima della produzione del CSS, del materiale a granulometria ridotta (per setacciatura/sottovaglio piuttosto che per separazione aeraulica/gravimetrica) consente di ridurre sensibilmente l'eventuale presenza di sostanze inquinanti.

Il materiale ottenuto dalle suddette operazioni, eventualmente anche addizionato di componenti ad alto valore energetico, sottoposto ad operazioni di finitura e confezionamento come da richiesta dell'utilizzatore del CSS, viene poi analizzato al fine di verificarne la corrispondenza agli *standard* stabiliti dalla normativa tecnica UNI EN 15359.

In particolare, è oggetto di verifica la corrispondenza ai parametri qualitativi, che devono restare stabili nel tempo, e alle caratteristiche chimico-fisiche che lo rendono utilizzabile in alcuni impianti (centrali termoelettriche, cementifici) quale combustibile sostitutivo o alternativo del combustibile tradizionale (*id est.* il carbone fossile o il coke di petrolio). L'equivalenza del CSS ad un combustibile tradizionale è data da un insieme complesso di fattori, con particolare riguardo a parametri tipici quali il potere calorifico e il contenuto di umidità, il comportamento in fase di combustione, le dimensioni delle particelle combustibili e il tempo di vaporizzazione (cinetiche di volatilizzazione). Nella prassi si richiede, inoltre, anche una verifica dell'equivalenza rispetto alle caratteristiche dei residui o dei prodotti della combustione (residui incombusti, contenuti e temperatura di rammollimento delle ceneri, fenomeni di corrosione, sporcamento o erosione delle parti di caldaia anche dovuti alla formazione di eutettici bassofondenti).

Infine, l'esigenza di prestazioni equivalenti impone che il CSS sia gestibile nella fase dello stoccaggio, della movimentazione ed alimentazione dei bruciatori in maniera analoga a qualsiasi altro combustibile tradizionale. In questo caso i parametri determinanti sono ancora umidità, pezzatura ed omogeneità delle varie componenti merceologiche o più generale le caratteristiche reologiche del materiale.

L'insieme delle norme UNI EN relative al CSS è pertanto strettamente funzionale alla determinazione e alla codifica delle caratteristiche chimico-fisiche e merceologiche che deve avere il CSS al fine della piena equivalenza sostitutiva rispetto ad un combustibile tradizionale. Tali caratteristiche rendono il CSS idoneo al suo utilizzo in un processo di combustione in sostituzione di una fonte fossile, quale il carbone impiegato nei processi energivori industriali.

All'esito del processo, il CSS non soltanto costituisce una frazione delle quantità di rifiuti originariamente entrati nell'impianto di produzione (lo studio NOMISMA ENERGIA, *Potenzialità e benefici dall'impiego dei Combustibili Solidi Secondari (CSS) nell'industria*, 2012, indica una percentuale tra il 43 e il 60% in peso - cfr. tabella 29 "Bilancio di massa del ciclo di produzione del CSS"), ma presenta caratteristiche diverse rispetto al rifiuto originario, note e classificabili secondo le norme UNI EN relative al CSS.

In ragione della diversa natura e composizione del rifiuto speciale rispetto al rifiuto urbano, le procedure di produzione del CSS sopra descritte, essenzialmente descrittive della produzione di CSS a partire da rifiuti urbani, possono subire delle variazioni qualora il rifiuto utilizzato per la produzione del CSS non sia un rifiuto urbano, ma un rifiuto speciale (ad esempio, pneumatici fuori uso, *car-fluff*, plastiche in genere, fanghi biologici essiccati, ecc.).

Nella sua consistenza finale, il CSS si può presentare in varie forme più o meno addensate (sotto forma polverizzata inferiore a 1 millimetro, *fluff*, simile a coriandoli di pezzatura di varie dimensioni oppure sotto forme più addensate come pellets, bricchette o in forma granulare).

L'utilizzo del CSS

Astrattamente il CSS è utilizzabile sia in impianti "dedicati" (inceneritori/co-inceneritori) che in cd. impianti "non dedicati" (impianti di produzione di energia elettrica e cementifici) soggetti ad articolati processi autorizzativi diretti alla tutela dell'ambiente e della salute umana.

L'utilizzo di CSS negli impianti "non dedicati" può avvenire in parziale sostituzione di combustibili fossili tradizionali. Gli impianti "non dedicati", sulla base di parametri definiti dal produttore e dall'utilizzatore in aggiunta ai parametri stabiliti dalla normativa tecnica (potere calorifico inferiore, contenuto di cloro e contenuto di mercurio), ricevono il CSS in "lotti" che sono accettati soltanto dopo aver verificato la loro composizione, e dopo aver accertato omogeneità, continuità e sicurezza delle forniture.

I CSS, come anche altri combustibili alternativi, sono stoccati in aree adeguatamente attrezzate prima di essere utilizzati, secondo dosaggi e proporzioni prestabilite e controllate, in processi di combustione a temperature molto elevate (ad es., nel caso della combustione nei cementifici, la materia solida raggiunge i 1450°C; i gas raggiungono addirittura i 2000°C e tempi di residenza di assoluta garanzia). Tali temperature, congiuntamente agli elevati tempi di residenza dei gas e del materiale all'interno dei forni, oltre ad essere sfavorevoli alla formazione di diossine, assicurano la distruzione di tutte le molecole inquinanti di natura organica eventualmente presenti.

Il CSS utilizzato, nel rispetto della normativa ambientale in vigore, in co-combustione in impianti non dedicati, presenta benefici ambientali ed energetici (riduzione delle emissioni di CO₂, produzione di energia da fonti rinnovabili e risparmio di energia primaria di origine fossile) e, per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, si propone come naturale complemento della raccolta differenziata, riducendo inoltre i rifiuti conferiti nelle discariche e i costosi trasporti transfrontalieri. In tale ottica, fermo restando che da soli i cementifici non possono essere il terminale di valorizzazione per tutti i rifiuti e che essi non possono che integrarsi in un piano organico di gestione dei rifiuti che prevede, ovviamente, anche altre forme di gestione dei rifiuti (anche attraverso impianti dedicati), i cementifici offrono un notevole potenziale.

Le potenzialità del Combustibile Solido Secondario (CSS)

I benefici energetici del CSS consistono nella elevata sicurezza dell'approvvigionamento, in una corrispondente riduzione dell'importazione di combustibili da Paesi terzi e in un risparmio di risorse naturali primarie (quali, ad esempio, il carbone fossile).

Sotto profili ambientali e, in particolare, di politica di gestione dei rifiuti, il CSS offre un potenziale, ad oggi non pienamente sfruttato, di promozione della raccolta differenziata, minor smaltimento nelle discariche, riduzione dei costosi trasporti transfrontalieri di rifiuti, reinserimento dei rifiuti nel circuito economico e sviluppo di un'industria del recupero di alta qualità in grado di competere a livello internazionale. Il processo di produzione del CSS, infatti, è da ritenersi sinergico con la raccolta differenziata e non incide negativamente sui livelli della stessa in quanto gli stessi requisiti merceologici del CSS rendono necessario, a monte, effettuare la raccolta differenziata. Il CSS è prodotto utilizzando prevalentemente rifiuto non riciclabile che, nella prassi purtroppo prevalente nel nostro Paese, viene ancora smaltito tramite conferimento in discarica.



In tal senso, la produzione del CSS costituisce – per le sinergie con la raccolta differenziata – una misura per dare attuazione a quanto auspicato dalla Commissione europea per “Garantire l’accesso alle materie prime per il futuro benessere dell’Europa” (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - del 29.02.2012) secondo cui “Anche se nel suo insieme l’Europa ha compiuto significativi progressi, in particolare per quanto riguarda il riciclaggio dei rifiuti, può compierne altri per evitare lo spreco di materie prime di valore in tutte le fasi del loro ciclo di vita. Un’applicazione letterale delle prime tappe della “gerarchia dei rifiuti” europea (prevenzione, seguita dalla preparazione per la riutilizzazione e il riciclaggio) potrebbe evitare l’irrimediabile perdita di risorse di grande valore e creare nuove possibilità di attività economiche e nuovi posti di lavoro nell’UE.

Infine, i citati due studi di NOMISMA ENERGIA (2008 e 2012), hanno evidenziato che la produzione e l’utilizzo del CSS comporterebbe anche positive ricadute dirette sull’ambiente e sulle popolazioni locali, grazie alla chiusura delle discariche e ai minori costi di gestione dei rifiuti urbani. Ciò segnerebbe, come afferma in particolare lo studio del 2012, un’inversione di tendenza rispetto agli ultimi nove anni che hanno visto un progressivo aumento dei costi associati alla gestione dei rifiuti urbani, cresciuti nel 2009 del 58% rispetto al dato 2001, con un tasso di crescita annuo di quasi il 6%.

La normativa primaria alla base dello schema di regolamento

Considerate le potenzialità energetiche ed ambientali del CSS sopra descritte, il decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (“Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive”), con cui è stata recepita nell’ordinamento italiano la direttiva 2008/98/CE sui rifiuti, esprime un orientamento legislativo favorevole in relazione alla produzione e dell’utilizzo del CSS.

A conferma di ciò, il Ministro dell’ambiente, in occasione dell’approvazione definitiva dello schema del suddetto decreto legislativo, ha, tra l’altro, affermato che: “L’Italia è uno dei primi Paesi Europei a recepire la “Direttiva rifiuti”, prima del termine previsto dall’UE. Tra le novità fondamentali del decreto si segnala l’individuazione di strumenti che consentiranno di ridurre l’uso di risorse naturali vergini attraverso l’utilizzo di materie prime secondarie derivanti dai rifiuti e introducendo una vera e propria definizione di sottoprodotto, immediatamente applicabile e meno restrittiva di quella prevista dalla legislazione vigente. In tale contesto, ad esempio, saranno stabiliti i criteri con i quali il combustibile derivato dai rifiuti (CDR) potrà essere considerato una materia prima secondaria e non più un rifiuto, fatto che consentirà di recuperare indubbi ed evidenti vantaggi di ordine ambientale ed economico, quali la CO₂ risparmiata ed il mancato utilizzo di materie prime di origine fossile per la produzione di energia elettrica. Le materie prime secondarie ed i sottoprodotti costituiranno gli strumenti base per la creazione della società del riciclo e del recupero auspicata dall’Unione Europea.”

L’allegato schema di regolamento è formulato nel rispetto del comma 5, lett. e), dell’articolo 179 (“Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti”), del decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006, e s.m.i., secondo cui spetta alle pubbliche amministrazioni di perseguire, “nell’esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire il rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti di cui al comma 1 in particolare mediante:

(OMISSIS)

e) l’impiego dei rifiuti per la produzione di combustibili e il successivo utilizzo e, più in generale, l’impiego dei rifiuti come altro mezzo per produrre energia.”

La citata disposizione, di carattere programmatico, evidenzia il *favor legis* per la produzione e l’utilizzo del CSS. In tal senso, la relazione illustrativa del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (“Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive”) sottolinea che “Quanto al prioritario criterio della prevenzione, il comma 5 dell’articolo 179 prevede ora che le pubbliche amministrazioni perseguano, nell’esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire prioritariamente la prevenzione e la riduzione della

produzione e della nocività dei rifiuti, e subordinatamente la corretta gestione e la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti. Tale obiettivo va raggiunto, in particolare, attraverso le modalità descritte dalle lettere a), b), c) ed e) del comma citato. Si prevede la promozione dello sviluppo di tecnologie pulite, che permettano un uso più razionale e un maggiore risparmio di risorse naturali, la promozione ed incentivazione della messa a punto tecnica e dell'immissione sul mercato di prodotti concepiti in modo da non contribuire o da contribuire il meno possibile, per la loro fabbricazione, il loro uso o il loro smaltimento, ad incrementare la quantità o la nocività dei rifiuti e i rischi di inquinamento oltre che la promozione dello sviluppo di tecniche appropriate per l'eliminazione di sostanze pericolose contenute nei rifiuti al fine di favorirne il recupero. Vengono inoltre previste le modalità attraverso le quali le autorità competenti favoriscono la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti ai fini di una corretta gestione degli stessi. Si fa riferimento, in primo luogo, all'adozione di misure economiche e alla definizione di bandi di gara e lettere di invito che prevedano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti nonché di sostanze e oggetti prodotti, anche solo in parte, con materiali recuperati dai rifiuti, al fine di incentivare il mercato dei materiali medesimi; in secondo luogo, all'utilizzazione dei rifiuti per la produzione di combustibile da rifiuti (combustibili solidi secondari) o, più in generale, come altro mezzo per produrre energia."

Coerentemente con la predetta disposizione, il novellato comma 11 dell'articolo 214 ("Determinazione delle attività e delle caratteristiche dei rifiuti per l'ammissione alle procedure semplificate") del citato d.lgs. n. 152/2006, introdotto dall'articolo 27, d.lgs. n. 205/2010 cit., prevede uno speciale regime giuridico per l'utilizzo di combustibili alternativi.

La previsione è significativamente collocata nell'ambito delle norme finalizzate alla semplificazione dei procedimenti amministrativi concernenti gli impianti industriali. Tale esigenza è particolarmente sentita in relazione a progetti intesi alla sostituzione, nell'ambito di impianti produttivi, dei combustibili tradizionali (carbone, *pet-coke*, ecc.) con i combustibili alternativi tra cui i CSS.

Infatti, tra le principali ragioni dell'insufficiente utilizzazione dei combustibili alternativi vi è la necessità di dover espletare, a causa del mancato coordinamento delle diverse disposizioni di settore, molteplici procedure amministrative (a seconda dei casi, verifica d'impatto ambientale, autorizzazione integrata ambientale, permessi edilizi, ecc.), non coordinate e caratterizzate da duplicazioni e sovrapposizioni che sovente determinano rallentamenti o addirittura blocchi degli iter autorizzativi svolti dagli enti preposti. Ne deriva che, frequentemente, l'impresa rinuncia ai progettati miglioramenti impiantistici e ambientali per non affrontare i costi e le incertezze connessi all'espletamento di tali procedure.

In tal senso, il regime giuridico speciale delineato dal citato comma 11 dell'articolo 214 del codice ambientale è ispirato a due principi: *elevato livello di tutela* e *semplificazione amministrativa*. L'applicazione integrata di tali principi può garantire il conseguimento delle finalità promozionali perseguite, nel rispetto delle inderogabili esigenze di protezione della salute e dell'ambiente.

Il primo principio (*elevato livello di tutela*) si traduce in un limite alla sfera di applicazione oggettiva della normativa, nella quale rientrano soltanto gli impianti industriali soggetti alla disciplina dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), di cui al Titolo III-bis della Parte II del d.lgs. n. 152/2006, dotati di certificazione di qualità ambientale.

Gli impianti soggetti ad AIA sono obbligati al rispetto delle migliori tecniche disponibili (*Best Available Techniques* – BAT) e sono oggetto di una penetrante potestà autorizzatoria e di controllo dell'amministrazione competente.

L'AIA istituisce uno speciale "rapporto giuridico autorizzatorio", nel cui ambito la potestà "prescrittivo-conformativa" dell'amministrazione si colloca in posizione affatto preminente rispetto al "gestore" dell'impianto.

L'obbligo di rispetto delle BAT, il dettagliato quadro prescrittivo (che tiene conto delle emissioni dell'impianto in tutti i comparti ambientali in rapporto a prefissati obiettivi di qualità dell'ambiente locale), la temporaneità e la rivedibilità dell'autorizzazione e delle relative disposizioni in relazione allo stato di fatto e agli avanzamenti delle BAT, sono fattori che garantiscono, anche nel lungo periodo, una rigorosa sorveglianza sugli effetti dell'attività autorizzata e la conseguente applicazione di efficaci

sanzioni interdittive e afflittive nel caso di violazioni del regime autorizzatorio (artt. 29 bis - 29 quattuordecies, d.lgs. n. 152/2006).

Il legislatore, tuttavia, è andato oltre. In ossequio al principio dell'elevato livello di tutela, ha richiesto che l'impianto destinato all'utilizzo dei combustibili alternativi sia anche dotato di "certificazione di qualità ambientale". L'impianto deve pertanto aderire ad un programma volontario di costante e progressivo miglioramento delle prestazioni ambientali, tale da superare anche i già rigorosi requisiti imposti dalla disciplina dell'AIA. Il riferimento implicito è ai sistemi di certificazione ambientale riconosciuti a livello internazionale (UNI EN ISO 14001) o europeo (*Ecomanagement and Audit Scheme* - EMAS).

La *ratio* è, dunque, che l'impianto nel quale si prevede di utilizzare un combustibile alternativo deve soddisfare requisiti di eccellenza ambientale (BAT e programma di costante miglioramento delle prestazioni ambientali).

Il secondo principio (*semplificazione*) costituisce il risvolto "premiante" dell'applicazione del principio dell'elevato livello di tutela.

Il sistema amministrativo italiano, nonostante i reiterati interventi di semplificazione, continua ad essere caratterizzato da un notevole grado di complessità organizzativa e procedimentale. I costi, i rischi e le incertezze connessi alla molteplicità, alla complicazione e alla lunghezza delle procedure nonché all'indefinito grado di discrezionalità spettante alle amministrazioni competenti sono tali da costituire una sostanziale barriera dissuasiva per ogni nuova iniziativa imprenditoriale e vanno a comporre una quota, spesso preponderante, di quel cronico dislivello di competitività che affligge il sistema-paese

Il legislatore ha ritenuto di ovviare a tali disfunzioni operando su più fronti.

Al fine di conformare e guidare la sfera di discrezionalità amministrativa e tecnica, comunque spettante all'amministrazione procedente, si prevede l'individuazione di una serie di condizioni, soddisfatte le quali l'utilizzo dei combustibili alternativi è qualificato, "ad ogni effetto", "modifica non sostanziale", in quanto tale soggetto ad un apposito regime giuridico semplificato previsto, con l'assorbimento e la sostituzione di ogni altro atto di assenso eventualmente presupposto o comunque necessario ai sensi della Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, del decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, nonché, ove occorra, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

La locuzione "ad ogni effetto" è di ampia portata e non reca limitazioni. Essa implica che la qualificazione di "modifica non sostanziale" e il correlativo regime giuridico si applicano, nell'ambito del prefigurato procedimento autorizzatorio unico, anche ai fini delle valutazioni e determinazioni inerenti discipline (ambientali o non) la cui applicazione possa in concreto rilevare nel caso di specie (ad es., qualora ne sussistano i presupposti, la procedura di verifica di assoggettabilità alla valutazione d'impatto ambientale).

Sotto il profilo procedurale, si delinea un procedimento amministrativo autorizzatorio che, innestandosi sul tronco del procedimento di aggiornamento dell'AIA, unifica e integra le procedure (ambientali e non), anche presupposte, eventualmente necessarie nel caso concreto.

Il provvedimento finale di aggiornamento dell'AIA, oltre a produrre i consueti effetti sostitutivi delle autorizzazioni ambientali settoriali, assorbe e sostituisce anche ogni eventuale ulteriore atto di assenso, ivi inclusi quello di natura edilizia, concernente le strutture eventualmente necessarie anche per lo stoccaggio e l'alimentazione del combustibile. Nel caso in cui l'atto di assenso edilizio sia rilasciato separatamente, alle strutture realizzate nell'ambito del sito dello stabilimento (dunque in area industriale, già sottoposta a trasformazione in virtù dell'originario titolo autorizzatorio), si applica il regime giuridico della denuncia di inizio attività di cui agli artt. 22-23, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e successive modificazioni (attualmente, la "segnalazione certificata di inizio attività" - SCIA).



La *ratio* è, quindi, che la delimitazione della sfera oggettiva di applicazione della norma ai soli impianti dotati di requisiti di eccellenza ambientale (BAT e certificazione di qualità ambientale) e la predeterminazione delle condizioni di utilizzo consentono una proporzionale riduzione dell'ampiezza della potestà di valutazione tecnico-discrezionale dell'amministrazione e la semplificazione del procedimento autorizzatorio.

A livello europeo, tale indirizzo è espressamente accolto dall'articolo 38 del regolamento (CE) n. 1221/2009, recante la vigente disciplina dell'EMAS.

A livello nazionale, si ricordano in tal senso l'articolo 30, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (ritenuto costituzionalmente legittimo da Corte cost., 4 dicembre 2009, n. 322); l'articolo 4, decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166; l'articolo 209, d.lgs. n. 152/2006.

La norma primaria, di cui si sono sopra riassunti i contenuti, demanda la propria attuazione a uno o più regolamenti deleganti, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro dello sviluppo economico.

L'allegato schema di regolamento costituisce coerente articolazione della suddetta norma primaria.

Anticipando quanto più analiticamente esaminato nel seguito, in sede di prima attuazione è parso opportuno circoscrivere la sfera applicativa della disciplina ad una specifica tipologia di combustibili alternativi, ossia ai CSS, le cui caratteristiche e il cui regime giuridico è stato ampiamente illustrato in precedenza, e a una particolare categoria di impianti (cementifici).

In tal senso militano una serie di convergenti ragioni.

Anzitutto, la dettagliata e rigorosa disciplina tecnico-giuridica dei CSS, sopra descritta, offre ai comparti industriali che ne fanno utilizzo – a loro volta tenuti all'osservanza da stringenti norme internazionali di qualità, come avviene nel caso della produzione di cemento – le necessarie certezze relativamente a quelle caratteristiche chimico fisiche che ne consentono l'integrazione nel processo produttivo, rispettando tutte le garanzie di qualità del prodotto e di tutela dell'ambiente.

La presenza di impianti di produzione del CSS sul territorio nazionale è sufficientemente diffusa. Ciò garantisce, nel caso della produzione di CSS a partire da rifiuti urbani e speciali non pericolosi, anche una effettiva applicazione del principio della vicinanza e della minima movimentazione dei rifiuti. Secondo i dati più aggiornati reperibili in letteratura (Studio Nomisma Energia, *Potenzialità e benefici dall'impiego dei Combustibili Solidi Secondari (CSS) nell'industria*, 2012, elaborato su dati ISPRA), nel 2009 erano censiti 58 impianti di produzione del CSS (erano 64 nel 2008), di cui solamente 36 attivi (40 nel 2008) e 22 autorizzati, ma che non hanno prodotto CSS (di cui 1 in regime di collaudo). La produzione effettiva di combustibile da rifiuti (ora compresi tra i CSS), a fronte di una potenzialità autorizzata di circa 6,4 milioni di tonnellate di rifiuti, sarebbe risultata nel 2009 pari a circa 792.682 tonnellate.

Per quanto concerne gli impianti nei quali utilizzare il CSS, in fase di prima applicazione, si è inoltre ritenuto di circoscrivere inizialmente la sfera applicativa della disciplina agli impianti di produzione di cemento a ciclo completo con capacità produttiva superiore a cinquecento tonnellate giornaliere di clinker.

Il ciclo della produzione del cemento, per le sue caratteristiche tecniche (ed in particolare le elevate temperature di combustione ed i tempi di permanenza impianti necessari ed inderogabili per il processo produttivo e la totale assenza di ceneri derivanti del processo di combustione, in quanto tutti i residui sono stabilmente inglobati e inertizzati nella matrice cementizia senza pregiudizio per il prodotto), si

presenta come uno degli ambiti produttivi più adatti per il recupero energetico di rifiuti, ottimizzandone al tempo stesso l'apporto calorico e il contributo positivo sull'impatto ambientale.

L'uso di rifiuti in cementifici costituisce una *Best Available Technique* come illustrato dai *Reference Document on Best Available Techniques in the Cement, Lime and Magnesium Oxide Manufacturing Industries* del maggio 2010.

Si segnala, inoltre, che sul punto esistono numerosi studi (ad esempio: "*Statement on the use of substitute fuels in cement works (2)*" COMMITTEE ON THE MEDICAL EFFECTS OF AIR POLLUTANTS." UK, 2009; "*Risk assessment of stack emissions from the secl Outão cement production facility*" INTERTOX, 2007; "*Study on emissions and their possible environmental and health effects in the surroundings of cement plant*", CEMENT AND ENVIRONMENT LABOUR FOUNDATION, 2011; "*Gestione e valorizzazione energetica dei rifiuti (cdr) in cementificio*", DOTT. LUCIANO FANTINO - DIRIGENTE SETTORE TUTELA AMBIENTE PROVINCIA DI CUNEO, ATTI FORUM PA 2009; "*Utilizzo di combustibili alternativi nei forni da cemento. Influenza sulle emissioni atmosferiche: l'esperienza italiana*"; "*Il coincenerimento negli impianti di produzione del cemento*", ROTATORI - CNR - IIA, ATTI COVEGNO SAFE, ROMA 3 LUGLIO 2006; "*Emissioni di Polveri Fini e Ultrafini da impianti di combustione*" Prof. Cernuschi, Prof. Giugliano - DIAR del Politecnico di Milano, Prof. Consonni Dipartimento di Energia del Politecnico di Milano, 2010. Ulteriori informazioni sono reperibili in www.aitec-ambiente.org.

Inoltre, la quantità di energia consumata dal comparto (attualmente fornita dai combustibili fossili tradizionali, come carbone, petrolio e derivati, gas) è tale da posizionare le cementerie tra i principali impianti energivori. Ciò comporta una particolare necessità di individuare per il comparto in questioni soluzioni valide sotto profili sia ambientali/sanitari, sia industriali.

La scelta dei cementifici è quindi motivata anche dal fatto che tale tipologia di impianti è, già oggi, ben distribuita sul territorio nazionale, anche in quelle regioni italiane sprovviste di impianti dedicati (termovalorizzatori) che, invece, dovrebbero essere realizzati *ex novo*, producendo ulteriori pressioni sull'ambiente e sul territorio. Fermo restando che da soli i cementifici non possono essere il terminale di valorizzazione per tutti i rifiuti e che essi non possono che integrarsi in un piano organico di gestione dei rifiuti che prevede, ovviamente, anche altre forme di gestione dei rifiuti (anche attraverso impianti dedicati), i cementifici offrono il grande vantaggio di costituire degli impianti comunque già presenti sul territorio nazionale e in esercizio. Secondo i dati più aggiornati a disposizione (2011), in Italia esistono 57 cementerie a ciclo completo (dotate di forno) in grado di utilizzare i CSS. I CSS, di conseguenza, in quanto utilizzati in parziale sostituzione dei combustibili fossili tradizionali, non costituiscono una nuova fonte di pressione sull'ambiente non comportando, in quanto utilizzati in impianti già esistenti, peraltro soggetti a rigorose norme di tutela ambientale e della salute, impatti ambientali maggiori rispetto alle pratiche di combustione di combustibili fossili o rinnovabili in uso. L'utilizzo di CSS in cementifici è tecnicamente e ambientalmente sostenibile, come testimoniato dall'ampia diffusione in numerosi Paesi.

Nel nostro Paese, per le ragioni già dette, l'utilizzo del CSS è stato finora ridotto. Gli ultimi dati (2010) parlano di circa 312.000 tonnellate di combustibili alternativi (di cui circa 150.000 di ex CDR - combustibile derivato da rifiuti urbani), utilizzate in sostituzione di 240.000 tonnellate di combustibile fossile tradizionale (carbone e *petcoke*) con una riduzione delle emissioni di CO₂ pari a 350.000 tonnellate. Si tratta di risultati molto lontani dai traguardi ottenibili, corrispondenti ad un tasso di sostituzione di energia termica non rinnovabile con energia termica parzialmente rinnovabile di, approssimativamente, appena il 8%, contro una media europea del 19% e picchi ben superiori al 40%, come in Germania, Olanda e Austria (cfr. elaborazioni dell'ASSOCIAZIONE ITALIANA TECNICO ECONOMICA DEL CEMENTO (AITEC) effettuata sulla base di dati di CEMBUREAU e di altre Associazioni Nazionali, reperibili in www.aitec-ambiente.org).

Ciò avviene nonostante l'Italia sia tra il maggiore produttore europeo di cemento.

In termini numerici la percentuale media di sostituzione termica in Europa è pari al 19 % con 5.000.000 di tonnellate di combustibile fossile risparmiato e 8.000.000 di tonnellate di emissioni di CO₂ evitate. Appare opportuno ricordare, come già riportato in precedenza, che l'Italia, peraltro primo produttore di cemento in Europa, al confronto, può solamente vantare una percentuale media di sostituzione termica solamente pari all'8 % con 240.000 tonnellate di combustibile fossile risparmiato e 350.000 tonnellate di emissioni di CO₂ evitate.

A parità di livelli produttivi, il settore italiano del cemento stima di poter arrivare a sostituire circa 2.000.000 di tonnellate l'anno di combustibili fossili (pari al 50% dell'energia termica consumata) ottenendo una diminuzione 2.600.000 tonnellate l'anno di CO₂ risparmiate, pari a circa il 25% delle emissioni di CO₂ da combustione e di circa il 10% delle emissioni totali di CO₂ del settore., ovvero. Recenti studi hanno dimostrato che l'utilizzo del CDR e del CDR di qualità (CDR-Q), ora compresi nella categoria dei CSS, in impianti esistenti di produzione di clinker, in parziale sostituzione dei combustibili fossili tradizionali, comporta effetti significativi in termini di riduzione dell'emissioni di CO₂.

Il citato studio Nomisma Energia del 2007 (*Politiche energetiche e ambientali: le potenzialità del Combustibile da Rifiuti di Qualità Elevata, CDR-Q*) ha stimato che l'utilizzo di CDR-Q nel parco esistente dei cementifici italiani consentirebbe una riduzione delle emissioni di CO₂ pari a 2,4 mln di tonnellate di CO₂.

L'altro studio Nomisma Energia del 2012 (*Potenzialità e benefici dall'impiego dei Combustibili Solidi Secondari (CSS) nell'industria, 2012*), stimando un impiego nei cementifici di 2,3 mln di tonnellate di CSS, ha calcolato un risparmio di CO₂ pari a 3,56 mln di tonnellate/anno comprese le emissioni derivanti dall'evitato smaltimento in discarica. Lo studio riporta che *"In linea puramente teorica, con riferimento al prezzo della CO₂ sul mercato internazionale nel 2010 di 15 €/t, il valore economico delle tonnellate di CO₂ risparmiate grazie alla combustione di CSS è potenzialmente di 108 mln.€ all'anno, ovvero 1,1 mld.€ in 10 anni. Questo valore non costituisce fonte di ricavi per chi utilizza CSS, poiché si tratta di emissioni di CO₂ soggette (ndr: allo stato attuale) ad assegnazione gratuita nell'ambito dell'Emission Trading Scheme (ETS). Tuttavia per l'Italia, in forte ritardo nel raggiungimento dei livelli obiettivo di emissione di Kyoto, si tratterebbe di una misura particolarmente efficace e vantaggiosa in vista delle nuove assegnazioni per il periodo 2013-2020 perché, avvicinando la situazione italiana a quella europea dove si consuma molto CSS (Cfr. cap. 4.2.2), permetterebbe di evitare eventuali penalizzazioni per il sistema Paese in sede di assegnazione delle quote di emissione."*

L'utilizzo del CSS in impianti di produzione del cemento risulta quindi, sotto molteplici profili (ambientali, energetici, tecnici, economici e territoriali), una soluzione ottimale con effetti benefici e sinergie vantaggiose per l'ambiente, per le comunità locali e per la competitività del relativo comparto produttivo.

Ai suddetti vantaggi, si aggiunge l'esistenza di una cornice giuridica sufficientemente definita e particolarmente rigorosa. L'utilizzo dei CSS nelle cementerie con capacità produttiva superiore a cinquecento tonnellate giorno è, infatti, attualmente soggetto alla normativa sul coinceineramento dei rifiuti (decreto legislativo n. 133/2005) ed all'autorizzazione integrata ambientale di cui al Titolo III-bis, Parte II, d.lgs. n. 152/2006, le cui prescrizioni forniscono tutte le necessarie garanzie di tutela ambientale e di salute umana.

Ciò premesso, per quanto concerne i profili di semplificazione procedimentale, il metodo seguito è consistito nella preliminare individuazione dei requisiti procedurali minimi prescritti dalla normativa europea di riferimento (pubblicità, partecipazione, istruttoria e valutazione, provvedimento espresso). In base all'analisi svolta, sono stati pertanto individuati alcuni adempimenti e fasi indefettibili (invarianti) che risultano presenti nel procedimento di AIA e negli altri procedimenti ambientali presupposti o comunque connessi.

Il procedimento unico è stato quindi disegnato in base al criterio dell'eliminazione delle duplicazioni e delle fasi non indispensabili ai sensi della normativa europea.

La discrezionalità amministrativa e tecnica dell'amministrazione, pur senza essere eliminata, è stata opportunamente incanalata e conformata sulla base di parametri normativi predeterminati, in relazione ai quali dovrà svolgersi la verifica di competenza dell'autorità procedente, anche valorizzando i profili di responsabilità e autocontrollo del gestore dell'impianto, connessi all'utilizzo della certificazione di qualità ambientale.

Nel dettaglio:

L'articolo 1 individua la sfera oggettiva e soggettiva di applicazione del regolamento.

Come si è in precedenza evidenziato, per quanto concerne la tipologia di combustibili alternativi utilizzabili, in fase di prima attuazione si è scelto di limitare l'applicabilità del procedimento semplificato ai combustibili solidi secondari (CSS), di cui all'art. 183, comma 1, lett. cc), del codice ambientale. Le caratteristiche di tali combustibili sono quelle definite a livello europeo da apposita specifica tecnica (UNI EN 15359), elaborata dal Comitato Europeo di Normalizzazione (CEN) su mandato della Commissione europea, nel rispetto di considerazioni di massima tutela ambientale. Il rinvio dinamico, operato dall'articolo 2 dello schema di regolamento, alle successive modifiche e integrazioni della norma tecnica, assicura poi il costante aggiornamento dell'ordinamento nazionale rispetto alle evoluzioni della disciplina europea in materia.

Per quanto concerne la tipologia di impianti, in fase di prima attuazione si è ristretta l'applicazione agli impianti di produzione di cemento a ciclo completo con capacità produttiva superiore a cinquecento tonnellate giornaliere di clinker, in quanto sono già disponibili al riguardo studi scientifici dettagliati, elaborati sulla base di una pluriennale esperienza da parte degli operatori del settore. La tipologia di impianti prescelta, peraltro, per requisiti strutturali (dotazioni standard di sistemi di abbattimento delle emissioni) e di funzionamento (elevate temperature di esercizio; nessuna produzione di rifiuti solidi, in quanto le ceneri di combustione sono inglobate nella matrice cementizia), garantisce intrinsecamente un elevato livello di sicurezza ambientale.

Come prescritto dalla norma primaria, si tratta comunque di impianti soggetti ad AIA e dotati di certificazione di qualità ambientale (ISO 14001 o EMAS).

Il comma 3, per quanto non diversamente disposto, richiama le definizioni di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e al decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133 (Attuazione della direttiva 2000/76/CE, in materia di incenerimento dei rifiuti).

Si rammenta che, allo stato, il CSS è classificato rifiuto speciale dalla stessa disposizione definitoria, fatta salva l'applicazione dell'articolo 184-ter, d.lgs. n. 152/2006 in tema di "cessazione della qualifica di rifiuto", c.d. "end of waste" nella terminologia della direttiva quadro 2008/98/CE in materia di rifiuti (articolo 183, comma 1, lett. cc), d.lgs. n. 152/2006). La cessazione della qualifica di rifiuto di alcune tipologie di CSS, ai sensi e per gli effetti dell'art. 184-ter, d.lgs. n. 152/2006, non pregiudica comunque l'ambito di applicazione del presente schema di regolamento.

L'articolo 2 contiene una disposizione di rinvio.

In particolare, precisa, anche a fini di semplificazione del testo normativo, che ogni riferimento operato dal regolamento a disposizioni di diritto europeo e nazionale, ovvero a norme e regolamentazioni tecniche, deve intendersi fatto anche alle relative modifiche e integrazioni. Il "rinvio dinamico", così istituito, assicura il permanente aggiornamento delle disposizioni del regolamento, anche con particolare riguardo alle evoluzioni tecnico-scientifiche in materia recepite a livello europeo.

L'articolo 3 individua le condizioni al cui ricorrere l'utilizzo del CSS, in parziale sostituzione dei combustibili fossili tradizionali, costituisce, "ad ogni effetto", *modifica non sostanziale*. In altri termini, le

condizioni identificano requisiti normativi, tecnici e ambientali la cui sussistenza consente di escludere il carattere "sostanziale" (e, dunque, potenzialmente pregiudizievole per l'ambiente) delle modifiche da apportare.

In coerenza con la norma primaria, la disposizione chiarisce che la qualificazione di "modifica non sostanziale" e il correlativo regime giuridico si applicano, nell'ambito del procedimento autorizzatorio unico disciplinato dal regolamento, "con particolare riguardo alle definizioni, agli obblighi e ai procedimenti disciplinati dalla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152", ivi inclusa quindi l'eventuale verifica d'impatto ambientale.

In concreto, il comma 1 elenca una serie di condizioni, identificate da lettere, che devono cumulativamente ricorrere. Ciascuna lettera può, peraltro, elencare una pluralità di condizioni che non sono a loro volta cumulative:

– la lettera *a)* indica gli obiettivi di complessivo miglioramento della situazione ambientale che l'utilizzo del CSS contribuisce a raggiungere. Si tratta, in particolare, della riduzione delle emissioni inquinanti, incluse le emissioni di gas serra e del maggiore utilizzo delle fonti rinnovabili (per la parte biodegradabile presente nel CSS); del risparmio di risorse naturali e della riduzione della dipendenza dai combustibili fossili tradizionali; di un più elevato recupero energetico e della conseguente riduzione dello smaltimento di rifiuti, anche biodegradabili, in discarica. Di regola, tali obiettivi, in quanto normalmente connessi, potranno essere raggiunti contestualmente ma la disposizione, per assicurare maggiore flessibilità e adattabilità ai casi concreti, non impone il requisito della cumulatività. È sufficiente, pertanto, che l'uso del CSS contribuisca a raggiungere uno o più dei suddetti obiettivi, considerati anche singolarmente di preminente interesse pubblico;

– la lettera *b)*, in coerenza con il principio dell'elevato livello di tutela, è ispirato al criterio dell'omogeneità degli standard di protezione lungo l'intera catena di produzione e utilizzo del CSS. Pertanto, la norma prescrive che anche gli impianti di produzione del CSS siano dotati di certificazione di qualità ambientale, al pari dei cementifici nei quali è utilizzato come combustibile, a ulteriore garanzia della qualità del CSS e del relativo processo di produzione. Inoltre, poiché allo stato il CSS è qualificato rifiuto speciale, la disposizione ribadisce che gli impianti di produzione del CSS sono soggetti al regime giuridico di cui alla Parte IV del codice dell'ambiente e autorizzati in procedura ordinaria in conformità alle disposizioni della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, oppure, ai sensi del Titolo III-*bis* della Parte II del medesimo decreto legislativo. È fatta salva, peraltro, la possibilità che alcuni CSS specificamente individuati acquisiscano lo status di "end of waste" ai sensi dell'articolo 184-*ter* del codice dell'ambiente, con conseguente esclusione dal campo di applicazione della disciplina dei rifiuti.

– la lettera *c)*, nel richiamare l'obbligo di utilizzo delle BAT, chiarisce che a tal fine occorre fare riferimento, in particolare, ai documenti BREF (*BAT Reference Documents*), elaborati a livello europeo. Anche in questo caso, si tratta di un rinvio dinamico al migliore "stato della tecnica" che assicura prestazioni ambientali di eccellenza;

– la lettera *d)* chiarisce che agli impianti di cui all'articolo 1, comma 1, del presente regolamento sono applicati le prescrizioni, le condizioni di esercizio, le norme tecniche e i valori limite di emissione fissati conformemente al decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, salve le deroghe consentite dal medesimo decreto. È altresì fatta salva l'applicazione delle prescrizioni, delle condizioni di esercizio, delle norme tecniche e dei valori limite di emissione, eventualmente più restrittivi, dettati dall'autorizzazione integrata ambientale di cui al Titolo III-*bis* della Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; Studi comparativi segnalano che la combustione di CSS non conduce a differenze apprezzabili delle emissioni inquinanti in confronto alla combustione delle fonti tradizionali di energia (ad esempio: "Produzione sostenibile del cemento – Utilizzo di combustibili e materie prime alternative nell'industria europea del cemento", AITEC/CEMBUREAU; "Utilizzo di combustibili alternativi nei forni da cemento. Influenza sulle emissioni atmosferiche: l'esperienza italiana"; MARCO DEL BORGHI, CARLO STRAZZA, ADRIANA DEL BORGHI, LA RIVISTA DEI COMBUSTIBILI, COLUME 63 – FASCICOLO 1, 2009;

"Gestione e valorizzazione energetica dei rifiuti (cdr) in cementificio", DOTT. LUCIANO FANTINO - DIRIGENTE SETTORE TUTELA AMBIENTE PROVINCIA DI CUNEO, ATTI FORUM PA 2009; "Qualità dell'aria e emissioni di particolato dal ciclo di produzione del cemento" C. PERRINO, R. FERRERO, M. CATRAMBONE- PUBBLICAZ. ARIA&AMBIENTE E SCIENCEDIRECT (LUGLIO- SETTEMBRE 2010); "Rifiuti e residui industriali nel processo produttivo del cemento", AITEC, disponibile sul sito www.aitec-ambiente.org.

– la lettera e) stabilisce un tetto massimo all'utilizzo di CSS, che in futuro potrà essere elevato sulla base dell'esperienza applicativa, pari a cento tonnellate giornaliere di clinker. Tale tetto è determinato in relazione alla soglia di obbligatorietà della valutazione d'impatto ambientale fissata dall'allegato I, nn. 10 e 22, della direttiva 85/337/CEE (oggi allegato I, n. 10, della direttiva 2011/92/UE), concernente la valutazione d'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Nel caso in cui tale soglia non sia superata, le condizioni imposte dalla norma primaria e dal presente schema di regolamento escludono comunque che le modifiche eventualmente progettate possano avere *"notevoli ripercussioni negative sull'ambiente"* (allegato II, n. 13, primo trattino, direttiva 85/337/CEE; allegato II, n. 13, lett. a, direttiva 2011/92/UE) e la fase di verifica di assoggettabilità di cui alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ove applicabile, è comunque assorbita e sostituita dalla procedura unica di autorizzazione.

– la lettera f) ribadisce, ai fini in questione, l'applicabilità della disposizione di cui all'articolo 8, comma 1, d.lgs. n. 133/1005. Pertanto, le attrezzature di ricezione, pretrattamento, movimentazione e stoccaggio del CSS devono essere progettate e gestite in modo da ridurre le emissioni e gli odori secondo i criteri della migliore tecnologia disponibile. Per beneficiare del regime semplificato, le eventuali opere edilizie connesse e strumentali devono essere realizzate nel perimetro dello stabilimento in cui verrà utilizzato il CSS. In tal caso, esse assumono la qualifica di pertinenze del cementificio, essendo pertanto soggette alla medesima disciplina, e sono considerate "volumi tecnici" (dunque, non computabili nella volumetria della costruzione cui accedono). Il regolamento, conformemente alla più recente evoluzione normativa, dispone che alle stesse pertinenze, qualora non autorizzate nell'ambito del procedimento unico, si applica il regime giuridico della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che ha sostituito, anche in ambito edilizio, il previgente regime della denuncia di inizio attività (DIA), ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c, decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

Il comma 2, nel richiamare il procedimento unico di autorizzazione di cui al successivo articolo 5 del regolamento, introduce un obbligo di comunicazione preventiva, descritta all'articolo 5, comma 7, coerente con il principio dell'elevato livello di tutela.

Il terzo comma afferma che quand'anche determinate tipologie di CSS dovessero cessare di essere un rifiuto in forza dell'art. 184-ter, d.lgs. n. 152/2006, ciò non pregiudicherà l'applicazione del regolamento. Il comma 3, ferma restando la possibilità che in futuro il CSS, o sue sottocategorie, assumano lo status di "end of waste", ribadisce l'attuale classificazione di tale combustibile come rifiuto speciale mantenendo, quindi, in ogni caso ferma l'osservanza delle condizioni e dei valori limite previsti dal d.lgs. n. 133/2005 e s.m.i. in materia di incenerimento e coincenerimento di rifiuti.

L'articolo 4 concerne la comunicazione mediante la quale il gestore dell'impianto avvia il procedimento unico di aggiornamento dell'AIA.

A tal fine, il comma 1 richiama il consueto schema previsto per i procedimenti di modifica dell'autorizzazione dall'articolo 29 *nomies* del codice ambientale. Quando ci si riferisca alla autorità competente si intende quella definita dall'articolo 5, comma 1, lettera p) del D.Lgs. 152 del 2006 e s.m.i.

I commi 2 e 3 elencano tassativamente i contenuti della comunicazione.



La comunicazione è corredata, in particolare, da una relazione tecnica, dalla quale si desume che l'utilizzo del CSS è conforme alle migliori tecniche disponibili e conduce, anche tenuto dei pertinenti criteri di verifica di cui all'allegato V della parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ove applicabili, ad un bilancio ambientale favorevole e da una sintesi non tecnica destinata al pubblico. Essa contiene inoltre informazioni relative ai quantitativi di CSS utilizzati, alle modalità tecniche e all'osservanza dei valori limite e delle prescrizioni dell'AIA. Alla comunicazione è allegata copia della documentazione pertinente (certificazione di qualità ambientale; progetto delle eventuali opere connesse e strumentali).

Il comma 4 si riferisce alle modalità pratiche di inoltro della comunicazione e dell'allegata documentazione che, prodotta anche su supporto informatico, consente l'agevole pubblicazione sul sito internet dell'autorità competente e del comune nel cui territorio è situato lo stabilimento (articolo 5, comma 2, del regolamento).

L'articolo 5 disciplina l'iter procedimentale e gli effetti del provvedimento di aggiornamento dell'AIA.

La norma – pur essendo ispirata a criteri di semplificazione, accorpamento, integrazione ed eliminazione delle duplicazioni, coerentemente con la funzione promozionale che le attribuisce il legislatore – fa salve le “invarianti” individuate dall'analisi del modello procedimentale europeo.

Il comma 1 disciplina la fase di avvio del procedimento, sottoponendo il potere dell'amministrazione competente di richiedere integrazioni documentali a un duplice limite: le integrazioni sono possibili esclusivamente con riguardo alla documentazione mancante rispetto all'elenco tassativo di cui al precedente articolo 4, e comunque possono essere richieste una sola volta ed entro un termine breve (trenta giorni). Nel caso le integrazioni non siano fornite nel termine assegnato (non superiore a sessanta giorni) il procedimento è archiviato, fatta salva la facoltà del gestore di ripresentare la comunicazione.

Il comma 2 disciplina la fase di pubblicità e partecipazione. La documentazione è resa integralmente accessibile via internet e al pubblico interessato è data facoltà di far pervenire osservazioni scritte nel termine di trenta giorni, anche per via telematica nel rispetto della relativa disciplina. Gli adempimenti pubblicitari previsti sono sostitutivi di quelli previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e assorbono quelli prescritti per gli eventuali procedimenti presupposti di cui alla Parte II del codice ambientale, anche ai fini della eventuale verifica di assoggettabilità al procedimento di valutazione d'impatto ambientale.

I commi 3-4 disciplinano la fase decisoria e il potere prescrittivo dell'autorità competente.

L'adozione del provvedimento finale spetta esclusivamente all'autorità competente che, verificata la sussistenza dei requisiti di legge e tenuto conto delle osservazioni, provvede ad aggiornare l'AIA con atto espresso.

All'occorrenza, l'autorità competente può integrare l'originaria autorizzazione con le prescrizioni specificamente necessarie al rispetto del d.lgs. n. 133/2005 in materia di incenerimento e coincenerimento di rifiuti, salve le deroghe consentite dal medesimo decreto. Sono fatti salvi le vigenti prescrizioni, le condizioni di esercizio, le norme tecniche e i valori limite di emissione, anche più restrittivi, dell'autorizzazione integrata ambientale relative all'attività produttiva; ciò, come si è detto, fatta salva l'applicazione dell'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 sulla cessazione della qualifica di rifiuto.

Il parere dell'amministrazione comunale è richiesto soltanto per le eventuali opere edilizie e, qualora non reso nel prescritto termine, si intende favorevole.



Ai sensi del comma 5, in ossequio ai principi europei, non sono peraltro previste forme di assenso tacito da parte dell'amministrazione competente in materia ambientale. La stessa, pertanto, è tenuta a provvedere entro il prescritto termine, salva l'applicazione delle conseguente sfavorevoli di cui agli articoli 2 e 2-bis, legge n. 241/1990 e l'esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Il comma 6 dispone che il provvedimento di aggiornamento dell'AIA, oltre a produrre il consueto effetto sostitutivo delle autorizzazioni ambientali settoriali di cui all'allegato IX alla Parte II del codice ambientale (art. 29 *quater*, comma 11), sostituisca altresì ogni altro atto di assenso (ambientale e non) eventualmente presupposto o comunque necessario, ivi inclusi quelli previsti dalla medesima Parte II del codice ambientale (tra i quali la verifica di assoggettabilità, ove applicabile) e i titoli edilizi. Per questa parte, quindi, il provvedimento di aggiornamento funge, oltre che da autorizzazione "integrata", da autorizzazione "unica", consentendo una sensibile riduzione dei passaggi burocratici, una maggiore certezza dei tempi e l'eliminazione del rischio di provvedimenti contraddittori.

Il comma 7 si riferisce al contenuto della comunicazione prevista all'articolo 2, comma 2. In particolare, almeno quindici giorni prima dell'effettivo utilizzo, il gestore dell'impianto deve trasmettere, secondo le modalità prescritte dall'autorizzazione, una comunicazione contenente l'elenco e la documentazione concernente gli impianti di produzione e le certificazioni di conformità a norma del CSS, ovvero, nei limiti della applicabilità della relativa disciplina, del combustibile da rifiuti (CDR) di cui al decreto ministeriale 5 febbraio 1998. Quest'ultima disposizione è destinata a perdere progressivamente efficacia, a mano a mano che gli impianti autorizzati alla produzione di CDR otterranno l'aggiornamento della relativa autorizzazione o comunicazione, sulla base delle nuove disposizioni in tema di CSS (art. 39, comma 8, decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205).

L'articolo 6 dello schema di regolamento reca le disposizioni transitorie e finali, principalmente rivolte a consentire che gli effetti promozionali del regolamento possano essere applicati, su domanda, anche ai procedimenti *in itinere*.

Il comma 1 consente, a domanda del gestore interessato, l'applicazione delle disposizioni del regolamento anche ai procedimenti di AIA per i quali sia stata già presentata domanda di autorizzazione integrata ambientale, disciplinandone le relative modalità.

Il comma 2, sempre a domanda dell'interessato, estende analogamente l'applicazione del regolamento anche alle procedure di verifica di assoggettabilità in corso, di cui all'articolo 20 del codice ambientale, facendo salvi gli effetti favorevoli già prodotti nonché la documentazione acquisita e gli atti istruttori svolti, che sono acquisiti, su domanda, al procedimento unico di aggiornamento, in ossequio al principio di economia degli oneri documentali.

Il comma 3 reca un'ulteriore forma di semplificazione, riservata all'utilizzo del CSS in impianti che siano stati in precedenza già autorizzati al coincenerimento di altri rifiuti. Il CSS deve essere stato prodotto negli impianti ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera b), del presente regolamento. In tal caso, ferma restando la qualificazione di *modifica non sostanziale*, tenuto conto che l'autorità competente ha già valutato l'idoneità dell'impianto rispetto ai requisiti di cui al d.lgs. n. 133/2005 e ha dettato le relative prescrizioni conformative, si applica esclusivamente il più snello procedimento di comunicazione di cui all'articolo 29-*nonies*, comma 1, del codice ambientale. Per le eventuali opere edilizie da realizzare nel sito dello stabilimento è confermato il regime della SCIA.

Il comma 4 disciplina il caso in cui il CSS, o talune sue sottocategorie, assuma lo *status* di "end of waste" ai sensi dell'articolo 184-*ter* del codice ambientale. Anche in tal caso, ferma restando la qualificazione di *modifica non sostanziale*, si applica esclusivamente il più snello procedimento di comunicazione di cui



all'articolo 29-*nonies*, comma 1, del codice ambientale. Per le eventuali opere edilizie da realizzare nel sito dello stabilimento è confermato il regime della SCIA.

Il comma 5 costituisce disposizione di generale rinvio, per quanto non diversamente disposto, alle pertinenti disposizioni del Titolo III-*bis* della Parte II e della Parte IV del codice ambientale.

Il comma 6 chiarisce che l'utilizzo dei combustibili solidi secondari (CSS) negli impianti di cui all'articolo 1, comma 1, concorre al raggiungimento degli obiettivi nazionali di promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, in misura proporzionale alla biomassa contenuta, determinata in conformità alle vigenti disposizioni.

Il comma 7 rinvia agli accordi e ai contratti di programma, stipulati ai sensi dell'articolo 206, commi 1, lettera *f*), 2 e 3, del decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 152, la possibilità di stabilire, nel rispetto della normativa dell'Unione europea, ulteriori forme di semplificazione amministrativa (ad es., abbreviazione di termini).

Il comma 8, a fini di certezza del diritto, chiarisce che sono fatti salvi le autorizzazioni e gli altri atti di assenso, comunque denominati, all'utilizzo dei combustibili solidi secondari (CSS) e del combustibile da rifiuto (CDR) di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998 negli impianti di cui all'articolo 1, comma 1, e negli altri impianti di combustione, rilasciati prima della data di entrata in vigore del regolamento.

Il comma 9 introduce un periodo transitorio di dodici mesi a partire dall'entrata in vigore del presente regolamento durante il quale le certificazioni UNI EN ISO 9001 e 14001 sono considerate equivalenti alla certificazione di qualità ambientale secondo la norma UNI EN 15358.

Il comma 10 disciplina la comunicazione del regolamento alla Commissione europea, in adempimento degli obblighi in tal senso previsti dalle direttive di settore.



RELAZIONE TECNICA (art. 17, legge 31 dicembre 2009, n. 196)

Lo schema di regolamento è formulato nel rispetto dei dettami normativi della Parte Quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 come modificato dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, di attuazione della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti. In particolare, il comma 11 dell'articolo 214 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, prevede che con decreto da adottarsi con le procedure previste dall'articolo 17, comma 2, della legge n.400 del 1988, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro dello sviluppo economico, siano individuate le condizioni alle quali l'utilizzo di un combustibile alternativo, in parziale sostituzione dei combustibili fossili tradizionali, sia da qualificarsi ad ogni effetto come modifica non sostanziale. Con siffatta locuzione il Legislatore ha inteso conformare e guidare la sfera di discrezionalità amministrativa e tecnica, comunque spettante all'amministrazione procedente, prevedendo l'individuazione di una serie di condizioni, soddisfatte le quali l'utilizzo del combustibile alternativo gode di un apposito regime giuridico semplificato che assorbe e sostituisce ogni ulteriore atto di assenso eventualmente presupposto o comunque necessario ai sensi della Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, del decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, nonché, ove occorra, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

La proposta di regolazione all'esame si propone di istituire uno speciale regime giuridico per l'utilizzo di combustibili solidi secondari (CSS) di cui all'art. 183, comma 1, lett. cc), del citato decreto legislativo n.152 del 2006 in impianti di produzione di cemento a ciclo completo, con capacità produttiva superiore a cinquecento tonnellate giornaliere di clinker (componente base per la produzione del cemento), comunque soggetti al regime delle autorizzazioni integrate ambientali (AIA) e dotati di certificazione di qualità ambientale secondo la norma UNI EN ISO 14001 ovvero di registrazione EMAS di cui al regolamento (CE) n. 1221/2009.

Ciò premesso, più nello specifico, si rileva che lo schema di regolamento non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Infatti, è previsto che l'utilizzazione del CSS presso una definita categoria di impianti possa essere autorizzata attraverso una procedura semplificata stabilendo le condizioni attraverso cui (articolo 3) l'utilizzo del CSS, in parziale sostituzione dei

combustibili fossili tradizionali, costituisce, "ad ogni effetto", *modifica non sostanziale*. In altri termini, le condizioni identificano requisiti normativi, tecnici e ambientali la cui sussistenza consente di escludere il carattere "sostanziale" (e, dunque, potenzialmente pregiudizievole per l'ambiente) consentendo una procedura di aggiornamento dell'AIA semplificata.

L'accorpamento, integrazione ed eliminazione delle duplicazioni procedurali, in coerenza con la funzione promozionale che le attribuisce il legislatore, non produce costi istruttori aggiuntivi per le amministrazioni procedenti. Piuttosto, l'utilizzazione dei CSS a fini energetici comporterà vantaggi al sistema economico, in quanto:

- costituisce una riserva energetica aggiuntiva rispetto a quelle attualmente disponibili;
- riducendo la massa di rifiuti destinati allo smaltimento consente risparmi in termini di consumo di risorse naturali e degli oneri di bonifica derivanti dallo sversamento in discarica.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito

POSITIVO NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

Quit'ò

25 NOV 2012

Amministrazioni proponenti: dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Titolo. Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante la disciplina dell'utilizzo di combustibili solidi secondari (CSS), in parziale sostituzione di combustibili fossili tradizionali, in cementifici soggetti al regime dell'autorizzazione integrata ambientale, ai sensi dell'articolo 214, comma 11, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni da adottarsi con le procedure previste dall'articolo 17, comma 2, della legge n.400 del 1988.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

SEZIONE I - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

a) Sintetica descrizione del quadro normativo vigente.

Il decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (*“Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive”*), con cui è stata recepita nell'ordinamento italiano, ossia nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, la direttiva 2008/98/CE sui rifiuti, esprime un orientamento legislativo favorevole in relazione alla produzione e dell'utilizzo dei combustibili solidi secondari (CSS) prendendo atto delle sue potenzialità energetiche ed ambientali descritte, nel dettaglio, nella relazione illustrativa.

Tuttavia, in Italia, si registra, rispetto ad altri Stati UE, un'insufficiente utilizzo di tali combustibili.

Al fine di dare attuazione ai dettami introdotti nel decreto legislativo 152/2006 ad opera del decreto legislativo 205/2010, il novellato comma 11 dell'articolo 214 (*“Determinazione delle attività e delle caratteristiche dei rifiuti per l'ammissione alle procedure semplificate”*) del citato d.lgs. n. 152/2006, introdotto dall'articolo 27, d.lgs. n. 205/2010 cit., prevede la facoltà di introdurre uno speciale regime giuridico per l'utilizzo di combustibili alternativi.

Lo schema di regolamento, inteso a dare attuazione al citato articolo 214, comma 11, è formulato nel rispetto dei dettami normativi della Parte Quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 come modificato dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, di attuazione della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti.



La proposta di regolazione all'esame si propone di istituire uno speciale regime giuridico per l'utilizzo di combustibili solidi secondari (CSS) di cui all'art. 183, comma 1, lett. cc), del citato decreto legislativo n.152 del 2006 in impianti di produzione di cemento a ciclo completo, con capacità produttiva superiore a cinquecento tonnellate giornaliere di clinker (componente base per la produzione del cemento), comunque soggetti al regime delle autorizzazioni integrate ambientali (AIA) e dotati di certificazione di qualità ambientale secondo la norma UNI EN ISO 14001 ovvero di registrazione EMAS di cui al regolamento (CE) n. 1221/2009.

b) *Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione.*

La previsione si colloca nell'ambito delle norme finalizzate alla semplificazione dei procedimenti amministrativi concernenti gli impianti industriali. Tale esigenza è particolarmente sentita in relazione a progetti intesi alla sostituzione, nell'ambito di impianti produttivi, di combustibili tradizionali (carbone, pet-coke, ecc.) con i combustibili alternativi tra cui i combustibili solidi secondari (CSS).

L'utilizzazione di combustibili solidi secondari (CSS) in Italia è resa difficoltosa e onerosa dalla necessità di dover espletare, a causa del mancato coordinamento delle diverse disposizioni di settore, molteplici procedure amministrative (a seconda dei casi, verifica d'impatto ambientale, autorizzazione integrata ambientale, permessi edilizi, ecc.), caratterizzate da duplicazioni e sovrapposizioni che sovente determinano rallentamenti o addirittura blocchi degli *iter* autorizzativi svolti dagli enti preposti.

Ne deriva che, frequentemente, l'impresa rinuncia ai progettati miglioramenti impiantistici e ambientali per non affrontare i costi e le incertezze connessi all'espletamento delle procedure di autorizzazione.

Il regime giuridico speciale delineato dal citato comma 11 dell'articolo 214 del codice ambientale, inteso a mettere a punto una procedura in grado di superare le suddette difficoltà, è ispirato a due principi: *semplificazione amministrativa e elevato livello di tutela*. L'applicazione integrata di tali principi può garantire il conseguimento delle finalità promozionali perseguite, nel rispetto delle inderogabili esigenze di protezione della salute e dell'ambiente.

Il regime giuridico delineato dal decreto in esame intende conformare e guidare la sfera di discrezionalità amministrativa e tecnica, comunque spettante all'amministrazione procedente, prevedendo l'individuazione di una serie di condizioni, soddisfatte le quali l'utilizzo del combustibile alternativo gode di un apposito regime giuridico semplificato che assorbe e sostituisce ogni ulteriore atto di assenso eventualmente presupposto o comunque necessario ai sensi della Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, del decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, nonché, ove occorra, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, evitando duplicazioni e



sovrapposizioni che sovente determinano rallentamenti o addirittura blocchi degli *iter* autorizzativi svolti dagli enti preposti.

La norma – pur essendo ispirata a criteri di semplificazione, accorpamento, integrazione ed eliminazione delle duplicazioni, coerentemente con la funzione promozionale che le attribuisce il legislatore – fa salve le “invarianti” individuate dall’analisi del modello procedimentale europeo.

Ciò premesso, per quanto concerne i profili di semplificazione procedimentale, il metodo seguito è consistito nella preliminare individuazione dei requisiti procedurali minimi prescritti dalla normativa europea di riferimento (pubblicità, partecipazione, istruttoria e valutazione, provvedimento espresso). In base all’analisi svolta, sono stati pertanto individuati alcuni adempimenti e fasi indefettibili (invarianti) che risultano presenti nel procedimento di AIA e negli altri procedimenti ambientali presupposti o comunque connessi.

Il procedimento unico è stato quindi disegnato in base al criterio dell’eliminazione delle duplicazioni e delle fasi non indispensabili ai sensi della normativa europea.

La discrezionalità amministrativa e tecnica dell’amministrazione, pur senza essere eliminata, è stata opportunamente incanalata e conformata sulla base di parametri normativi predeterminati, in relazione ai quali dovrà svolgersi la verifica di competenza dell’autorità procedente, anche valorizzando i profili di responsabilità e autocontrollo del gestore dell’impianto, connessi all’utilizzo della certificazione di qualità ambientale.

Il decreto prevede l’individuazione di una serie di condizioni, soddisfatte le quali l’utilizzo dei combustibili alternativi è qualificato, “ad ogni effetto”, “modifica non *sostanziale*” e soggetto al relativo regime giuridico semplificato previsto.

La locuzione “ad ogni effetto” è di ampia portata e non reca limitazioni. Essa implica che la qualificazione di “*modifica non sostanziale*” e il correlativo regime giuridico si applicano, nell’ambito del prefigurato procedimento autorizzatorio unico, anche ai fini delle valutazioni e determinazioni inerenti discipline (ambientali o non) la cui applicazione possa in concreto rilevare nel caso di specie (ad es., qualora ne sussistano i presupposti, la procedura di verifica di assoggettabilità alla valutazione d’impatto ambientale).

Il provvedimento di aggiornamento dell’AIA, emanato in base al decreto in esame secondo una tempistica ben definita, oltre a produrre il consueto effetto sostitutivo delle autorizzazioni ambientali settoriali di cui all’allegato IX alla Parte II del codice ambientale (art. 29 quater, comma 11), sostituisce ogni altro atto di assenso (ambientale e non) eventualmente necessario, ivi inclusi quelli previsti dalla medesima Parte II del codice ambientale (tra i quali la verifica di assoggettabilità, ove applicabile) e i titoli edilizi. Per questa parte, quindi, il provvedimento di aggiornamento funge, oltre che da autorizzazione “integrata”, da autorizzazione “unica”, consentendo di ridurre i passaggi



burocratici, garantire una maggiore certezza dei tempi ed eliminare il rischio di provvedimenti contraddittori.

Il potere dell'amministrazione competente di richiedere integrazioni documentali in fase di istruttoria è sottoposta ad un duplice limite: le integrazioni sono possibili esclusivamente con riguardo alla documentazione mancante rispetto all'elenco tassativo di cui al precedente articolo 4, e comunque possono essere richieste una sola volta ed entro un termine breve (trenta giorni).

La documentazione fornita dal soggetto richiedente è resa integralmente accessibile via internet e al pubblico interessato è data facoltà di far pervenire osservazioni scritte nel termine di trenta giorni. Gli adempimenti pubblicitari previsti sono sostitutivi di quelli previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e assorbono quelli prescritti per gli eventuali procedimenti presupposti di cui alla Parte II del codice ambientale, anche ai fini della eventuale verifica di assoggettabilità al procedimento di valutazione d'impatto ambientale.

c) *Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo.*

Un recente studio (PROGNOS (2008), "European Atlas of Secondary Raw Material – 2004 Status Quo and Potential") fornisce evidenza non solo del fatto che, con riferimento a molti flussi di rifiuto, l'Italia si trova sotto la media europea (UE-27) del recupero, ma che l'Italia spreca più della metà del potenziale insito nei flussi di rifiuti analizzati. Considerate le previsioni di crescita della produzione nazionale di rifiuti urbani (2005-2010: 10,4 %. 2005-2020: 29%. 2005-2030: 42,9), che colloca l'Italia ben al di sopra della media degli Stati membri UE-15 (2005-2010: 8,5 %; 2005-2020: 22,3%) (ETC/RWM – "Municipal waste management and greenhouse gases - working paper 2008/1"), appare impellente la necessità di ridurre i conferimenti in discarica. La discarica continua a rappresentare, contrariamente a quanto imporrebbe la gerarchia dei rifiuti di cui all'articolo 179 del codice ambientale, la forma di gestione più diffusa. È allarmante constatare che una percentuale media pari al 40,6% dei rifiuti urbani prodotti (ossia 15,4 milioni di tonnellate) sono stati smaltiti in discarica (cfr. capitolo 2 del *Rapporto Rifiuti Urbani 2011* di ISPRA). Paesi più virtuosi conferiscono solo l'1% dei rifiuti urbani in discarica (Svezia, Austria, Paesi Bassi). La Germania arriva addirittura a quota 0% (cfr. capitolo 6 del *Rapporto Rifiuti Urbani 2011* di ISPRA).

Studi nazionali ed internazionali documentano come la prassi sempre più diffusa, di spedire i rifiuti all'estero, non appare certamente ambientalmente ed economicamente sostenibile (cfr. EEA - EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (2009): "Waste without borders in the EU? - Transboundary shipments of waste - EEA Report - No 1/2009"). Dal 1997 al 2005 le spedizioni di rifiuti sono quasi quadruplicate. La crescita delle spedizioni

comporta ovviamente anche una crescita le emissioni causate dalle spedizioni di rifiuti. La crescita delle spedizioni transfrontaliere dei rifiuti è anche confermata, a livello nazionale, da un recente studio (FISE ASSOAMBIENTE, “*Il movimento transfrontaliero dei rifiuti*” (Gorio, Perrotta, Francia), disponibile sul sito www.fise.org), secondo il quale “*Dall’elaborazione dei dati risulta che, nel 2005, sono state esportate dall’Italia oltre 1,3 milioni di tonnellate di rifiuti speciali non pericolosi e circa 573.000 tonnellate di rifiuti speciali pericolosi, per un totale di circa 1,9 milioni di tonnellate di rifiuti, mentre, nello stesso anno, sono stati importati circa 1,4 milioni di tonnellate di rifiuti speciali non pericolosi e circa 33.000 ton. di rifiuti pericolosi. Ma, mentre il flusso di esportazione è legato al trattamento finale di rifiuti provenienti da processi produttivi (ceneri, scorie, polveri), quello di importazione riguarda soprattutto i rifiuti da avviare al riciclaggio (legno, vetro, plastiche, metalli). Oltre il 90% dei rifiuti speciali sono esportati in Paesi europei e in particolare in Germania dove, nel 2005, sono stati trasferiti il 47% dei rifiuti speciali (pericolosi e non pericolosi), e la quasi totalità dei rifiuti speciali pericolosi. L’esportazione dei rifiuti speciali tende a crescere negli anni per i rifiuti speciali non pericolosi (+30% dal 2002 al 2005), ma soprattutto per i rifiuti speciali pericolosi (da 116.000 ton. nel 2002 a circa 573.000 ton. nel 2005), soprattutto in relazione ad alcune tipologie, quali i rifiuti prodotti dal trattamento meccanico (CER 191212), il fluff (CER 191004), le ceneri/scorie (CER 190112), le apparecchiature fuori uso (CER 160214) e le ceneri leggere da processi di coinceinerimento (CER 100117). Omissis”*

Sebbene l’esportazione dei rifiuti praticata da alcune regioni italiane verso altri Stati membri contribuisca a risolvere, nell’immediato, le gravi emergenze in corso, si tratta di pratica insostenibile nel lungo periodo, sia in considerazione dei costi ambientali ed economici del trasporto e del trattamento, sia in ragione delle perdite economiche nette derivanti dal mancato sfruttamento dei materiali e delle risorse energetiche contenute nei rifiuti spediti all’estero. Sotto tale profilo, occorre urgentemente pianificare e realizzare in Italia alternative valide, mirando a conseguire l’autosufficienza a livello nazionale. La proposta di regolazione in esame, utilizzando lo strumento messo a disposizione dal Legislatore stabilisce modalità semplificate per l’autorizzazione dell’utilizzo di combustibile solido secondario in alcune tipologie di impianti in possesso dei necessari requisiti posti a garanzia della tutela della salute umana e dell’ambiente.

Nel contesto energetico, ambientale e industriale sopra descritto, lo schema di regolamento offre un importante contributo alla soluzione delle evidenziate problematiche. In conformità ai più recenti orientamenti europei in materia di rifiuti, ivi incluso l’utilizzo efficiente delle risorse (resource efficiency), i rifiuti sono considerati a pieno titolo una risorsa il cui utilizzo consente il risparmio di risorse naturali, valorizzando i vantaggi per l’ambiente e l’economia nazionale derivanti dal loro utilizzo. In termini di riduzione di emissioni da gas climalteranti, il settore della gestione dei rifiuti rappresenta uno “stock affidabile” di risorse ad alto potenziale, ad oggi del tutto trascurato nel nostro Paese.



Infatti, come confermato dalle esperienze di altre nazioni (ad esempio, la Germania), una corretta gestione dei rifiuti, per un verso, consente una non irrilevante riduzione delle emissioni di gas serra (ad es., il metano prodotto dalle emissioni dei rifiuti biodegradabili smaltiti in discarica), per altro verso, consente risparmi netti (“emissioni negative”) di gas climalteranti. L’utilizzo energetico dei rifiuti, al pari delle materie prime seconde derivanti da operazioni di riciclo/recupero, consente di risparmiare risorse primarie, evitando le conseguenti emissioni.

A differenza dei più avanzati Stati membri dell’UE-15, l’Italia non ha ancora valorizzato appieno l’alto potenziale del settore dei rifiuti in termini di lotta contro il cambiamento climatico. Nel nostro Paese, le maggiori potenzialità di riduzione delle emissioni di gas serra sono ottenibili attraverso la diminuzione del conferimento in discarica, l’utilizzo di rifiuti in sostituzione di combustibili fossili tradizionali e l’incentivazione del riciclo. Per converso, ove l’Italia non cogliesse tali opportunità, il continuo aumento delle quantità di rifiuti generati – a prescindere da ogni altra considerazione di carattere ambientale, sanitario e territoriale – produrrà l’incremento delle emissioni dirette derivanti da tale settore, rendendo ancora più difficile il raggiungimento dei prescritti obiettivi nazionali di riduzione.

In termini energetici, l’utilizzo dei rifiuti per la produzione di combustibile solido secondario (CSS) contribuisce alla riduzione del consumo di risorse naturali, all’utilizzo sostenibile della biomassa “vergine” (evitando distorsioni di mercato dei prodotti alimentari (cereali, mais ecc.) e di alcune importanti produzioni industriali nazionali (carta, mobili, ecc.)) nonché a ridurre la dipendenza da combustibili importati e a sostenere il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla direttiva 2009/28/CE sull’uso delle fonti rinnovabili.

In termini ambientali ed economici, i rifiuti devono essere gestiti come risorse da valorizzare e non come problema da rimuovere. Occorre sviluppare in Italia – come è già avvenuto in altri Stati membri dell’UE – una vera e propria economia del riciclo e del recupero, riducendo progressivamente lo smaltimento in discarica in quanto, tra l’altro, disincentiva le forme di gestione più virtuose. A differenza della previgente disciplina, la nuova normativa europea e nazionale sui rifiuti (direttiva 2008/98/CE e Parte IV del d.lgs. n. 152/2006) introduce novità che – ove pienamente tradotte in pratica – possono dare in tal senso un essenziale contributo. L’industrializzazione del settore, inoltre, costituisce una garanzia di maggiore rispetto della normativa ambientale, permettendo anche la creazione di best practices, l’incremento dell’occupazione, l’aumento della competitività internazionale del settore, la creazione di economie di scala e la possibilità di un technology transfer verso quei Paesi che necessitano di moderne tecnologie per la gestione dei rifiuti.

Nel descritto contesto, il Combustibile Solido Secondario (CSS) può costituire il fulcro sul quale fare convergere le politiche integrate in campo ambientale, energetico ed industriale.

d) Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.

Il principale obiettivo della normazione è incrementare il quantitativo di rifiuti recuperati con la trasformazione in Combustibili solidi secondari (CSS) e consentire all'Italia di avvicinare i risultati già raggiunti in tale settore dai Paesi della comunità più virtuosi. In particolare, gli ultimi dati (2010) parlano di circa 312.000 tonnellate di combustibili alternativi (di cui circa 150.000 di ex CDR - combustibile derivato da rifiuti urbani), utilizzate in sostituzione di 240.000 tonnellate di combustibile fossile tradizionale (carbone e *petcoke*) con una riduzione delle emissioni di CO₂ pari a 350.000 tonnellate. Si tratta di risultati molto lontani dai traguardi ottenibili, corrispondenti ad un tasso di sostituzione di energia termica non rinnovabile con energia termica parzialmente rinnovabile di, approssimativamente, appena l'8%, contro una media europea del 19% e picchi ben superiori al 40%, come in Germania, Olanda e Austria (cfr. elaborazioni dell'associazione Italiana Tecnico Economica Del Cemento (AITEC) effettuata sulla base di dati di Cembureau e di altre Associazioni Nazionali, reperibili in www.aitec-ambiente.org).

L'efficacia del provvedimento sarà immediatamente verificata attraverso la misurazione dei quantitativi di CSS-Combustibili prodotti.

e) Soggetti destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio

I più diretti soggetti destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio della proposta di regolazione, sono gli impianti di produzione di cemento a ciclo completo con capacità produttiva non inferiore a cinquecento tonnellate giornaliere, in quanto sono già disponibili al riguardo studi scientifici dettagliati, elaborati sulla base di una pluriennale esperienza da parte degli operatori del settore. La tipologia di impianti prescelta, peraltro, per requisiti strutturali (dotazioni standard di sistemi di abbattimento delle emissioni) e di funzionamento (elevate temperature di esercizio; nessuna produzione di rifiuti solidi, in quanto le ceneri di combustione sono inglobate nella matrice cementizia), garantisce intrinsecamente un elevato livello di sicurezza ambientale. Come prescritto dalla norma primaria di cui all'art. 214, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e s.m.i., si tratta comunque di impianti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale e dotati di certificazione di qualità ambientale (ISO 14001 o EMAS).



Si rileva, infine, che la categoria degli interessati all'intervento regolatorio è costituita, di riflesso, anche dalla collettività. Il CSS utilizzato, nel rispetto della normativa ambientale in vigore, in co-combustione in impianti non dedicati, presenta benefici ambientali ed energetici (riduzione delle emissioni di CO₂, produzione di energia da fonti rinnovabili e risparmio di energia primaria di origine fossile) e, per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, si propone come naturale complemento della raccolta differenziata, riducendo inoltre i rifiuti conferiti nelle discariche e i costosi trasporti transfrontalieri.

Lo schema di regolamento si colloca nel complesso di interventi di politica ambientale, energetica e industriale di cui l'Italia necessita al fine di assolvere gli impegni europei e internazionali in materia ambientale ed energetica offrendo, al contempo, soluzioni concrete ad alcuni specifici problemi del nostro Paese in materia di gestione dei rifiuti.

I benefici energetici del CSS consistono nella elevata sicurezza dell'approvvigionamento, in una corrispondente riduzione dell'importazione di combustibili da Paesi terzi e in un risparmio di risorse naturali primarie (quali, ad esempio, il carbone fossile).

Sotto profili ambientali e, in particolare, di politica di gestione dei rifiuti, il CSS offre un potenziale, ad oggi non pienamente sfruttato, di promozione della raccolta differenziata, minor smaltimento nelle discariche, riduzione dei costosi trasporti transfrontalieri di rifiuti, reinserimento dei rifiuti nel circuito economico e sviluppo di un'industria del recupero di alta qualità in grado di competere a livello internazionale.

Il maggior utilizzo, conseguente alla procedure semplificate previste dal provvedimento in esame, di CSS nei suddetti impianti produce anche effetti sulla filiera industriale di produzione del CSS.

Le conseguenze, in termini di obblighi informativi, per i soggetti destinatari sono ritenuti essere positivi dal momento che il decreto in esame, disciplinando le modalità di integrazione e unificazione dei procedimenti, anche presupposti, per l'aggiornamento dell'autorizzazione integrata ambientale di cui al Titolo III-*bis* della Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, produce l'effetto di assorbimento e sostituzione di ogni altro atto di assenso previsto dalla normativa vigente. Da tale ottimizzazione del procedimento amministrativo deriva necessariamente non tanto un aumento degli oneri, bensì una riduzione dei costi sia a favore dei gestori degli impianti, beneficiari della norma, che delle Pubbliche Amministrazioni.

SEZIONE II – PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

Lo schema di decreto, oltre ad essere stato redatto utilizzando studi di settore, pubblicazioni scientifiche e indagini di mercato condotti dalle Istituzioni europee, dalle principali organizzazioni dei portatori di interesse, diffusamente rappresentate nella Relazione illustrativa, è stato analizzato in specifici incontri tenuti con le maggiori

associazioni di categoria interessate dal provvedimento (Federambiente, FISE, Assoambiente, AITEC, Confindustria), anche in presenza di Legambiente. Non si è, pertanto, ritenuto di dover procedere ad ulteriori forme di consultazione nella fase istruttoria del decreto.

SEZIONE III - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO

La non adozione del decreto, oltre a lasciare irrisolte le criticità già evidenziate nel punto 1, si porrebbe in contrasto con la volontà del legislatore di emanare, in materia, disposizioni atte alla semplificazione (vedasi, a tal riguardo, l'articolo 214, comma 11, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 come modificato dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, di attuazione della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti). I contenuti del decreto in esame sono stati formulati nel rispetto delle prescrizioni stabilite dall'articolo 214, comma 11, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

SEZIONE IV - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

L'allegato schema di regolamento costituisce coerente articolazione dell'articolo 214, comma 11, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. In considerazione del quadro normativo delineato dalla citata norma e, più in generale, dalle direttive comunitarie in materia e in relazione a quanto stabilito dalla Parte Quarta del decreto legislativo n.152 del 2006, non si è ritenuto di poter prevedere diverse opzioni rispetto a quella oggetto della proposta di regolazione.

SEZIONE V - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA

A) Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti.

Le scelte adottate dall'Amministrazione sono il risultato del confronto con quanto riportato nei rapporti ISPRA sulla gestione dei rifiuti in Italia e con i numerosi *report* afferenti la limitazione delle emissioni di CO₂ in atmosfera tenendo ferma quale prioritaria direttiva d'azione, la massima tutela dell'ambiente e della salute umana.

La proposta di regolazione in oggetto è il frutto di una approfondita analisi da parte degli Uffici tecnici del Ministero e mira a disciplinare tanto la produzione, quanto

l'utilizzo del Combustibile Solido Secondario (CSS) in alcune limitate tipologie di impianti industriali prescelti che, per le garanzie fornite in campo ambientale, risultano particolarmente idonei a tal fine. La metodologia di analisi utilizzata si è basata sui dati in possesso dell'amministrazione circa i quantitativi di rifiuti annualmente conferiti in discarica, rapportati al potenziale energetico costituito dalla trasformazione di quota di detti rifiuti in combustibile secondario di qualità secondo la metodologia sviluppata dallo studio commissionato dalla Commissione europea (DG Ambiente) all'Institute for Prospective Technological Studies di Sevilla.

In sede di prima attuazione è parso opportuno circoscrivere la sfera applicativa della disciplina ad una specifica tipologia di combustibili alternativi, ossia ai combustibili solidi secondari (CSS) come definiti dall'art. 183, comma 1, lett. cc) del decreto legislativo 152/2006, e a una particolare categoria di impianti (cementifici).

In tal senso militano una serie di convergenti ragioni.

Anzitutto, la dettagliata e rigorosa disciplina tecnico-giuridica dei CSS, sopra descritta, offre ai comparti industriali che ne fanno utilizzo – a loro volta tenuti all'osservanza di stringenti norme internazionali di qualità, come avviene nel caso della produzione di cemento – le necessarie certezze relativamente a quelle caratteristiche chimico fisiche che ne consentono l'integrazione nel processo produttivo, rispettando tutte le garanzie di qualità del prodotto e di tutela dell'ambiente.

La presenza di impianti di produzione del CSS sul territorio nazionale è sufficientemente diffusa. Ciò garantisce, nel caso della produzione di CSS a partire da rifiuti urbani e speciali non pericolosi, anche una effettiva applicazione del principio della vicinanza e della minima movimentazione dei rifiuti. Secondo i dati più aggiornati reperibili in letteratura (Studio Nomisma Energia, *Potenzialità e benefici dall'impiego dei Combustibili Solidi Secondari (CSS) nell'industria*, 2012, elaborato su dati ISPRA), nel 2009 erano censiti 58 impianti di produzione del CSS (erano 64 nel 2008), di cui solamente 36 attivi (40 nel 2008) e 22 autorizzati, ma che non hanno prodotto CSS (di cui 1 in regime di collaudo). La produzione effettiva di combustibile da rifiuti (ora compresi tra i CSS), a fronte di una potenzialità autorizzata di circa 6,4 milioni di tonnellate di rifiuti, sarebbe risultata nel 2009 pari a circa 792.682 tonnellate.

Per quanto concerne gli impianti nei quali utilizzare il CSS, in fase di prima applicazione, si è inoltre ritenuto di circoscrivere inizialmente la sfera applicativa della disciplina agli impianti di produzione di cemento a ciclo completo con capacità produttiva non inferiore a cinquecento tonnellate giornaliere.

Il ciclo della produzione del cemento, per le sue caratteristiche tecniche (ed in particolare le elevate temperature di combustione ed i tempi di permanenza impianti necessari ed inderogabili per il processo produttivo e la totale assenza di ceneri derivanti del processo di combustione, in quanto tutti i residui sono stabilmente inglobati e inertizzati nella matrice cementizia senza pregiudizio per il prodotto), si presenta come

uno degli ambiti produttivi più adatti per il recupero energetico di rifiuti, ottimizzandone al tempo stesso l'apporto calorico e il contributo positivo sull'impatto ambientale.

L'uso di rifiuti in cementifici costituisce una *Best Available Technique* come illustrato dai *Reference Document on Best Available Techniques in the Cement, Lime and Magnesium Oxide Manufacturing Industries* del maggio 2010.

Si segnala, inoltre, che sul punto esistono numerosi studi richiamati nella relazione illustrativa.

Inoltre, la quantità di energia consumata dal comparto (attualmente fornita dai combustibili fossili tradizionali, come carbone, petrolio e derivati, gas) è tale da posizionare le cementerie tra i principali impianti energivori. Ciò comporta una particolare necessità di individuare per il comparto in questioni soluzioni valide sotto profili sia ambientali/sanitari, sia industriali.

La scelta dei cementifici è quindi motivata anche dal fatto che tale tipologia di impianti è, già oggi, ben distribuita sul territorio nazionale, anche in quelle regioni italiane sprovviste di impianti dedicati (termovalorizzatori) che, invece, dovrebbero essere realizzati *ex novo*, producendo ulteriori pressioni sull'ambiente e sul territorio. Fermo restando che da soli i cementifici non possono essere il terminale di valorizzazione per tutti i rifiuti e che essi non possono che integrarsi in un piano organico di gestione dei rifiuti che prevede, ovviamente, anche altre forme di gestione dei rifiuti (anche attraverso impianti dedicati), i cementifici offrono il grande vantaggio di costituire degli impianti comunque già presenti sul territorio nazionale e in esercizio. Secondo i dati più aggiornati a disposizione (2011), in Italia esistono 57 cementerie a ciclo completo (dotate di forno) in grado di utilizzare i CSS. I CSS, di conseguenza, in quanto utilizzati in parziale sostituzione dei combustibili fossili tradizionali, non costituiscono una nuova fonte di pressione sull'ambiente non comportando, in quanto utilizzati in impianti già esistenti, peraltro soggetti a rigorose norme di tutela ambientale e della salute, impatti ambientali maggiori rispetto alle pratiche di combustione di combustibili fossili o rinnovabili in uso. L'utilizzo di CSS in cementifici è tecnicamente e ambientalmente sostenibile, come testimoniato dall'ampia diffusione in numerosi Paesi.

Nel nostro Paese, per le ragioni già dette, l'utilizzo del CSS è stato finora ridotto. Ciò avviene nonostante l'Italia sia tra il maggiore produttore europeo di cemento.

In termini numerici la percentuale media di sostituzione termica in Europa è pari al 19 % con 5.000.000 di tonnellate di combustibile fossile risparmiato e 8.000.000 di tonnellate di emissioni di CO₂ evitate. Appare opportuno ricordare, come già riportato in precedenza, che l'Italia, peraltro primo produttore di cemento in Europa, al confronto, può solamente vantare una percentuale media di sostituzione termica solamente pari all'8 % con 240.000 tonnellate di combustibile fossile risparmiato e 350.000 tonnellate di emissioni di CO₂ evitate.

A parità di livelli produttivi, il settore italiano del cemento stima di poter arrivare a sostituire circa 2.000.000 di tonnellate l'anno di combustibili fossili (pari al 50% dell'energia termica consumata) ottenendo una diminuzione 2.600.000 tonnellate l'anno di CO₂ risparmiate, pari a circa il 25% delle emissioni di CO₂ da combustione e di circa il 10% delle emissioni totali di CO₂ del settore., ovvero. Recenti studi hanno dimostrato che l'utilizzo del CDR e del CDR di qualità (CDR-Q), ora compresi nella categoria dei CSS, in impianti esistenti di produzione di clinker, in parziale sostituzione dei combustibili fossili tradizionali, comporta effetti significativi in termini di riduzione dell'emissioni di CO₂.

L'utilizzo del CSS in impianti di produzione del cemento risulta quindi, sotto molteplici profili (ambientali, energetici, tecnici, economici e territoriali), una soluzione ottimale con effetti benefici e sinergie vantaggiose per l'ambiente, per le comunità locali e per la competitività del relativo comparto produttivo.

Ai suddetti vantaggi, si aggiunge l'esistenza di una cornice giuridica sufficientemente definita e particolarmente rigorosa. L'utilizzo dei CSS nelle cementerie con capacità produttiva non inferiore a cinquecento tonnellate giorno è, infatti, attualmente soggetto alla normativa sul coincenerimento dei rifiuti (decreto legislativo n. 133/2005) ed all'autorizzazione integrata ambientale di cui al Titolo III-*bis*, Parte II, d.lgs. n. 152/2006, le cui prescrizioni forniscono tutte le necessarie garanzie di tutela ambientale e di salute umana.

B) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

Non si ravvisano svantaggi di alcun tipo.

Si sono diffusamente descritti i vantaggi dell'opzione prescelta (vedasi anche la relativa relazione illustrativa).

Il ritardo nel raggiungimento degli obiettivi assunti dall'Italia in sede internazionale ed europea in termini di diminuzione delle emissioni di gas climalteranti rende necessarie azioni volte ad identificare e valorizzare tutti i settori che offrono un significativo potenziale di riduzione. Si tratta non soltanto di evitare la comminatoria di sanzioni che andrebbero a gravare sulla finanza pubblica, ma innanzitutto di realizzare una politica energetica sostenibile garantendo al contempo la sicurezza dell'approvvigionamento energetico del nostro Paese. In tal senso, oltre a dare attuazione alle misure già intraprese nei settori tradizionali (industria, trasporti, ecc.), occorre valorizzare il potenziale di riduzione di gas climalteranti insito in altri settori, ad oggi non adeguatamente sfruttati quali, ad esempio, quello della valorizzazione energetica dei rifiuti in parziale sostituzione dei combustibili fossili non rinnovabili utilizzati per la produzione di clinker per cemento, un comparto caratterizzato da un'elevata intensità



energetica ed impronta di carbonio e con grandi potenzialità. Numerosi studi internazionali e nazionali – pur partendo da metodologie, assunzioni e dati non sempre coincidenti – convergono, infatti, sulla considerazione che il settore offra al riguardo notevoli prospettive.

Il crescente prezzo del petrolio e di altri combustibili primari (ad esempio, coke di petrolio e carbone fossile), sintomo di un'incipiente scarsità aggravata da un generale contesto di crisi economica, rende urgente la ricerca di fonti energetiche alternative. L'Italia è uno dei Paesi industrializzati maggiormente dipendente da importazioni dall'estero di fonti di energia, ciò che determina cronici squilibri della bilancia dei pagamenti. Considerazioni di carattere strategico impongono, inoltre, di garantire la massima diversificazione del mix energetico, la riduzione della dipendenza dalle fonti fossili e una maggiore sicurezza e stabilità degli approvvigionamenti. In tale scenario, è quindi necessario promuovere non soltanto lo sviluppo delle fonti rinnovabili, ma anche l'utilizzo di combustibili alternativi, con particolare riguardo a quelli prodotti da rifiuti, in particolare ai Combustibili Solidi Secondari (CSS), come meglio definiti all'articolo 183, comma 1, lett. cc), del codice ambientale, la cui valorizzazione in cementeria consente di trasformare un problema in una risorsa per un settore produttivo e per la collettività.

L'utilizzo di combustibili alternativi, con particolare riguardo a quelli prodotti da rifiuti, è anche particolarmente indicato sotto profili di politica industriale. Il crescente utilizzo di combustibili basati sulla biomassa "vergine" desta anche preoccupazioni sotto il profilo economico in quanto provoca distorsioni nel mercato dei prodotti alimentari (cereali, mais ecc.) e di alcune importanti produzioni industriali nazionali (carta, mobili, ecc.).

In aggiunta alle sfide derivanti dalle tematiche sopra delineate in estrema sintesi, l'Italia si trova a dover affrontare alcuni problemi prettamente nazionali legati alla gestione dei rifiuti.

La continua crescita della quantità di rifiuti costituisce un problema ambientale e territoriale comune a tutti i paesi industrializzati, ma con connotati più gravi per l'Italia e, in particolare, per alcune aree del nostro Paese che fanno ancora ampio ricorso allo smaltimento in discariche, di cui molte fra l'altro in via di esaurimento. La prassi dello smaltimento in discarica rappresenta non soltanto un potenziale rischio ambientale, ma anche un enorme spreco di risorse materiali ed energetiche quali sono i rifiuti.

In termini di riduzione di emissioni da gas climalteranti, il settore della gestione dei rifiuti rappresenta uno "stock affidabile" di risorse ad alto potenziale, ad oggi del tutto trascurato nel nostro Paese.

Infatti, come confermato dalle esperienze di altre nazioni (ad esempio, la Germania), una corretta gestione dei rifiuti, per un verso, consente una non irrilevante riduzione

delle emissioni di gas serra (ad es., il metano prodotto dalle emissioni dei rifiuti biodegradabili smaltiti in discarica), per altro verso, consente risparmi netti (“emissioni negative”) di gas climalteranti. L'utilizzo energetico dei rifiuti e dei prodotti derivati, al pari delle materie prime seconde derivanti da operazioni di riciclo/recupero, consente di risparmiare risorse primarie, evitando le conseguenti emissioni.

C) Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti ed indiretti.

L'intero ciclo del processo di utilizzo dei Combustibili solidi secondari (CSS) è monitorato. Infatti, la proposta di regolazione prevede, a fronte di una procedura semplificata, una serie di obblighi informativi a carico del gestore di un impianto.

Il decreto elenca in modo esaustivo la documentazione, e quindi gli obblighi informativi per i soggetti interessati, che dovranno esser presentati ed esaminati nell'ambito della procedura definita dal decreto.

L'articolo 4 concerne il contenuto della comunicazione mediante la quale il gestore dell'impianto avvia il procedimento unico di aggiornamento dell'AIA. A tal fine, il comma 1 richiama il consueto schema previsto per i procedimenti di modifica dell'autorizzazione dall'articolo 29 *nonies* del codice ambientale. I commi 2 e 3 elencano tassativamente i contenuti della comunicazione. La comunicazione è corredata, in particolare, da una relazione tecnica, dalla quale si desume che l'utilizzo del CSS è conforme alle migliori tecnologie disponibili e conduce, anche tenuto dei pertinenti criteri di verifica di cui all'allegato V della parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ove applicabili, ad un bilancio ambientale favorevole e da una sintesi non tecnica destinata al pubblico. Essa contiene inoltre informazioni relative ai quantitativi di CSS utilizzati, alle modalità tecniche e all'osservanza dei valori limite e delle prescrizioni dell'AIA (autorizzazione integrata ambientale). Alla comunicazione è allegata copia della documentazione pertinente (certificazione di qualità ambientale; progetto delle eventuali opere connesse e strumentali).

L'articolo 5 disciplina l'*iter* procedimentale e gli effetti del provvedimento di aggiornamento dell'AIA. La norma – pur essendo ispirata a criteri di semplificazione, accorpamento, integrazione ed eliminazione delle duplicazioni, coerentemente con la funzione promozionale che le attribuisce il legislatore – fa salve le “invarianti” individuate dall'analisi del modello procedimentale europeo. Il comma 1 disciplina la fase di avvio del procedimento, sottoponendo il potere dell'amministrazione competente di richiedere integrazioni documentali a un duplice limite: le integrazioni sono possibili esclusivamente con riguardo alla documentazione mancante rispetto all'elenco tassativo di cui al precedente articolo 4, e comunque possono essere richieste una sola volta ed entro un termine breve (trenta giorni). Nel caso le integrazioni non

siano fornite nel termine assegnato (non superiore a sessanta giorni) il procedimento è archiviato. Il comma 2 dell'articolo 5 disciplina la fase di pubblicità e partecipazione. La documentazione è resa integralmente accessibile via internet e al pubblico interessato è data facoltà di far pervenire osservazioni scritte nel termine di trenta giorni. Gli adempimenti pubblicitari previsti sono sostitutivi di quelli previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e assorbono quelli prescritti per gli eventuali procedimenti presupposti di cui alla Parte II del codice ambientale, anche ai fini della eventuale verifica di assoggettabilità al procedimento di valutazione d'impatto ambientale.

L'art. 3 comma 2, nel richiamare il procedimento unico di autorizzazione di cui al successivo articolo 5 del regolamento, introduce un obbligo di comunicazione preventiva coerente con il principio dell'elevato livello di tutela. A tal fine, almeno quindici giorni prima dell'effettivo utilizzo, il gestore dell'impianto deve trasmettere, secondo le modalità prescritte dall'autorizzazione, una comunicazione contenente l'elenco e la documentazione concernente gli impianti di produzione e le certificazioni di conformità a norma del CSS, ovvero, nei limiti della transitoria applicabilità della relativa disciplina, del combustibile da rifiuti (CDR) di cui al decreto ministeriale 5 febbraio 1998.

D) Eventuale comparazione con altre opzioni esaminate.

In considerazione del quadro normativo delineato dalle direttive comunitarie in materia e in relazione a quanto stabilito dalla Parte Quarta del decreto legislativo n.152 del 2006, in particolare l'art. 214, comma 1, non si è ritenuto di poter prevedere diverse opzioni rispetto a quella oggetto della proposta di regolazione.

In particolare la limitazione dei soggetti utilizzatori è apparsa necessaria per offrire la massima garanzia di tutela dell'ambiente e della salute umana. A mero titolo di esempio, poiché i cementifici operano a temperature molto elevate e la materia solida raggiunge i 1450°C; i gas raggiungono addirittura i 2000°C e tempi di residenza di assoluta garanzia in quanto alla formazione di diossine, tali impianti assicurano la distruzione di tutte le molecole inquinanti di natura organica eventualmente presenti nel combustibile, offrendo le massime garanzie in tema di tutela dell'ambiente e della salute umana.

E) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio

L'attuale critica congiuntura economica non si ritiene possa influire sul raggiungimento degli obiettivi prefissati. Infatti la presenza diffusa sul territorio di impianti in grado di produrre il Combustibili solidi secondari (CSS), così come la puntuale individuazione degli utilizzatori di tali combustibili, consente di ritenere immediata l'efficacia del provvedimento. Inoltre, l'arretratezza del Paese in tema di recupero e riciclo di rifiuti fa sì che la "materia prima" non scarseggi e prometta ai potenziali investitori discreti

margini di profitto. Ciò è dimostrato dal fatto che nonostante la crisi finanziaria internazionale, nell'area dell'euro gli unici indici di crescita positivi sono stati conquistati dalla cosiddetta green economy e tutti gli Stati hanno posto al centro dei propri programmi per la crescita e il recupero della produttività, politiche di sviluppo sostenibile.

SEZIONE VI - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA'

L'obiettivo della proposta di regolazione renderà maggiormente competitivi nel mercato internazionale e interno gli impianti che potranno sostituire il "combustibile primario" con il Combustibili solidi secondari (CSS). Peraltro la scelta di circoscrivere l'utilizzo di tale combustibile a determinate tipologie di impianti, evita ogni possibile distorsione del mercato privilegiando l'innovazione tecnologica, la ricerca e lo sviluppo. La proposta di regolazione altro non porterà che benefici in termini di competitività.

SEZIONE VII - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto.

Lo schema di regolamento detta una disciplina immediatamente applicabile che, individuando in modo puntuale delle procedure semplificate per l'utilizzo dei combustibili solidi secondari (CSS), non necessitano l'adozione di ulteriori provvedimenti attuativi.

Tutti gli impianti a cui si riferisce il decreto in esame sono impianti che sottostanno al regime della autorizzazione integrata ambientale. Pertanto, l'autorità competente ai fini dell'attuazione del presente decreto è "l'autorità competente" per il rilascio della rispettiva autorizzazione integrata ambientale (cfr. articolo 5, comma 1, lett. p) del D.Lgs. 152/06 e s.m.i. (tale definizione è richiamata dall'art. 2 comma 1 del decreto in esame che recita come segue: "*Ai fini del presente regolamento si applicano, per quanto non diversamente disposto, le definizioni di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e al decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133.*").

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Sarà cura del Ministero dell'Ambiente fornire, sul proprio sito informatico, informazione della pubblicazione del decreto illustrando le finalità dello stesso e i relativi contenuti.

C) Strumenti per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Sono applicati gli ordinari metodi statistici per la misurazione dell'effettività delle misure adottate. In considerazione della minuziosità delle informative che debbono essere rese dai produttori e dagli utilizzatori dei Combustibili solidi secondari (CSS), il Ministero sarà in grado di conoscere con estrema precisione non solo la quantità ma anche la qualità del combustibile prodotto dai rifiuti, la distribuzione sul territorio nazionale e, conseguentemente, raffrontando i dati, individuare eventuali punti deboli dell'intero ciclo di produzione e utilizzazione.

D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente a V.I.R.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare curerà l'elaborazione della verifica di impatto regolatorio, a cadenza biennale, avvalendosi dei dati forniti dai soggetti responsabili dell'attuazione del presente provvedimento, nei quali saranno presi in esame prioritariamente i seguenti aspetti:

- Quantificazione e verifica nel tempo dei quantitativi di CSS combustibili prodotti;
- Incremento della quantità di rifiuti recuperati;
- Analisi costi – benefici.

Dai riscontri effettuati potrà emergere l'esigenza di integrare o modificare l'intervento stesso considerato che gli indicatori statistici potranno rilevare nel corso di due anni se l'intervento è riuscito a realizzare gli obiettivi previsti.

ANALISI TECNICO NORMATIVA (A.T.N.)

(all. "A" alla Direttiva P.C.M. 10 settembre 2008 – G.U. n. 219 del 2008)

Amministrazioni proponenti: Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Titolo: Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante la disciplina dell'utilizzo di combustibili solidi secondari (CSS), in parziale sostituzione di combustibili fossili tradizionali, in cementifici soggetti al regime dell'autorizzazione integrata ambientale, ai sensi dell'articolo 214, comma 11, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni da adottarsi con le procedure previste dall'articolo 17, comma 2, della legge n.400 del 1988.

PARTE I - ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

La necessità è dettata dall'esigenza di porre in essere iniziative volte a ridurre la massa di rifiuti non riciclabili conferiti in discarica, favorendone il recupero, in conformità con la cosiddetta gerarchia dei rifiuti introdotta dalla direttiva comunitaria 2008/98/CE. La trasformazione dei rifiuti in un combustibile di secondario di qualità oltre che contribuire ad elevare lo standard di qualità ambientale del territorio, produce risparmio energetico e abbassa i costi di produzione dell'energia, in linea con la politica del Governo in tema di competitività delle imprese italiane ed anche in relazione alla riduzione della dipendenza dalle fonti di energia di importazione.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Lo schema di regolamento è formulato nel rispetto dei dettami normativi della Parte Quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 come modificato dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, di attuazione della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti. In particolare, il comma 11 dell'articolo 214 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, prevede che con decreto da adottarsi con le procedure previste dall'articolo 17, comma 2, della legge n.400 del 1988, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro dello sviluppo economico, siano individuate le condizioni alle quali l'utilizzo di un combustibile alternativo, in parziale sostituzione dei combustibili fossili tradizionali, sia da qualificarsi ad ogni effetto come modifica non

sostanziale. Con siffatta locuzione il Legislatore ha inteso conformare e guidare la sfera di discrezionalità amministrativa e tecnica, comunque spettante all'amministrazione procedente, prevedendo l'individuazione di una serie di condizioni, soddisfatte le quali l'utilizzo del combustibile alternativo gode di un apposito regime giuridico semplificato che assorbe e sostituisce ogni ulteriore atto di assenso eventualmente presupposto o comunque necessario ai sensi della Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, del decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, nonché, ove occorra, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

La proposta in esame prevede un regime semplificato per il trattamento dei rifiuti destinati alla produzione di CSS-Combustibile destinato ad alcune particolari tipologie di impianti (cementifici, centrali termiche per la produzione di energia elettrica), interamente afferente al decreto legislativo n.152 del 2006, senza incidere in modo diretto sui contenuti normativi vigenti.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Il provvedimento non presenta profili d'incompatibilità con i principi costituzionali.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Non sussistono problemi di compatibilità con le competenze delle autonomie locali. La disciplina recata dal presente decreto attiene, infatti, alla materia della tutela dell'ambiente che, ai sensi dell'articolo 117, comma 1, lettera s) della Costituzione è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

La materia è interamente attribuita allo Stato ed al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. E' pertanto assicurata la compatibilità con i principi in titolo.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

Il provvedimento non comporta effetti di rilegificazione.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Non risultano iniziative vertenti su materia analoga.

- 9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza, ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.

Non si ha cognizione di profili giurisprudenziali attinenti all'oggetto dell'intervento normativo proposto, né di giudizi di costituzionalità pendenti nella stessa materia.

PARTE II - CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

- 10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

Il provvedimento non presenta profili d'incompatibilità con l'ordinamento comunitario. Peraltro, contenendo norme tecniche soggette alla procedura di informazione di cui alla direttiva 98/34/CE, come modificata dalla direttiva 98/48/CE, il provvedimento sarà notificato alla Commissione europea.

- 11) Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano procedure d'infrazione vertenti sulla materia.

- 12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Il provvedimento non presenta profili d'incompatibilità con gli obblighi internazionali.

- 13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano indicazioni giurisprudenziali, né giudizi pendenti sul medesimo oggetto.

- 14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano indicazioni giurisprudenziali, né giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto.

- 15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Lo schema di regolazione riproduce in parte le proposte di regolamentazione vigenti nei Paesi membri della Comunità. Peraltro la materia del CSS- Combustibile è oggetto della norma tecnica armonizzata UNI EN 15358 puntualmente richiamata.

PARTE III - ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Non vengono utilizzate nel testo definizioni normative che non appartengano già al linguaggio tecnico-giuridico di settore. In alcuni casi è stato necessario il ricorso a terminologia straniera in quanto comunemente utilizzata e comunque priva di esatta corrispondenza nella lingua italiana. (ad esempio il termine "Clinker" che corrisponde ad uno scarto composto di parti eterogenee non più distinguibili)

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

Si è verificata la correttezza dei riferimenti normativi citati nel provvedimento, anche con riferimento alla loro esatta individuazione.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Lo schema di decreto non apporta modifiche alla normativa vigente e, pertanto, non è stato fatto ricorso alla tecnica della novella.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Il provvedimento non produce effetti abrogativi impliciti.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Il provvedimento in esame non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente..

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non risultano aperte deleghe sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Non sono previsti ulteriori atti successivi per l'attuazione della proposta di regolazione in quanto immediatamente applicabile.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione delle necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Per la predisposizione dell'intervento normativo sono stati utilizzati dati statistici disponibili a livello nazionale.

