

Il D.M. n. 22/2013, attua l'articolo 184-ter del Testo unico ambientale

RIFIUTI

Combustibili solidi secondari: al via il primo decreto sull' "end-of-waste"

di David Röttgen, partner dello Studio Legale Ambientalex

Il decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 14 febbraio 2013, n. 22, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 14 marzo 2013, costituisce un'attuazione dell'articolo 184-ter, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Sulla scia delle indicazioni fornite dalla nuova direttiva 2008/98/CE, l'articolo 184-ter ha istituito il cosiddetto "meccanismo EoW" finalizzato a chiarire quando un rifiuto, a valle di determinate operazioni di recupero, cessa di essere tale. Il provvedimento costituisce il primo regolamento emanato in forza del citato articolo 184-ter ("Cessazione della qualifica di rifiuto"), strumento ritenuto idoneo per far sì che la produzione e l'utilizzo di determinate tipologie di combustibile solido secondario (CSS) avvenga nel più rigoroso rispetto degli *standard* di tutela dell'ambiente e della salute umana coniugando benefici ambientali con benefici economici.

RIFIUTI - COMBUSTIBILI SOLIDI SECONDARI - "END OF WASTE" - D.M. N. 22/2013

Nella *Gazzetta Ufficiale* del 14 marzo 2013, n. 62, è stato pubblicato il decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 14 febbraio 2013, n. 22, «Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto

di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni». Il D.M. n. 22/2013 rappresenta il primo decreto *end-of-waste* (di segui-

to *EoW*)^[1] emanato in attuazione dell'articolo 184-ter, D.Lgs. n. 152/2006, con l'intento di far sì che la produzione e l'utilizzo di determinate tipologie di combustibile solido secondario (CSS) avvenga nel più rigoroso rispetto degli stan-

[1] Per un'analisi dei dubbi interpretativi relativi all'art. 6, direttiva 2008/98/CE sui rifiuti, si rinvia al contributo nel volume: Commento alla Direttiva n. 2008/98/CE sui rifiuti, Milano, 2009, a cura di F. Giampietro.

ard di tutela dell'ambiente e della salute umana.

L'art. 184-ter, D.Lgs. n. 152/2006

L'articolo 184-ter, D.Lgs. n. 152/2006 ("Testo unico ambientale"), è stato introdotto nell'ambito della riforma della normativa ambientale compiuta nel 2010 attraverso 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. L'art. 184-ter, provvedimento citato, permette di definire, attraverso l'emanazione di specifici provvedimenti, criteri rispettosi di un elevato *standard* di tutela dell'ambiente e della salute umana affinché determinate tipologie di rifiuti cessino, a valle di determinate operazioni di recupero, di essere qualificati come un rifiuto.

Lo strumento dell'*EoW* costituisce una misura concreta per dare attuazione alla "gerarchia dei rifiuti" promuovendo il riciclaggio e il recupero di rifiuti e concedendo il "premio" che questi, a valle di opportune operazioni di trattamento, acquisiscano lo *status* di prodotto contribuendo a ridurre il consumo di materie prime vergini e l'ammontare di materiale da destinare allo smaltimento, così riducendo l'uso di risorse anche attraverso l'utilizzo di materie prime ottenute dal recupero di rifiuti. L'attuazione di questo meccanismo permette, quindi, di incoraggiare la produzione di prodotti (le *ex* materie prime secondarie) di alta qualità, aumentare la fiducia dei consumatori che ne saranno gli utilizzatori e diminuire gli oneri superflui derivanti dalla gestione di queste materie prime secondarie che rifiuti non sono, bensì materiali da riutilizzare nel ciclo economico. La cessazione dello *sta-*

tus di rifiuto costituisce, quindi, uno dei principali strumenti previsti dalla direttiva 2008/98/CE, attraverso i quali creare una società del riciclo e del recupero. Infatti, la messa in atto di un'economia a ciclo chiuso e lo sviluppo di una società del riciclo e recupero, obiettivo dichiarato degli Organi comunitari, presuppongono necessariamente l'istituzione di un meccanismo per definire la "cessazione della qualifica di rifiuto". La realizzazione di una "società del riciclo e del recupero" sarà solamente possibile qualora i prodotti (le *ex* materie prime secondarie), risultato di un riciclaggio o recupero di alta qualità, potranno nuovamente essere introdotte sul mercato ed essere in grado di competere con le materie prime vergini. Ciò sarà possibile solo qualora sia accordato alle prime lo stesso *status* giuridico delle seconde, ossia quello di prodotto. Al contrario, fino a quando un oggetto o una sostanza conserveranno (nonostante siano il risultato di un riciclaggio o recupero di alta qualità) lo *status* giuridico di rifiuto, essi non potranno competere con le materie prime risultando, di conseguenza, fortemente discriminati. Ciò, oltre a non contribuire a creare l'auspicata società del recupero e del riciclo, continuerebbe a non diminuire il consumo di risorse naturali e materie prime.

Dalla valenza ambientale consegue anche la valenza economica della "cessazione della qualifica di rifiuto". La valenza economica sussiste non solo per il singolo soggetto, ma anche per la collettività generando, pertanto, anche benefici sociali. Il beneficio è dato dal fatto di non avere un rifiuto bensì un prodotto che, in quanto tale, potrà avere un mercato e quindi un valore positivo rispetto al rifiuto che, nella stragrande maggioranza dei casi, non ha alcun valore, ma costituisce piuttosto una passività a carico del singolo o della collettività (tariffa rifiuti). La "cessazione della qualifica di

rifiuto" costituisce pertanto il "premio" per chi effettua il riciclaggio e il recupero di rifiuti trasformandoli in materiali riutilizzabili nei cicli economici, in questo modo contribuendo a ridurre il consumo di materie prime e l'ammontare di rifiuti da destinare allo smaltimento.

La normativa permette di dare ora avvio alla definizione, a livello nazionale, dei criteri *EoW* attraverso



Il testo integrale del D.M. 14 febbraio 2013, n. 22, è disponibile nella sezione "Notizie normative" del sito <http://abbonati.ambientesicurezza24ore.com/>

l'emanazione di uno o più decreti ministeriali *ad hoc* (si veda l'art. 184-ter, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006). La materia presenta difficoltà tecniche tali da rendere lo strumento del decreto ministeriale più idoneo rispetto a uno strumento quale, per esempio, un decreto legislativo. Sotto profili di tecnica legislativa l'articolo 184-ter, provvedimento citato, costituisce una norma programmatica demandando a specifici decreti ministeriali la definizione degli specifici criteri *EoW* (ferma restando la possibilità che anche un'autorizzazione ordinaria possa autorizzare un'operazione di recupero che comporti la cessazione della qualifica di un rifiuto). L'emanazione di provvedimenti in materia di "cessazione della qualifica di rifiuto" costituisce pertanto un tassello indispensabile non solo per lo sviluppo di una società del riciclo e recupero, ma anche per il risparmio di materie prime naturali.

Il background del D.M. n. 22/2013

Al fine di dare attuazione al potenziale energetico ambientale insito nell'utilizzo di determinate tipologie di combustibile solido secondario (CSS) in alcuni impianti industriali

idonei a questo fine, il D.M. n. 22/2013, ha istituito, (in linea con le disposizioni del D.Lgs. n. 152/2006 sopra richiamate e la *ratio* ispiratrice delle stesse) una disciplina giuridica per regolamentare la produzione e l'utilizzo del combustibile solido secondario (CSS) in alcuni impianti industriali prescelti che, per le garanzie fornite in campo ambientale e tecnico, sono particolarmente idonei a questo fine.

Il provvedimento in oggetto si ispira a due principi:

- elevato livello di tutela ambientale;
- semplificazione amministrativa.

L'applicazione integrata di questi 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 ambientale) si traduce nella determinazione di criteri per la cesazione della qualifica di rifiuto nel rispetto delle condizioni stabilite dall'art. 184-ter, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006.

Il secondo principio (semplificazione) costituisce il risvolto "premiabile" dell'applicazione del principio dell'elevato livello di tutela. Il sistema amministrativo italiano, nonostante i reiterati interventi di semplificazione, continua a essere caratterizzato da un notevole grado di complessità organizzativa e procedimentale che costituisce una sostanziale barriera dissuasiva per ogni nuova iniziativa imprenditoriale e va a comporre una quota, spesso preponderante, di quel cronico dislivello di competitività che affligge il sistema-paese. Il legislatore italiano ha evidentemente ritenuto necessario avviare a queste disfunzioni operando su più fronti. Il provvedimento in oggetto prevede l'individuazione di una serie di criteri, soddisfatte le quali determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS) cessano di essere

un rifiuto e di essere assoggettati al relativo regime giuridico.

CSS: di cosa si tratta esattamente

L'Italia, come peraltro anche altri Stati membri dell'UE, ha da anni sviluppato uno specifico "know-how" relativo al combustibile solido secondario (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) l'utilizzo industriale del CSS a fini energetici di prodotti analoghi costituisce una prassi industriale consolidata.

Il combustibile solido secondario (CSS) è oggetto di una specifica normazione tecnica e giuridica. Come CSS è solo ed esclusivamente da intendersi il combustibile solido prodotto da rifiuti (solamente non pericolosi) che rispetti effettivamente le caratteristiche di classificazione e di specificazione individuate dalle norme tecniche UNI EN 15359 [articolo 183, comma 1, lettera cc), D.Lgs. n. 152/2006].

Il CSS non è da confondere con i rifiuti tal quali (per esempio, eco balle). Il CSS è ottenuto da un complesso processo di produzione, soggetto alla normativa rifiuti e a controlli. Le attuali tecnologie industriali di produzione del CSS consentono l'ottenimento di un combustibile che presenta caratteristiche e parametri qualitativi del tutto paragonabili (in alcuni casi addirittura migliorativi) rispetto a combustibili tradizionali (potere calorifico, minor concentrazione di inquinanti, contenuto di biomassa ecc.).

A livello comunitario esiste, con specifico riferimento al CSS, una apposita regolamentazione tecnica di riferimento, costituita da un insieme di norme sviluppate e approvate dallo specifico comitato tecnico pubblicato nella forma definitiva

di *European Norm* (EN) e quindi vincolante per ciascuno Stato membro e/o ente federato che aderisce al CEN.

Per le sue particolari qualità tecniche descritte attraverso una specifica norma europea (CEN), il CSS, grazie anche alla quota di biomassa non vergine in esso contenuta, si pone dal punto di vista ambientale ed energetico come valida alternativa all'utilizzo di combustibili tradizionali. La tecnologia è comprovatamente sicura sotto il profilo sanitario e pienamente sostenibile dal punto di vista ambientale, posto che fa parte delle migliori tecniche disponibili (MTD/BAT, ossia: *Reference Document on Best Available Techniques in the Cement, Lime and Magnesium Oxide Manufacturing Industries* del maggio 2010) indicate dalla normativa comunitaria per la corretta gestione ambientale dei cementifici.

Queste norme sono state recepite anche dall'Italia con la norma UNI EN 15359:11 «*Combustibili solidi secondari - Classificazione e specifiche*», utilizzata come riferimento dalla normativa italiana. La norma UNI EN 15359:11 è la versione ufficiale per l'Italia della norma europea EN 15359 (edizione novembre 2011) e classifica il CSS in base a tre parametri:

- potere calorifico inferiore (parametro commerciale);
- contenuto di cloro (parametro di processo);
- contenuto di mercurio (parametro ambientale).

Gli altri parametri, essendo di carattere merceologico, sono definiti (in ossequio all'art. 184-ter, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 152/2006) tra produttore e utilizzatore del combustibile solido secondario (CSS).

Gli impianti industriali idonei all'utilizzo del CSS

I parametri qualitativi e le caratteristiche chimico-fisiche rendono il

CSS, principalmente, utilizzabile in centrali termoelettriche e cementifici quale combustibile in parziale sostituzione dei combustibili tradizionali (quali, ad esempio, il carbone fossile o il *coke* di petrolio).

L'equivalenza del CSS a un combustibile tradizionale è data da un insieme complesso di fattori, con particolare riguardo a parametri tipici quali:

- il potere calorifico ;
- il comportamento in fase di combustione;
- le dimensioni delle particelle combustibili;
- il tempo di vaporizzazione (cinetiche di volatilizzazione).

Per quanto concerne gli impianti nei quali utilizzare il CSS, il provvedimento in oggetto circoscrive la sfera applicativa della disciplina a impianti soggetti alla normativa AIA (cementifici e centrali termoelettriche).

Specificatamente per quanto riguarda i cementifici, il ciclo della produzione del cemento, per le sue caratteristiche tecniche (e in particolare le elevate temperature di combustione e i tempi di permanenza negli impianti necessari e 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, ottimizzandone al tempo stesso l'apporto calorico e il contributo positivo sull'impatto ambientale. Sul punto esistono numerosi studi nazionali e internazionali.

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 sistema organico di gestione dei rifiuti che prevede, ovviamente, anche altre forme di gestione dei rifiuti (anche attraverso

impianti dedicati, ossia termovalorizzatori), i cementifici offrono il grande vantaggio di costituire degli impianti comunque già presenti sul territorio nazionale, in esercizio e con tempi autorizzativi ridotti rispetto a impianti di nuova costruzione. Comunque sia, l'utilizzo di CSS in cementifici, oltre a essere tecnicamente e ambientalmente sostenibile, è ampiamente diffuso in numerosi Stati membri "avanzati".

Le garanzie ambientali previste dal D.M. 15 febbraio 2011, n. 22, sono di molteplice aspetto. Dapprima, si ricorda che gli impianti, nei quali si prevede di utilizzare un CSS-Combustibile, ossia un CSS che ha raggiunto lo status di *EoW*, devono soddisfare requisiti di eccellenza ambientale (Autorizzazione Integrata Ambientale, Migliori Tecniche Disponibili e programma di costante miglioramento delle prestazioni ambientali).

Per quanto riguarda la sfera di applicazione oggettiva del provvedimento in oggetto, l'utilizzo del CSS-Combustibile è previsto solamente negli impianti di produzione di cemento aventi capacità di produzione superiore a 500 ton/giorno di *clinker* e in possesso di autorizzazione integrata ambientale purché dotati di certificazione di qualità ambientale (UNI EN ISO 14001 oppure EMAS) nonché negli impianti con potenza termica di combustione di oltre 50 MW, in possesso di autorizzazione integrata ambientale e dotati di certificazione di qualità ambientale (UNI EN ISO 14001 oppure EMAS).

Gli impianti soggetti ad AIA sono obbligati al rispetto delle migliori tecniche disponibili (BAT) e sono oggetto di una penetrante potestà autorizzatoria e di controllo dell'amministrazione competente. 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-*quattordicesima*, D.Lgs. n. 152/2006).

In aggiunta, l'impianto deve aderire a 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 (*Eco-management and Audit Scheme* - EMAS).

Gli impianti che utilizzano il CSS-Combustibile sono soggetti, come si dirà meglio in seguito, alle pertinenti disposizioni del D.Lgs. n. 133/2005, applicabili al coincenerimento, con cui sono state trasposte nell'ordinamento italiano i dettami previsti dagli artt. 6 («*procedure di consegna e ricezione*»), 7 («*condizioni di esercizio*»), 9 («*residui*»), 10 («*controllo e la sorveglianza*») e 11 («*prescrizioni per le misurazioni*»), direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 dicembre 2000, n. 2000/76/CE, sull'incenerimento dei rifiuti (fatte salve le diverse prescrizioni più restrittive contenute nella rispettiva autorizzazione integrata ambientale).

L'applicazione dei suddetti *standard*, valevoli in tutta Europa, fa sì che sia rispettata anche la condizione *d)* dell'art. 184-*ter*, D.Lgs. n. 152/2006, che richiede che «*l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi*

negativi sull'ambiente o sulla salute umana». Sul punto si sono accese nel tempo molte discussioni tra gli esperti di settore; tuttavia il criterio di cui alla citata lettera d), art. 184-ter, provvedimento citato, attribuisce unicamente importanza alla fase di utilizzo della sostanza o dell'oggetto. Al contrario, non richiede in nessuna parte che il candidato *EoW* debba avere le stesse caratteristiche di materiali vergini equivalenti.

l'Italia a confronto con gli altri Stati membri

Nonostante l'Italia sia tra i maggiori produttori europei di cemento, i 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 a 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.

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 ton-

nellate di emissioni di CO₂ evitate [si vedano le 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].

I benefici energetici del CSS

Sotto profili energetici, i benefici del combustibile solido secondario (CSS) consistono:

- nella elevata sicurezza dell'approvvigionamento di combustibili riducendo la dipendenza da combustibili importati attraverso la promozione del tanto auspicato *fuel mix*;
- in una corrispondente riduzione dell'importazione di combustibili da Paesi terzi;
- riduzione del consumo di risorse naturali attraverso l'utilizzo di determinate tipologie di combustibile solido secondario (CSS) in parziale sostituzione di combustibili primari, quali per esempio il carbone fossile o la biomassa vergine;
- in un 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.);
- sostegno (grazie all'elevato contenuto di biomassa nel CSS) al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla direttiva 2009/28/CE in materia di fonti energetiche rinnovabili.

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 questo 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) la cui valorizzazione in determinati comparti industriali (cementifici, centrali termoelettriche) consente di trasformare un problema in una risorsa per un settore produttivo e per la collettività (per esempio la riduzione della tariffa rifiuti).

Alcune tipologie di combustibili solidi secondari (CSS) presentano qualità merceologiche tali da giustificare, sotto profili normativi, il loro inquadramento non più come rifiuto, ma addirittura come un autentico prodotto combustibile.

I benefici ambientali del CSS

- Sinergia del processo di produzione del combustibile solido secondario (CSS) con la raccolta differenziata in quanto sia i requisiti merceologici del combustibile solido secondario (CSS) sia le tecnologie adottate per la sua produzione, rendono necessario, a monte, effettuare la raccolta differenziata. Il combustibile solido secondario (CSS) è prodotto utilizzando prevalentemente rifiuto non riciclabile che, nella prassi in Italia, viene ancora smaltito tramite conferimento in discarica;
- riduzione dei costosi trasporti transfrontalieri di rifiuti;
- grado di maggior ricorso alle operazioni di riciclaggio e recupero e minor ricorso allo smaltimento nelle discariche (ormai in via di

esaurimento), in linea con gli obiettivi previsti dalla direttiva europea 1999/31/CE;

- grado di riduzione delle emissioni di CO₂ scaturenti dalle discariche;
- istituzione di una gestione moderna dei rifiuti, in grado di contribuire a fornire delle soluzioni ambientalmente ed economicamente valide per risolvere la situazione di emergenza rifiuti in molte regioni italiane (la valorizzazione dei rifiuti dovrebbe tradursi per il cittadino in un concreto vantaggio in termini di riduzione della tassa sullo smaltimento dei rifiuti);
- promozione dello sviluppo di un'industria del recupero di alta qualità in grado di competere, anche sui mercati esteri, con i concorrenti stranieri e generare una maggiore confidenza del mercato nella qualità del materiale recuperato.

Analisi di dettaglio del D.M. n. 22/2013

Nello scenario descritto si colloca il D.M. 15 febbraio 2013, n. 22, che consta di 17 articoli e 4 Allegati.

Articolo 1 - Applicazione del decreto

L'articolo 1 chiarisce al **comma 1** la finalità del provvedimento volto a definire, nel rispetto dell'art. 184-ter, commi 2 e 3, D.Lgs. n. 152/2006, i criteri specifici da rispettarsi affinché alcune specifiche tipologie di combustibile solido secondario (CSS), come definito all'articolo 183, comma 1, lettera cc), provvedimento citato, cessino di essere un rifiuto ai sensi e per gli effetti del citato articolo 184-ter. Una simile disposizione chiarisce che non tutte le tipologie di combustibile solido secondario (CSS) possono accedere allo *status* di fine rifiuto, ma che tale *status* giuridico possa essere assegnato solamente a quelle tipologie di combustibile solido secondario (CSS) che corri-

spondano alle caratteristiche meglio identificate dal D.M. n. 22/2013, purché siano comunque rispettate le altre condizioni stabilite nei Titoli 3 e 4 del medesimo provvedimento. Oltre a essere stati sottoposti a un'operazione che soddisfi i requisiti richiesti dall'art. 6, direttiva 2008/98/CE, e dall'art. 184-ter, D.Lgs. n. 152/2006, per un'operazione di recupero di materia, il combustibile solido secondario (CSS) dovrà, per giungere allo stato di *EoW*, anche soddisfare i criteri specifici definiti dal provvedimento.

Il **comma 2** specifica che il provvedimento ha stabilito le procedure e le modalità affinché sia le fasi di produzione che le fasi di utilizzo del CSS-Combustibile, comprese le fasi propedeutiche alle stesse, avvengano senza pericolo per la salute dell'uomo e senza pregiudizio per l'ambiente. I titoli 2 e 3 del provvedimento hanno stabilito le rispettive procedure e modalità per le fasi di produzione e le fasi di utilizzo del CSS-Combustibile.

Articolo 2 - Ambito di applicazione

L'articolo 2 ha individuato al **comma 1** la sfera oggettiva di applicazione del D.M. n. 22/2013, chiarendo che lo stesso si applica esclusivamente alla produzione del CSS-Combustibile come definito all'art. 3, comma 1, lettera e), provvedimento in oggetto, all'utilizzo dello stesso negli impianti definiti all'art. 3, comma 1, lettere b) e c), provvedimento in oggetto, ai fini della produzione di energia elettrica o termica. Conseguentemente, le tipologie di tipologie di combustibile solido secondario (CSS), diverse dal CSS-Combustibile, continuano a essere classificate come rifiuto. Lo stesso dicasi per le tipologie di combustibile solido secondario (CSS) che pur rispettando le caratteristiche chimico-fisiche del CSS-Combustibile, sono utilizzate in im-

pianti diversi da quelli definiti all'art. 3, comma 1, lettere b) e c), provvedimento citato.

Il **comma 2** ha precisato, come cita la relazione illustrativa, «*anche a fini di semplificazione del testo normativo, che ogni riferimento operato dal Decreto a disposizioni di diritto europeo e nazionale, ovvero a norme e regolamentazioni tecniche, deve intendersi rivolto anche alle relative modifiche e integrazioni. Il "rinvio dinamico", così istituito, assicura il permanente aggiornamento delle disposizioni del Decreto, anche con particolare riguardo alle evoluzioni tecnico-scientifiche in materia recepite a livello europeo*».

Articolo 3 - Definizioni

Nell'articolo 3 è presente un **unico comma** che reca nove definizioni. Il comma richiama le definizioni del D.Lgs. n. 152/2006, nonché del decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133 (attuazione della direttiva 2000/76/CE, in materia di incenerimento dei rifiuti). Il richiamo è necessario dal momento che la cessazione della qualifica di rifiuto di alcune tipologie di combustibile solido secondario (CSS), denominate, ai fini del provvedimento in oggetto, «*CSS-Combustibile*», non comporta la disapplicazione della normativa sui rifiuti nelle fasi di produzione del CSS-Combustibile. Infatti, nelle fasi precedenti a quella in cui alcune tipologie di (CSS) raggiungono lo *status* di fine rifiuto, il processo di produzione del CSS-Combustibile è comunque assoggettato al regime giuridico dei rifiuti. Inoltre, come meglio esplicitato al Titolo 4, provvedimento in oggetto, durante le fasi di utilizzo del CSS-Combustibile, ossia del combustibile solido secondario (CSS) che ha raggiunto lo *status* di "fine rifiuto", si applicano comunque anche (e non solo, si veda art. 13, comma 2, D.M. n. 22/2013) i valori limite di emissioni in atmo-

sfera indicati o calcolati secondo quanto descritto nell'Allegato 2, decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, fatte salve le diverse prescrizioni più restrittive contenute nella rispettiva autorizzazione integrata ambientale vigente alla data di entrata in vigore del provvedimento in oggetto, ai sensi del Titolo III-bis, Parte II, D.Lgs. n. 152/2006.

- La **prima** definizione riguarda quella di «*autorità competente*». La definizione riflette la circostanza che, ai fini del provvedimento in oggetto, il CSS-Combustibile può essere prodotto solamente in impianti soggetti all'autorizzazione integrata ambientale, oppure all'autorizzazione ai sensi del Titolo IV, Capo IV, D.Lgs. n. 152/2006. Per quanto riguarda l'utilizzo del CSS-Combustibile, la definizione riflette la circostanza che il CSS-Combustibile può essere utilizzato come un non-rifiuto solamente in impianti soggetti all'autorizzazione integrata ambientale ai sensi del Titolo III bis, D.Lgs. n. 152/2006. La circostanza che il CSS-Combustibile possa essere solamente utilizzato in impianti soggetti al regime dell'autorizzazione integrata ambientale garantisce intrinsecamente un elevato livello di sicurezza ambientale.
- La **seconda** definizione riguarda quella di «*cementificio*». La definizione ha la funzione di indicare, come cita la relazione illustrativa, «*la tipologia di impianti nei quali è permesso l'utilizzo del CSS-Combustibile. Per garantire un elevato standard di rispetto delle norme ambientali, come cementificio è da intendersi solamente un impianto di produzione di cemento avente capacità di produzione superiore a 500 ton/g di clinker e soggetto al regime di cui al Titolo III-bis della Parte II TUA, in possesso di autorizzazione integrata ambientale e dotato di*

certificazione di qualità ambientale secondo la norma UNI EN ISO 14001 oppure, in alternativa, di registrazione ai sensi della vigente disciplina comunitaria sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)». Per quanto concerne la tipologia di impianti, in fase di prima attuazione del meccanismo del "fine rifiuto" a determinate tipologie di combustibile solido secondario (CSS), si è ristretta l'applicazione agli impianti di produzione di cemento a ciclo completo con capacità produttiva superiore 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.

- La **terza** definizione riguarda quella di «*centrale termoelettrica*». La definizione ha, al pari di quella relativa al cementificio, la funzione di indicare la tipologia di impianti nei quali sia permesso l'utilizzo del CSS-Combustibile. Per garantire un elevato *standard* di rispetto delle norme ambientali, è da intendersi solamente un impianto di combustione con potenza termica di combustione di oltre 50 MW di cui al punto 2, sottopunto 1.1, Allegato VIII alla Parte Seconda, D.Lgs. n. 152/2006, in possesso di autorizzazione integrata ambientale purché dotato di certificazione di

qualità ambientale secondo la norma UNI EN ISO 14001 oppure, in alternativa, di registrazione ai sensi della vigente disciplina comunitaria sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).

- La **quarta** definizione riguarda quella di «*combustibile solido secondario (CSS)*». La definizione rimanda a quella del combustibile solido secondario, come definito all'art. 183, comma 1, lettera cc), D.Lgs. n. 152/2006. La definizione, seppur ripetitiva rispetto al citato art. 183, comma 1, lettera cc), è stata inserita al fine di agevolare l'introduzione della definizione di CSS-Combustibile di cui alla successiva lettera e) che assume, nell'insieme del provvedimento, una funzione centrale.
- La **quinta** definizione riguarda quella di «*CSS-Combustibile*» dovendosi intendere per tale il sottolotto, come definito alla successiva lettera h), di combustibile solido secondario (CSS) per il quale risulta emessa una dichiarazione di conformità nel rispetto di quanto disposto all'art. 8, comma 2, provvedimento in oggetto. Con l'emissione della dichiarazione di conformità, nel rispetto di quanto disposto all'art. 8, comma 2, un sottolotto di CSS-Combustibile cessa, ai sensi dell'art. 184-ter, D.Lgs. n. 152/2006, di essere un rifiuto.
- La **sesta** definizione riguarda quella di «*lotto*» dovendosi intendere per tale un campione rappresentativo, classificato e caratterizzato conformemente alla norma UNI EN 15359 di un quantitativo complessivo di sottolotti comunque non superiore a 1.500 tonnellate, per i quali sono state emesse dichiarazioni di conformità nel rispetto di quanto disposto all'art. 8, comma 2, provvedimento citato. La scelta del limite

delle 1.500 tonnellate è stata operata in conformità alla norma UNI EN 15442.

- La **settima** definizione riguarda quella di «*produttore*» dovendosi per tale intendere il gestore dell'impianto di produzione del CSS-Combustibile, soggetto o ad autorizzazione integrata ambientale ai sensi del Titolo III-*bis*, D.Lgs. n. 152/2006, oppure ad autorizzazione ai sensi del Titolo IV, Capo IV, D.Lgs. n. 152/2006.
- L'**ottava** definizione riguarda quella di «*sottolotto*» dovendosi intendere per tale la quantità di combustibile solido secondario (CSS) prodotta, su base giornaliera, in conformità alle norme di cui al Titolo 2, D.M. n. 22/2013, ha assegnato, come cita la relazione illustrativa, «*alla definizione di "sottolotto" una funzione essenziale. A differenza della definizione di "lotto", la definizione di "sottolotto" non prevede un limite quantitativo bensì solamente un limite giornaliero. Il "sottolotto" non potrà comunque essere maggiore al quantitativo di 1.500 tonnellate di combustibile solido secondario (CSS) di cui è costituito un "lotto". Il "sottolotto" costituisce la quantità di combustibile solido secondario (CSS) prodotto in relazione alla quale viene emessa, qualora siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 8, comma 2, la dichiarazione di conformità, il che comporta che il relativo sottolotto di combustibile solido secondario (CSS) cessi, ai sensi dell'art. 184-ter TUA, di essere un rifiuto potendo, quindi, essere classificato come un CSS-Combustibile*».
- La **nona** definizione riguarda quella di «*utilizzatore*» dovendosi intendere per tale il gestore dell'impianto che utilizza il CSS-Combustibile in parziale sostituzione di combustibili fossili tradizionali. Nella prassi i predetti im-

pianti possono utilizzare varie tipologie di combustibili. L'utilizzatore potrà, infatti, optare (sulla base di considerazioni di carattere economico o ambientale) di sostituire un determinato combustibile (ad esempio, *pet coke* o anche rifiuti) in tutto o in parte con un CSS-Combustibile. La quota di sostituzione con il CSS-Combustibile dipenderà dalla qualità dello stesso e da scelte e limiti di carattere anche tecnico operativo. In alcuni casi il CSS-Combustibile potrà sostituire interamente altri combustibili (ad esempio, il cementificio usa un 10% di *pet coke* che potrà essere interamente sostituito dal CSS-Combustibile). In altri casi il CSS-Combustibile potrà sostituire solo parzialmente altri combustibili (ad esempio, il cementificio usa un 100% di carbone che non potrà, per motivi tecnici, essere interamente sostituito dal CSS-Combustibile).

Articolo 4 - Cessazione della qualifica di rifiuto

L'articolo consta di 3 commi:

- Il **comma 1** nasce dall'esigenza di individuare il momento esatto in cui il combustibile solido secondario (CSS) prodotto in conformità alle disposizioni di cui al Titolo 2 cessa di essere un rifiuto potendo, di conseguenza, essere classificato come un CSS-Combustibile. Considerato che ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto è comunque necessario effettuare una serie di analisi finalizzate a confermare le caratteristiche di classificazione del combustibile solido secondario (CSS) prodotto, e che in attesa delle analisi il combustibile solido secondario (CSS) non può cessare di essere un rifiuto, il D.M. n. 22/2013, stabilisce un quantitativo di combustibile solido secondario (CSS) in relazione al quale appare praticabile effettuare tali

analisi. Le analisi dovranno essere eseguite su ciascun sottolotto. Solo all'esito delle analisi il produttore potrà procedere con l'emissione della dichiarazione di conformità nel rispetto di quanto disposto all'art. 8, comma 2, provvedimento citato. Come riporta la relazione illustrativa, «*l'emissione di tale certificato rappresenta il momento in cui il combustibile solido secondario (CSS) cessa di essere un rifiuto potendo, di conseguenza, essere classificato come un CSS-Combustibile. Nei momenti precedenti il combustibile solido secondario (CSS), anche se corrispondente a tutti i criteri di cui all'art. 8, comma 1, sarà comunque da classificare come un rifiuto. Tenuto conto che gli impianti di produzione possono avere capacità ridotte di deposito di combustibile solido secondario (CSS), onde evitare accumuli ingenti o la necessità di movimentare il combustibile solido secondario (CSS) all'esterno dell'impianto di produzione*», il D.M. n. 22/2013, prevede che le analisi necessarie propedeutiche all'emissione della dichiarazione di conformità nel rispetto di quanto disposto all'art. 8, comma 2, provvedimento citato, vengano fatte su campioni giornalieri. Ciò anche al fine di evitare che i combustibili solidi secondari (CSS) circolino, in attesa dell'emissione della dichiarazione di conformità, all'esterno del perimetro dell'impianto di produzione senza che ne sia accertato lo status di "fine rifiuto". Alla luce di quanto affermato, un sottolotto di CSS-Combustibile cessa di essere un rifiuto con l'emissione della dichiarazione di conformità nel rispetto di quanto disposto all'articolo 8, comma 2, provvedimento citato.

- Il **comma 2** nasce dall'esigenza di assoggettare il CSS-Combustibile,

uscito dal regime dei rifiuti, comunque a procedure e modalità di gestione senza generare pericolo per la salute dell'uomo e senza pregiudizio per l'ambiente. Per tale motivo il comma 2 statuisce che, nelle fasi successive all'emissione della dichiarazione di conformità di cui all'art. 8, provvedimento in oggetto, il sottolotto di CSS-Combustibile è gestito in conformità alle norme di cui ai Titoli 3 e 4, D.M. n. 22/2013, che garantiscono un elevato livello di tutela per la salute dell'uomo e dell'ambiente. La previsione di un "percorso guidato" del CSS-Combustibile, oltre a essere in linea con le condizioni di cui all'art. 184-ter, comma 1, lettere c) e d), D.Lgs. n. 152/2006, è necessario anche in considerazione del fatto che lo stesso CSS-Combustibile costituisce, previo aggiornamento dell'Allegato X, un combustibile alla stessa stregua di altri combustibili.

- Il **comma 3** ha la finalità di fare sì che il sottolotto di CSS-Combustibile che, successivamente all'emissione della dichiarazione di cui all'art. 8, D.M. n. 22/2013, si riveli non essere conforme alle caratteristiche di classificazione di cui all'Allegato 1, tabella 1, provvedimento citato, sia comunque gestito in modo da prevenire pericoli per la salute dell'uomo o pregiudizi per l'ambiente. A questo fine il comma 3 dispone che il rispettivo detentore abbia l'obbligo di gestire il predetto sottolotto come un rifiuto ai sensi e per gli effetti della Parte IV, D.Lgs. n. 152/2006.

Come riporta la relazione illustrativa, «l'obbligo di gestione in conformità alla normativa in materia di rifiuti sorge ex nunc nel momento stesso in cui è accertata la non conformità alle caratteristiche di classificazione di cui all'Allegato 1, tabella 1. Qualora un lotto costituito da sottolotti, in

relazione al quale siano state emesse dichiarazioni di conformità, si riveli non essere conforme alle caratteristiche di specificazione di cui all'Allegato 1 - tabella 2, restano comunque impregiudicati gli effetti della dichiarazione di conformità emessa in relazione ai predetti sottolotti; conseguentemente, resta ferma la qualifica dei rispettivi sottolotti come un autentico prodotto che ha cessato di essere un rifiuto ai sensi e per gli effetti del Decreto. Le caratteristiche di specificazione di cui all'Allegato 1, tabella 2, hanno, infatti, solamente una funzione commerciale senza pregiudicare l'effettiva utilizzabilità del CSS-Combustibile nelle modalità indicate dal Decreto».

Al fine di assoggettare il soggetto che detiene il predetto sottolotto al momento in cui è venuta meno la conformità dello stesso alle caratteristiche di classificazione di cui all'Allegato 1, tabella 1, D.M. n. 22/2013, a tutti gli obblighi derivanti dalla normativa dei rifiuti, lo stesso viene qualificato come produttore iniziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 183, comma 1, lettera f), D.Lgs. n. 152/2006.

La qualifica di produttore iniziale del rifiuto permette allo stesso di ricorrere, ove siano soddisfatte le condizioni, al regime previsto per il deposito temporaneo dei rifiuti (art. 183, comma 1, lett. bb), D.Lgs. n. 152/2006).

Articolo 5 - Impianto per la produzione del CSS-Combustibile

L'articolo consta di un unico comma ed è il primo articolo del Titolo 2 relativo alla fase di produzione del CSS-Combustibile.

Prima di entrare nel dettaglio del Titolo 2, appare opportuno premettere qualche informazione di carattere generale sul processo di produzione del combustibile solido

secondario (CSS).

Il combustibile solido secondario (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 combustibile solido secondario (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 combustibile solido secondario (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 (a esempio, il trattamento meccanico-biologico), una parte dei rifiuti non pericolosi in combustibile solido secondario (CSS). I processi di produzione dello stesso, 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 comunque non pericolosi).

Durante il processo di produzione del combustibile solido secondario (CSS) viene significativamente ridotto il rischio ambientale e sanitario intrinsecamente presente nei rifiuti in entrata all'impianto di produzione. Il processo di produzione del combustibile solido secondario (CSS), soggetto a tutte le prescrizioni previste dalla normativa sui rifiuti, è finalizzato, in estrema sintesi, a 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 combustibile solido secondario (CSS) sono prodotte partendo dal rifiuto derivante dalla raccolta differenziata.

La non pericolosità del rifiuto in entrata al processo di produzione, richiesta espressamente dall'art. 6, provvedimento in oggetto, è garantita dall'applicazione di procedure di gestione della qualità, i cui esiti portano all'applicazione di 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 a eliminare il rischio di percolato e ridurre significativamente l'emissione di odori e il carico di batteri. Seguono operazioni di essiccazione con stabilizzazione e 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 (per esempio, muffe e batteri) e, conseguentemente, il rischio biologico. Anche l'allontanamento, prima della produzione del combustibile solido secondario (CSS), del materiale a granulometria ridotta (per setacciatura/sottovaglio piut-

tosto 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 a operazioni di finitura e confezionamento come da richiesta dell'utilizzatore del combustibile solido secondario (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 (come il carbone fossile o il *coke di petrolio*). L'equivalenza del combustibile solido secondario (CSS) a un combustibile tradizionale è data da un insieme complesso di fattori, con particolare riguardo a parametri tipici quali il potere calorifico, 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, sporcoamento o erosione delle parti di caldaia anche dovuti alla formazione di eutetici bassofondenti).

Infine, l'esigenza di prestazioni equivalenti impone che il "CSS" sia gestibile nella fase dello stoccag-

gio, della movimentazione e alimentazione dei bruciatori in maniera analoga a qualsiasi altro combustibile tradizionale. In questo caso, i parametri determinanti sono ancora umidità, pezzatura e 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 a un combustibile tradizionale. Queste caratteristiche rendono lo stesso 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 di produzione sopra descritto, il "CSS" non soltanto costituisce una frazione delle quantità di rifiuti originariamente entrati nell'impianto di produzione^[2], ma presenta caratteristiche diverse rispetto al rifiuto originario, note e classificabili secondo le norme UNI EN relative al combustibile solido secondario (CSS).

In ragione della diversa natura e composizione del rifiuto speciale rispetto al rifiuto urbano, le procedure di produzione del combustibile solido secondario (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 (per esempio, *car-fluff*, plastiche in genere non altrimenti recuperabili, fanghi biologici essiccati ecc.).

[2] 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 (si veda tabella 29 "Bilancio di massa del ciclo di produzione del CSS").

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

Tanto premesso circa il processo di produzione del combustibile solido secondario (CSS) in generale, l'articolo 5 nasce dall'esigenza di prevedere, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 2, provvedimento in oggetto, un elevato grado di tutela ambientale per quanto riguarda gli impianti che possono produrre un CSS-Combustibile, ossia un combustibile solido secondario (CSS) che abbia le caratteristiche necessarie da poter cessare di essere qualificato come un rifiuto.

Un CSS-Combustibile può essere prodotto solamente in impianti autorizzati ai sensi del Titolo III-*bis*, Parte II, D.Lgs. n. 152/2006, oppure in procedura ordinaria, in conformità alle disposizioni della Parte IV, provvedimento citato, comunque dotati di certificazione di qualità ambientale secondo la norma UNI EN 15358 ovvero, in alternativa, di registrazione ai sensi della vigente disciplina comunitaria sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS). Onde garantire un elevato *standard* di tutela dell'ambiente e della salute umana, è stato ritenuto opportuno escludere il combustibile solido secondario (CSS) prodotto da impianti autorizzati in procedura semplificata dal poter accedere allo *status* di fine rifiuto. Come riporta la relazione illustrativa, «nell'ottica di garantire un adeguato periodo transitorio per dotarsi di una certificazione di qualità ambientale secondo la norma UNI EN 15358, all'articolo 16, comma 2, si introduce un periodo transitorio di sei mesi a partire

dall'entrata in vigore del Decreto in cui le certificazioni UNI EN ISO 9001 e 14001 sono considerate equivalenti alla certificazione di qualità ambientale secondo la norma UNI EN 15358».

Articolo 6 - Rifiuti ammessi per la produzione del CSS-Combustibile

L'articolo individua la tipologia di rifiuti ammessi per la produzione del CSS-Combustibile e consta di tre commi che dettano prescrizioni relativamente al materiale in ingresso all'impianto di produzione del CSS-Combustibile.

Il **comma 1** nasce dall'esigenza di controllare la tipologia di rifiuto in ingresso all'impianto di produzione al fine e di garantire la produzione di un combustibile solido secondario (CSS) avente determinate caratteristiche merceologiche e ambientali. Pertanto il provvedimento in oggetto prevede in modo cautelativo delle restrizioni sul materiale in entrata.

Con l'inserimento di prescrizioni relativamente al processo di produzione, si inserisce un elemento riconosciuto dalla metodologia sviluppata dallo studio commissionato dalla Commissione europea (DG Ambiente) all'*Institute for Prospective Technological Studies* di Sevilla (di seguito, *IPTS*).

Sebbene il controllo della tipologia di rifiuto in ingresso all'impianto di produzione non sia, in base alla predetta metodologia adottata dalla Commissione europea in tema di *EoW*, un obbligo, il legislatore ha ritenuto cautelativo adottare prescrizioni in questo senso stabilendo che per la produzione del CSS-Combustibile sono solamente ammessi i rifiuti urbani e i rifiuti speciali.

La scelta accurata in relazione alle caratteristiche del materiale in entrata al processo di recupero di materia è determinante per la capacità di controllare e ridurre il livello di rischio proveniente dal materiale

nelle successive fasi di utilizzo (per esempio, emissioni al cammino oppure attraverso adeguati controlli di qualità). Salvo diverse disposizioni contenute nell'Allegato 2, provvedimento in oggetto, non sono, infatti, ammessi i rifiuti non pericolosi elencati nell'Allegato 2 nonché i rifiuti pericolosi.

Il **comma 2** ha la finalità di evitare che la produzione del CSS-Combustibile avvenga nel mancato rispetto della gerarchia dei rifiuti. Nella gerarchia del trattamento dei rifiuti di cui all'art. 179, D.Lgs. n. 152/2006, il riciclo si colloca, tra le opzioni più virtuose per il trattamento dei rifiuti.

Il processo di produzione del CSS-Combustibile e, più in generale, del combustibile solido secondario (CSS), è sinergico con la raccolta differenziata finalizzata al riciclo in quanto sono gli stessi requisiti merceologici a cui deve corrispondere il CSS-Combustibile a rendere necessaria a monte l'effettuazione di una raccolta differenziata di materiali quali il vetro e le diverse tipologie di metalli. I macchinari utilizzati per la produzione del CSS-Combustibile trarrebbero, infatti, danni dalla presenza di materiali inerti, motivo per cui la raccolta differenziata rappresenta sempre una soluzione integrante da anteporre al processo di produzione del CSS-Combustibile. Complessivamente, il processo di produzione del CSS-Combustibile è quindi sinergico con la raccolta differenziata.

A ogni modo, onde evitare che la produzione del CSS-Combustibile avvenga da rifiuti che, secondo l'art. 179, D.Lgs. n. 152/2006, potrebbero essere avviati, alla luce dei criteri stabiliti dai commi 1 e 3 del citato articolo, al riciclo, siano destinati alla produzione di CSS-Combustibile, ossia a una forma di recupero di materia che non costituisce un riciclo, al comma 2, art. 6, provvedimento in oggetto è previ-

sto che l'avvio dei rifiuti alla produzione del CSS-Combustibile deve avvenire nel rispetto dell'articolo 179, D.Lgs. n. 152/2006.

Il **comma 3** risponde a un'esigenza di carattere produttivo. Tecnicamente la produzione del CSS-Combustibile può anche prevedere l'utilizzo di materiali classificati non come rifiuto, ma come prodotto o sottoprodotto. È questo il caso, per esempio, del cosiddetto "fine nastro" o di altri scarti di produzione che sono spesso anche acquistati dai produttori di CSS-Combustibile per le proprie caratteristiche chimico-fisiche.

Il comma 3 fa pertanto salva la possibilità di utilizzare per la produzione di CSS-Combustibile anche materiali non classificati come rifiuto purché non pericolosi ai sensi del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio, 16 dicembre 2008, n. 1272/2008, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele che modifica e abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento (CE) n. 1907/2006. Il D.M. n. 22/2013, è stato ritenuto lo strumento opportuno per garantire un elevato grado di tutela ambientale. Il provvedimento in oggetto norma, infatti, la classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze chimiche e delle loro miscele in funzione delle loro proprietà chimico-fisiche, tossicologiche ed ecotossicologiche e la loro successiva etichettatura per permettere l'immissione in tutto il mercato europeo.

Articolo 7 - Processo di produzione del CSS-Combustibile

L'articolo consta di cinque commi che dettano prescrizioni relativamente al processo di produzione del CSS-Combustibile.

Con l'inserimento di prescrizioni relativamente al processo di produ-

zione, si risponde alla metodologia sviluppata dallo studio commissionato dalla Commissione europea (DG Ambiente) all'IPTS. L'IPTS è uno dei sette istituti scientifici del Centro comune di ricerca (*Joint Research Center*), ossia della Direzione Generale della Commissione europea e fornisce un sostegno scientifico e tecnico alla progettazione, allo sviluppo, all'attuazione e al controllo delle politiche dell'Unione Europea fornendo delle risposte dotate di un solido fondamento scientifico.

Ai fini dell'*EoW*, come riporta la relazione illustrativa, *«lo studio assegna importanza al processo di produzione da assoggettare a controlli di qualità, possibilmente attraverso la fissazione di parametri tecnici e passaggi procedurali base (best practice, nel rispetto delle regole ambientali) per garantire uno specifico risultato che assicuri il rispetto di determinati standard di prodotto (ad esempio, meccanismi di segregazione, di eliminazione di sostanze pericolose/nocive, di controllo, di stabilizzazione, fissazione di target chimici o fisici ecc.)». Sebbene la necessità di effettuare controlli sul processo di produzione possa venire meno qualora tale funzione possa essere assorbita da processi di controllo all'esito del processo di produzione, che attestino la corrispondenza del materiale prodotto agli standard di qualità specificatamente applicabili, nel caso di specie è stato ritenuto cautelativo stabilire comunque anche delle prescrizioni per la fase di produzione del CSS-Combustibile».*

In particolare, il **comma 1** sembra rispondere all'esigenza di garantire una neutralità del D.M. n. 22/2013, in termini tecnologici onde non pregiudicare lo sviluppo di nuove tecnologie di produzione del CSS-Combustibile che finirebbe per fossilizzare il progresso tecnologico. La produzione del CSS-Combustibile,

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-Combustibile 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. In generale, i processi di produzione del combustibile solido secondario (CSS), sebbene standardizzati, possono essere variamente articolati da produttore a produttore in relazione alle specifiche tecnologie e al *know how* in concreto utilizzati. In questa ottica, il comma 1 stabilisce che la produzione del CSS-Combustibile avviene secondo processi e tecniche di produzione elencate, in modo solamente esemplificativo e ovviamente non esaustivo, nell'Allegato 3, che chiarisce che la produzione del CSS-Combustibile può avvenire secondo i processi e le tecniche elencate nell'Allegato B delle norme tecniche UNI EN 15359, specifiche per la produzione del combustibile solido secondario (CSS). Il richiamo alla citata norma tecnica di settore è da intendersi effettuato a scopo meramente illustrativo e indicativo dei processi e delle tecniche per la produzione di un CSS-Combustibile, e non produce, né è inteso a produrre, alcun carattere prescrittivo ai fini del rilascio di un qualsiasi atto abilitativo per la costruzione e l'esercizio di un impianto per la produzione del CSS-Combustibile. La scelta dei processi e delle singole tecniche di produzione del CSS-Combustibile nonché la sequenza delle varie fasi, attività e processi è a completa e libera scelta di ciascun produttore di un CSS-Combustibile,

operata anche in base a scelte tecniche che possono anche essere derivate da uno specifico *know how* talvolta coperto da brevetti. La definizione della sequenza o dell'insieme delle fasi, attività o processi di trattamento adottate individualmente da ciascun produttore del CSS-Combustibile può comunque essere soggetta a variazioni anche in relazione allo sviluppo e progresso tecnologico e di processo.

Il **comma 2** risponde all'esigenza di garantire che la produzione del CSS-Combustibile avvenga solo ed esclusivamente in un apposito impianto, debitamente autorizzato ai sensi della normativa rifiuti, al fine di garantire il necessario livello di tutela della salute umana e dell'ambiente. Il comma in questione richiede pertanto che tutte le fasi di produzione del CSS-Combustibile siano comunque soggette alle disposizioni della Parte IV, D.Lgs. n. 152/2006, alle altre disposizioni applicabili.

Il **comma 3** ha la finalità di introdurre un obiettivo ambientalmente e tecnologicamente ambizioso. Il processo di produzione del CSS-Combustibile non comporta solamente la produzione di materiale qualificabile come CSS-Combustibile, ma anche la produzione di materiale qualificabile come rifiuto. All'esito del processo, il CSS-Combustibile costituisce una frazione delle quantità di rifiuti originariamente entrati nell'impianto di produzione (come già ricordato, 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 - si veda tabella 29 "Bilancio di massa del ciclo di produzione del CSS").

L'obiettivo del comma 3 è quello di garantire la virtuosità del processo di produzione del CSS-Combustibile non solo con riferimento ai materiali in ingresso all'impianto di produzione (art. 6, comma 2), ma anche a valle dello stesso processo prevedendo che i rifiuti prodotti nell'ambito del predetto processo di produzione siano gestiti nel rispetto delle disposizioni della Parte IV, D.Lgs. n. 152/2006, e, per quanto ambientalmente ed economicamente praticabile, secondo l'ordine di priorità di cui all'art. 179, D.Lgs. n. 152/2006.

Il **comma 4** ha istituito, come riporta la relazione illustrativa, «*l'obbligo per il produttore del CSS-Combustibile di determinare, con riferimento a ciascun sottolotto, con modalità conformi a quanto indicato dalla norma UNI EN 15359, la classificazione dello stesso sulla base dei parametri e delle classi 1, 2, 3 e relative combinazioni, elencate nella tabella 1 dell'Allegato 1 del Decreto. Tale classificazione è un presupposto essenziale per l'emissione della dichiarazione di conformità ai sensi dell'articolo 8, a sua volta condizione necessaria per il raggiungimento dello status di fine rifiuto del combustibile solido secondario (CSS). L'emissione della dichiarazione di conformità può solamente avvenire con riferimento al combustibile solido secondario (CSS) avente caratteristiche chimico-fisiche definite dalle classi 1, 2 o 3 e relative combinazioni, riferite a ciascun sottolotto. Pertanto, il produttore verifica, all'esito del processo di produzione del combustibile solido secondario (CSS), che il relativo sottolotto, come definito all'articolo 2, lett. h) del Decreto, sia conforme alle caratteristiche di classificazione della tabella 1 dell'Allegato*

1 del Decreto. Tale tabella riporta la classificazione del combustibile solido secondario (CSS), come definito all'articolo 183, comma 1, lettera cc), TUA, in base ai requisiti della norma tecnica armonizzata UNI EN 15359 "Solid recovered fuels" (SRF), acronimo inglese per i combustibili solidi secondari (CSS)».

La citata norma UNI EN 15359, elaborata dal Comitato Europeo di Normalizzazione (CEN), nel rispetto di considerazioni di massima tutela ambientale, definisce a livello europeo le caratteristiche di tali combustibili.

I parametri determinati dalla nuova disciplina sono stati individuati sulla base di numerosi studi condotti sia in occasione della definizione della norma UNI EN 15359, sia dei progetti di verifica della bontà dello schema tecnico comunitario^[3]. La procedura di approvazione della normativa tecnica EN 15359, il cui sviluppo è stato direttamente seguito e monitorato direttamente dalla Commissione europea (DG ENV) che all'origine del processo ne aveva dato mandato al CEN (DG TREN + DG ENV Mandate M/325 of 26.8.2002), ha visto la partecipazione in sede europea dell'Istituto per le politiche ambientali ed ecologiche "ÖKOPOL" (www.oekopol.de) che ha tra i compiti statutari la verifica della rispondenza delle norme comunitarie con la tutela dell'ambiente e la salute dei cittadini. Presso il CTI (Comitato termotecnico italiano) nella fase di stesura delle linee guida per sulla UNI EN 15359, ha preso parte l'agenzia per la protezione e prevenzione dell'ambiente della Regione Veneto. La norma UNI EN 15359, armonizzata con la legislazione comunitaria, ha definito le classi di combustibili solidi secondari (CSS) sulla sola

[3] La relazione illustrativa riporta i seguenti studi: progetto quovadis <http://quovadis.rse-web.it/>, progetto recofuel http://cordis.europa.eu/projects/rcn/85202_en.html e progetto Recombio: <http://recombio.eu-projects.de/>

base di tre parametri (e relative classi), riconosciuti strategicamente per importanza ambientale, tecnologica e prestazionale/economica, quali PCI (parametro commerciale), Cl (parametro di processo) e Hg (parametro ambientale). In base a queste caratteristiche i combustibili sono suddivisi in 5 classi come evidenziato in tabella 1, Allegato 1, D.M. n. 22/2013.

In particolare, le verifiche effettuate nell'ambito del processo di stesura delle norme CEN europee hanno portato a dimostrare come il parametro Hg sia da considerarsi uno stimatore generale, sufficiente e adeguato rispetto al contenuto di inquinanti rilevanti ai fini ambientali, tra i quali i parametri precedentemente individuati dal D.M. 5 febbraio 1998. Parametri quali, a esempio, umidità, contenuto di ceneri, contenuto di vetro, temperatura di rammollimento delle ceneri, non rappresentano dei parametri rilevanti ai fini ambientali, ma sono dei riferimenti tecnici che peraltro fanno riferimento a tecnologie risalenti ai primi anni '90 e pertanto da ritenersi superati.

La possibilità di valutare le caratteristiche ambientali attraverso la determinazione di un unico parametro permette di ridurre la tempistica (e conseguentemente i costi) delle analisi a fronte di un pari grado di tutela.

Inoltre, si evidenzia come la norma UNI EN 15359, preveda che il contenuto in metalli debba essere definito in sede contrattuale tra le parti e di come questo debba comunque essere valutato in funzione delle tecnologie di abbattimento impiegate presso l'impianto utilizzatore e dei valori limite stabiliti comunque da una norma ambientalmente comunque cautelativa, ossia della tabella 2, Allegato 1, D.Lgs. n. 133/2005.

di conformità

L'articolo consta di sei commi che dettano prescrizioni relativamente alla dichiarazione di conformità. L'emissione di questo certificato in conformità a quanto previsto dall'art. 8, comma 2, D.M. n. 22/2013, rappresenta il momento in cui il combustibile solido secondario (CSS) cessa di essere un rifiuto potendo, di conseguenza, essere classificato come un CSS-Combustibile. Nei momenti precedenti all'emissione del certificato il "CSS", anche se corrispondente a tutti i criteri di cui all'art. 8, comma 1, provvedimento in oggetto, sarà comunque da classificare come un rifiuto speciale.

L'articolo 8 riflette la metodologia adottata dalla Commissione europea in tema di *end-of-waste*, che identifica nella corrispondenza di un materiale prodotto agli *standard* di qualità specificatamente applicabili un elemento imprescindibile ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto dello stesso materiale. In astratto, in tale contesto assumono importanza i parametri di qualità fissati a livello nazionale o comunitario (per esempio, gli *standard* elaborati dal CEN) come anche la fissazione di limiti per contaminanti oppure limiti massimi per impurità tali da contribuire a un alto livello di protezione per la salute umana e l'ambiente.

Il materiale in uscita all'impianto di produzione dello stesso deve presentare:

- qualità specifiche, ossia criteri tecnici tali da assicurare la funzionalità e la sicurezza e l'uso sicuro del materiale;
- parametri chimici/fisici/biologici tali da assicurare che il materiale possa sostituire materie prime e tali da assicurare che abbiano caratteristiche per il processo/l'utilizzo a cui sono destinati;
- limiti di concentrazione di contaminanti rischiosi per l'ambiente o

la salute umana tali per permettere il loro utilizzo nel processo a cui sono destinati.

Tanto premesso, con specifico riferimento a ciascun sottolotto di combustibile solido secondario (CSS), il **comma 1** stabilisce, ai fini dell'emissione della dichiarazione di conformità, una serie di requisiti che devono essere soddisfatti.

In particolare, il produttore deve verificare, per ciascun sottolotto di combustibile solido secondario (CSS):

- il rispetto delle prescrizioni contenute agli articoli 5, 6, 7 e 9, provvedimento in oggetto;
- fatto salvo quanto previsto al successivo comma 5, la rispondenza alle caratteristiche di classificazione sulla base dei parametri e delle classi 1, 2, 3 e relative combinazioni, elencate nella Tabella 1, Allegato 1, provvedimento in oggetto;
- i dati identificativi dell'utilizzatore del CSS-Combustibile;
- il rispetto delle disposizioni nazionali e comunitarie relative all'immissione sul mercato e la commercializzazione dei prodotti (REACH).

In concreto, il comma 1 ha elencato una serie di condizioni, identificate dalle lettere *a)-d)*, che devono essere cumulativamente verificate dal produttore del CSS-Combustibile.

Le condizioni previste dall'articolo 8 sono state determinate in ossequio alle prescrizioni obbligatorie (cosiddette "*condizioni*") previste dall'art. 184-ter, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006, e alla metodologia stabilite dalla Commissione europea in tema di "cessazione della qualifica di rifiuto".

La condizione *a)* e *b)* dell'art. 8, comma 1, provvedimento citato richiede di fornire elementi di supporto relativamente alle condizioni stabilite dall'art. 184-ter, comma 1, lett. *c)* e *d)*, D.Lgs. n. 152/2006, riguardando, nello specifico, la verifica del rispetto delle prescrizioni

contenute, agli articoli 5, 6, 7 e 9, D.M. n. 22/2013, rispettivamente all'impianto per la produzione del CSS-Combustibile, ai rifiuti ammessi per la produzione del CSS-Combustibile, al processo di produzione dello stesso e al sistema di gestione della qualità.

Anche la condizione *b)* dell'art. 8, comma 1, provvedimento citato, richiede di fornire elementi di supporto relativamente alle condizioni stabilite dall'art. 184-ter, comma 1, lett. *c)* e *d)*, D.Lgs. n. 152/2006, prevedendo, in conseguenza degli obblighi di cui all'art. 7, comma 4, provvedimento in oggetto, l'obbligo di verificare con riferimento a ciascun sottolotto la rispondenza dello stesso alle caratteristiche di classificazione sulla base dei parametri e delle classi 1, 2, 3 e relative combinazioni, elencate nella Tabella 1, Allegato 1, D.M. n. 22/2013. Fatto salvo quanto stabilito al comma 5, la rispondenza del sottolotto di combustibile solido secondario (CSS) alle caratteristiche di specificazione di cui nella Tabella 2, Allegato 1, provvedimento in oggetto, non costituisce un presupposto per l'emanazione della dichiarazione di conformità.

La condizione *c)*, art. 8, comma 1, provvedimento in oggetto, richiede di fornire elementi di supporto relativamente al requisito dell'art. 184-ter, comma 1, lettere *a)* e *b)*, D.Lgs. n. 152/2006. Sebbene la citata lettera *b)* non esiga la certezza di utilizzo, cautelativamente la norma in questione richiede di fornire prova dell'esistenza di un mercato, di una domanda indicando anche i dati identificativi dell'utilizzatore del CSS-Combustibile.

Anche la condizione *d)*, art. 8, comma 1, provvedimento in oggetto, richiede di fornire elementi di supporto relativamente alle condizioni stabilite dall'art. 184-ter, comma 1, lett. *c)* e *d)*, D.Lgs. n. 152/2006, stabilendo, di conse-

guenza, una serie di obblighi riferiti alla normativa REACH (acronimo di *Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals*), ossia al regolamento CE n. 1907/2006. Il regolamento comunitario non si applica al rifiuto, bensì ai prodotti, e quindi anche a ciò che ha cessato di essere un rifiuto. Al fine di poter cessare di essere qualificato come un fine rifiuto, in base alla lettera *d)*, costituisce condizione essenziale che il combustibile solido secondario (CSS) prodotto sia conforme alla normativa REACH e sia pertanto registrato. La conformità del combustibile solido secondario (CSS) alla normativa REACH, richiesta obbligatoriamente ai fini della "cessazione della qualifica di rifiuto", costituisce un elemento garante del rispetto di un elevato *standard* di tutela dell'ambiente e della salute umana. Il regolamento CE n. 1907/2006, è il sistema europeo integrato di registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche. REACH nasce dall'esigenza di rafforzare la protezione della salute umana e dell'ambiente dagli effetti nocivi delle sostanze chimiche e al tempo stesso mira a migliorare la competitività e la capacità di innovazione dell'industria chimica europea. Il REACH è entrato in vigore il 1° giugno 2007. Le aziende che importano e fabbricano sostanze in quantitativi pari o superiori a una t/anno devono presentare all'ECHA un *dossier* di registrazione. Le sostanze *Phase-in* possono usufruire di tempi più lunghi per la registrazione (2010, 2013, 2018) a fronte di una pre-registrazione.

Il **comma 2** ha perseguito la finalità di chiarire, anche a fini della tracciabilità, le modalità per l'emissione della dichiarazione di conformità che costituisce, si ricorda, presupposto essenziale al fine della cessazione della qualifica di rifiuto

del combustibile solido secondario (CSS). Il comma in questione prevede, innanzitutto, che la dichiarazione di conformità possa essere solamente emessa in caso di esito positivo della verifica di cui al comma 1. Pertanto, qualora la verifica di cui al comma 1 non desse un esito positivo, il combustibile solido secondario (CSS) generato dall'impianto di produzione resta assoggettato alla normativa rifiuti. Qualora il combustibile solido secondario (CSS) non sia rispondente alle specifiche di classificazione delle classi 1, 2, 3 e relative combinazioni, elencate nell'Allegato 1, tabella 1, D.M. n. 22/2013, resta ferma la facoltà del produttore di sottoporre il predetto "CSS" nuovamente a trattamento all'interno dell'impianto con la finalità di ottenere un CSS conforme ai predetti parametri. La dichiarazione di conformità deve essere emessa in conformità al modello di cui all'Allegato 4. L'Allegato 4 prevede, oltre a una serie di dichiarazioni con cui si attesta il rispetto delle condizioni di cui al comma 1, art. 8, provvedimento citato, l'indicazione dell'anagrafica del produttore e dell'utilizzatore del CSS-Combustibile con indicazione di una serie di altri dettagli. Il produttore conserva presso l'impianto di produzione una copia della dichiarazione di conformità per un anno dalla data del rilascio della stessa, mettendola a disposizione delle autorità di controllo che la richiedano. La dichiarazione di conformità può anche essere conservata su supporto elettronico.

Il **comma 3** stabilisce l'obbligo per il produttore di conservare, per un mese dalla data di emissione del certificato di conformità, per ciascun sottolotto di CSS-Combustibile in relazione al quale è stata emessa una dichiarazione di conformità, un campione rappresentativo classificato e caratterizzato conformemente alla norma UNI EN

15359.

Il **comma 4** chiarisce che in assenza di una dichiarazione di conformità emessa nel rispetto del presente articolo e dell'Allegato 4, il combustibile solido secondario (CSS) sia gestito in conformità alla Parte IV, D.Lgs. n. 152/2006.

I **commi 5 e 6** stabiliscono le procedure per la verifica del combustibile solido secondario (CSS) alle caratteristiche di specificazione di cui all'Allegato 1, *tabella 2*, D.M. n. 22/2013.

L'Allegato 1 prevede due diverse tabelle:

- la *tabella 1*, identica alla relativa norma del UNI EN 15359, prevede una classificazione del CSS sulla base dei parametri e delle classi 1, 2, 3 e relative combinazioni;
- la *tabella 2*, anch'essa tratta dalla relativa norma del UNI EN 15359, prevede delle cd. caratteristiche di specificazione. A differenza dei parametri della *tabella 1*, i parametri della *tabella 2* non hanno carattere ambientale bensì meramente commerciale.

Mentre la verifica della corrispondenza del CSS ai valori stabiliti dalla *tabella 1* è fondamentale per il corretto utilizzo e avviene in tempi tecnici di analisi molto rapidi, la verifica della corrispondenza del CSS alle cosiddette caratteristiche di specificazione stabilite dalla *tabella 2* (di carattere più commerciale) impiega un lasso di tempo quantificabile in almeno uno o due giorni.

In base al **comma 5**, nel periodo previsto intercorrente tra la messa in esercizio e la messa a regime di un impianto di produzione del CSS-Combustibile, il produttore è tenuto a procedere, con riferimento a ciascun sottolotto, e quindi al termine di ciascuna giornata, non solamente alla classificazione del combustibile solido secondario (CSS) sulla base dei parametri e delle classi 1, 2, 3 e relative combinazioni di cui all'Allegato 1, *tabella 1*,

ma anche alla verifica della corrispondenza dello stesso alle caratteristiche di specificazione di cui all'Allegato 1, *tabella 2*, provvedimento in oggetto. Sebbene la procedura abbia posto un onere amministrativo non indifferente a carico del produttore, è stato evidentemente ritenuto opportuno, per motivi cautelativi, prevedere (nel periodo previsto intercorrente tra la messa in esercizio e la messa a regime di un impianto di produzione del CSS-Combustibile) la suddetta procedura finalizzata a verificare se l'impianto di produzione sia effettivamente idoneo a produrre un CSS-Combustibile conforme alle *tabelle 1 e 2*. Gli esiti delle verifiche sono opportunamente documentati in una relazione scritta e firmata, comunicata settimanalmente all'autorità competente. La predetta relazione scritta è conservata dal produttore per tre anni dalla data di rilascio della rispettiva relazione scritta e messa a disposizione delle autorità competenti che lo richiedano.

La procedura, decisamente onerosa per quanto riguarda il periodo previsto intercorrente tra la messa in esercizio e la messa a regime di un impianto di produzione del CSS-Combustibile, subisce all'art. 8, **comma 6**, provvedimento in commento, delle semplificazioni qualora sia terminato, con esito favorevole, il periodo per la messa in esercizio dell'impianto di produzione del CSS-Combustibile. In questo caso, infatti, avendo l'impianto di produzione dato prova, durante il periodo intercorrente tra la messa in esercizio e la messa a regime, di essere idoneo alla produzione di un CSS-Combustibile conforme alle *tabelle 1 e 2*, Allegato 1, è stato ritenuto giustificato passare (per quanto riguarda la verifica delle caratteristiche di specificazione di cui all'Allegato 1, *tabella 2*) a un regime semplificato.

Fermo restando l'obbligo di verificare la rispondenza di ciascun lotto del combustibile solido secondario (CSS) alla classificazione sulla base dei parametri e delle classi 1, 2, 3 e relative combinazioni, elencate nella *tabella 1*, Allegato 1, D.M. n. 22/2013, nel periodo successivo alla messa a regime dell'impianto di produzione del CSS-Combustibile, il produttore è tenuto a verificare, non più con riferimento a ciascun sottolotto, ma solamente con riferimento a ciascun lotto, la corrispondenza dello stesso alle caratteristiche di specificazione di cui all'Allegato 1, *tabella 2*, D.M. n. 22/2013.

In attesa dell'effettuazione delle predette verifiche resta impregiudicata la possibilità per il produttore di emettere, con riferimento a uno o più sottolotti, anche non costituenti il lotto oggetto di verifica, dichiarazioni di conformità ai sensi e per gli effetti del precedente **comma 2**. L'eventuale non conformità del lotto in relazione alle caratteristiche di specificazione di cui all'Allegato 1, *tabella 2*, D.M. n. 22/2013, lascia impregiudicati gli effetti giuridici delle dichiarazioni di conformità emesse in relazione ai sottolotti di cui è costituito il predetto lotto.

Il **comma 7** ha previsto che gli esiti delle verifiche di cui al **comma 6** siano opportunamente documentati in una relazione scritta e firmata, conservata dal produttore per un anno dalla data di rilascio della rispettiva relazione scritta e messa a disposizione delle autorità competenti che lo richiedano. Per ciascun lotto, il produttore conserva, per un anno dalla data di rilascio della rispettiva relazione scritta, un campione rappresentativo classificato e caratterizzato conformemente alla norma UNI EN 15359. Qualora dalla relazione scritta emergano fatti di difformità, il produttore ne dà immediata comuni-

cazione all'autorità competente che può richiedere al produttore di adottare, per un periodo non inferiore a tre mesi a decorrere dalla data di ricevimento della predetta comunicazione, la procedura di cui al comma 5.

Articolo 9 - Sistema di gestione per la qualità

L'articolo consta di tre commi che dettano prescrizioni relativamente al sistema di gestione della qualità da adottare da parte del produttore del CSS-Combustibile.

L'articolo 9 nasce dall'esigenza di far sì che il processo di recupero di materia finalizzato alla produzione del CSS-Combustibile sia soggetto a procedure di controllo in grado di certificare che questo sia stato eseguito nel rispetto dello *standard* di procedura e di qualità applicabile e che sia risultato in un prodotto idoneo all'uso prospettato.

Premessa l'esistenza di schemi di controllo della qualità appositamente ideati dagli stessi produttori o addirittura sistemi di controllo della qualità certificati da terzi, esso include regolarmente i seguenti elementi:

- messa in atto di un sistema di procedure che coprono i principali processi produttivi dell'azienda;
- monitoraggio dei processi al fine di accertare la loro efficacia (tenere adeguati *records*);
- controllo degli *output* del processo produttivo per verificare l'esistenza di difetti e messa in atto di adeguate azioni correttive;
- revisione regolare di processi individuali; revisione verifica del funzionamento e dell'efficacia del sistema di qualità; facilitare il continuo miglioramento.

Se, in generale, l'ISO 9000 costituisce uno degli *standard* più comunemente utilizzati per la gestione della qualità di gestione, nel caso specifico dei combustibili solidi se-

condari (CSS) il provvedimento in commento fa riferimento a uno *standard* di gestione della qualità specifico (UNI EN 15358), ritenuto pertanto idoneo anche ai fini del D.M. n. 22/2013. Lo *standard* è stato sviluppato in concomitanza con la citata norma UNI EN 15359, elaborata dal Comitato europeo di normalizzazione (CEN) nell'ambito del progetto già descritto sopra con riferimento all'art. 7, comma 4, provvedimento in oggetto. In alternativa, è prevista l'adesione volontaria a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).

Come riporta la relazione illustrativa, *«per aumentare ulteriormente il livello di tutela dell'ambiente e della salute umana, come richiesto anche da diversi Stati membri nell'ambito della procedura di notifica espletata ai sensi della Direttiva 98/34/CE e s.m.i., l'art. 9, comma 2 del Decreto in oggetto è stato modificato estendendo gli aspetti che devono essere obbligatoriamente oggetto del sistema di gestione di qualità.*

Al comma 3 è stata inserita la verifica da parte esterna, ossia da un organismo terzo accreditato. Sebbene tale verifica da parte di terzi fosse già implicita per le imprese soggette a EMAS, tale inserimento assolve soprattutto la funzione di assoggettare a verifiche terze esterne anche le imprese che non operano in regime EMAS, ma nel rispetto delle norme UNI EN 15358».

Articolo 10 - Deposito e movimentazione del CSS-Combustibile presso il produttore

È il primo articolo del Titolo 3 relativo alla fase del deposito, movimentazione e trasporto del CSS-Combustibile e consta di tre commi.

Il **comma 1**, nel dettare alle rispettive lettere *a)*, *b)* e *c)*, dettami per il deposito e la movimentazione presso il produttore, è finalizzato a garantire, nelle fasi successive alla

produzione del CSS-Combustibile, un elevato grado di tutela della salute umana e dell'ambiente. Per questo motivo il comma in questione stabilisce che in attesa del trasporto del CSS-Combustibile all'impianto di utilizzo, lo stesso possa essere depositato solamente nell'impianto in cui lo stesso è stato prodotto. La previsione è finalizzata a evitare che si vengano a creare depositi di CSS-Combustibile presso soggetti terzi (commercianti, intermediari ecc.). Dalla lettura congiunta degli articoli 10, 11 e 12, D.M. n. 22/2013, discende, infatti, che il CSS-Combustibile possa essere depositato solamente nell'impianto di produzione o di utilizzo non essendo, pertanto, concessi depositi di sorta all'infuori dell'impianto di produzione o di utilizzo. Sebbene le predette norme costituiscano, pertanto, un regime restrittivo per la libera circolazione del CSS-Combustibile, il legislatore sembra aver ritenuto (per motivi di cautela) necessario escludere il CSS-Combustibile da transazioni commerciali che possano comportare la detenzione dello stesso a opera di soggetti diversi dal produttore, trasportatore o utilizzatore quali, a esempio commercianti o intermediari con detenzione. La predetta limitazione, oltre ad essere volta a garantire un elevato grado di tutela della salute umana e dell'ambiente, ha anche la finalità di ridurre al minimo l'insorgere di eventuali rischi di carattere ambientale o di igiene derivanti dalla gestione non appropriata del CSS-Combustibile a opera di soggetti diversi dal produttore, trasportatore o utilizzatore, ma anche di evitare (nell'interesse degli produttori di CSS-Combustibile) che il materiale in questione subisca delle alterazioni delle proprie caratteristiche chimico fisiche che influiscano sulla commerciabilità del CSS-Combustibile, e quindi su uno dei criteri fon-

damentali ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto. Per ridurre ulteriormente il rischio di impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana e aumentare anche la tracciabilità del CSS-Combustibile, all'art. 10, comma 1, provvedimento in commento, è stato espressamente previsto e rafforzato il concetto che il CSS-Combustibile, in attesa del trasporto all'impianto di utilizzo, sia depositato e movimentato esclusivamente nell'impianto in cui è stato prodotto e nelle aree pertinenti dello stesso.

Il **comma 2**, per le stesse finalità di tutela ambientale e di garanzia della commerciabilità del CSS-Combustibile, prevede che il deposito di cui al comma 1 non possa avere durata superiore a sei mesi dalla data di emissione della dichiarazione di conformità. La previsione temporale è finalizzata a evitare che, nel tempo, si vengano a creare depositi di notevoli dimensioni con CSS-Combustibile oramai privo dei richiesti requisiti di qualità, non regolamentati dalla normativa rifiuti. Considerato che nella prassi commerciale il CSS-Combustibile viene, a regola, solo prodotto previa stipula di un accordo commerciale tra il produttore e l'utilizzatore, e che il CSS-Combustibile, una volta prodotto, non subisce dei periodi prolungati di deposito presso l'impianto di produzione, il Decreto ritiene adeguato stabilire che qualora fosse superato tale periodo, il CSS-Combustibile debba essere gestito come un rifiuto ai sensi e per gli effetti della Parte IV, D.Lgs. n. 152/2006, assumendo che, in tal caso, siano venute meno le condizioni che giustificano, nello spirito del Decreto, di escludere il CSS-Combustibile dalla normativa sui rifiuti.

Il **comma 3** fa salve, per quanto riguarda il deposito presso l'impianto di produzione, tutte le disposizioni vigenti in materia di sicu-

rezza e prevenzione e le disposizioni autorizzative specifiche.

Articolo 11 - Trasporto del CSS-Combustibile all'impianto di utilizzo

L'articolo consta di tre commi.

Il **comma 1** ha regolamentato il regime per il trasporto del CSS-Combustibile. Alla stessa stregua dell'art. 10, la norma in commento, come riporta la relazione illustrativa, «prevede un regime restrittivo per la libera circolazione del CSS-Combustibile al fine di garantire sia un elevato grado di tutela della salute umana e dell'ambiente, sia l'alterazione delle caratteristiche chimico fisiche del CSS-Combustibile tali da influire sulla sua commerciabilità, e quindi su uno dei criteri fondamentali ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto. Pertanto, il comma 1 prevede che il CSS-Combustibile sia conferito, anche tramite soggetti che esercitano attività di trasporto per conto del produttore o dell'utilizzatore, direttamente dal produttore all'impianto di cui all'articolo 3, comma 1, lettere b) o c) in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale per l'utilizzo del CSS-Combustibile. Il trasporto è effettuato senza depositi intermedi esterni al perimetro dell'impianto di produzione del CSS-Combustibile oppure all'impianto di cui all'articolo 3, comma 1, lettere b) o c) del Decreto, fatti salvi gli stazionamenti dei mezzi di trasporto previsti per legge o dettati, nei limiti dello stretto necessario, da esigenze tecniche di trasporto». Al trasporto si applicano le disposizioni dell'art. 10, comma 1, D.M. n. 22/2013.

Il **comma 2** ha stabilito, come riferisce la relazione illustrativa, «misure finalizzate a evitare che il CSS-Combustibile possa subire durante il trasporto alterazioni delle proprie caratteristiche chimico-fisiche. A tal fine il comma 2 dispone che i contenitori destinati al trasporto del CSS-Combustibile non possono essere utilizzati per il deposito e il tra-

sporto contemporaneo del CSS-Combustibile e di altri oggetti o sostanze, rifiuti compresi. I predetti contenitori devono essere sottoposti a operazioni di pulizia, laddove siano stati precedentemente utilizzati per il trasporto di altri oggetti o sostanze, rifiuti compresi, che possano alterare le proprietà chimico-fisiche del CSS-Combustibile. Considerato che è nell'interesse delle parti conservare le caratteristiche chimico fisiche del CSS-Combustibile, il mancato rispetto della norma non è sanzionato essendo ragionevole ritenere che saranno le parti a regolare questi dettagli nell'ambito dei rispettivi contratti commerciali anche al fine di evitare che vengano meno quelle caratteristiche sulle quali si basa la classificazione del CSS-Combustibile come "non-rifiuto" nel qual caso si applicherebbe l'articolo 4, comma 3», D.M. n. 22/2013.

Il **comma 3** persegue la finalità di fornire alle autorità di controllo gli strumenti necessari per poter verificare se un trasporto riguardi effettivamente un CSS-Combustibile, escluso dalla normativa dei rifiuti, oppure un altro materiale o rifiuto. A questo fine, durante le fasi di trasporto del CSS-Combustibile all'impianto di cui all'art. 3, comma 1, lettere b) o c), D.M. n. 22/2013, il CSS-Combustibile è accompagnato dalla scheda di trasporto di cui al decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 30 giugno 2009, senza equipollenti e da due copie della dichiarazione di conformità di cui all'art. 8, comma 2, provvedimento in commento, firmate dal produttore. La scheda di trasporto è predisposta in triplice copia, una per il gestore dell'impianto di produzione, una per il trasportatore del CSS-Combustibile e una per il gestore dell'impianto di utilizzo e conservato, da ciascuno dei predetti soggetti, per cinque anni dalla data in cui ha avuto inizio il trasporto. Una copia della citata di-

chiarazione di conformità è consegnata all'utilizzatore che la conserva presso l'impianto; l'altra copia è conservata dal trasportatore nella propria sede legale. Le predette dichiarazioni di conformità sono conservate, anche su supporto elettronico, per un anno dalla data del rilascio della stessa e messe a disposizione delle autorità di controllo che la richiedano.

Articolo 12 - Deposito e movimentazione del CSS-Combustibile presso l'utilizzatore

L'articolo consta di due commi.

Il **comma 1**, nel dettare alle rispettive lettere *a)*, *b)* e *c)*, le prescrizioni per il deposito e la movimentazione presso l'utilizzatore, ossia presso il cementificio o la centrale termoelettrica, è finalizzato a garantire un elevato grado di tutela della salute umana e dell'ambiente.

Il **comma 2** fa salve, per quanto riguarda il deposito presso l'impianto di produzione, tutte le disposizioni vigenti in materia di sicurezza e prevenzione e le disposizioni autorizzative specifiche.

Articolo 13 - Condizioni di utilizzo del CSS-Combustibile

L'articolo 13 è l'unico articolo del Titolo 4 relativo alla fase dell'utilizzo del CSS-Combustibile.

L'utilizzo del CSS-Combustibile, ossia di un combustibile solido secondario (CSS) che abbia cessato di essere un rifiuto, è solamente consentito negli impianti indicati all'art. 3, comma 1, lettera *b)*, provvedimento in oggetto, nonché, come si dirà nel prosieguo, negli impianti indicati all'art. 3, comma 1, lettera *c)*, D.M. n. 22/2013.

Premesso che un elemento essenziale da prendere in considerazione per l'*EoW* riguarda l'idoneità del materiale per un determinato e specifico uso, prima di entrare nel dettaglio del Titolo 4, appare opportuno premettere qualche infor-

mazione di carattere generale sul processo di utilizzo del combustibile solido secondario (CSS).

Astrattamente il combustibile solido secondario (CSS) è utilizzabile sia in impianti "dedicati" (inceneritori/co-inceneritori) che in cosiddetti 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 del combustibile solido secondario (CSS) negli impianti "non dedicati" (impianti di produzione di energia elettrica e cementifici) 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 citata normativa tecnica (potere calorifico inferiore, contenuto di cloro e contenuto di mercurio), ricevono il "CSS" che è accettato soltanto dopo aver verificato la sua composizione, e dopo aver accertato omogeneità, continuità e sicurezza delle forniture.

I combustibili solidi secondari (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 (per esempio, 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). Queste temperature, congiuntamente agli elevati tempi di residenza dei gas e del materiale all'interno dei forni, oltre a essere sfavorevoli alla formazione di diossine, assicurano la distruzione di tutte le molecole inquinanti di natura organica eventualmente presenti.

Il combustibile solido secondario

(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 questa 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 sistema integrato di gestione dei rifiuti che prevede, ovviamente, anche altre forme di gestione dei rifiuti (anche attraverso impianti dedicati), i cementifici e le centrali termoelettriche offrono un notevole potenziale.

Considerazioni in ampia misura analoghe valgono per le centrali termoelettriche come definite all'art. 3, comma 1, lettera *c)*, D.M. n. 22/2013.

Tanto premesso circa il processo di utilizzo del combustibile solido secondario (CSS) in generale, l'**articolo 13** in esame consta di due commi.

Il **comma 1** stabilisce che l'utilizzo di un sottolotto di CSS-Combustibile, in relazione al quale è stata emessa una dichiarazione di conformità nel rispetto di quanto disposto all'art. 8, comma 2, provvedimento in oggetto, è consentito esclusivamente negli impianti di cui all'art. 3, comma 1, lettere *b)* e *c)*, D.M. n. 22/2013, ai fini della produzione, rispettivamente, di energia termica o di energia elettrica.

Per quanto concerne gli impianti nei quali utilizzare il CSS-Combustibile, la sfera applicativa della disciplina è circoscritta, come riporta la relazione illustrativa,

● «agli impianti di combustione

con potenza termica di combustione di oltre 50 MW di cui al punto 2, sottopunto 1.1, dell'Allegato VIII alla Parte Seconda del TUA, in possesso di autorizzazione integrata ambientale purché dotato di certificazione di qualità ambientale secondo la norma UNI EN ISO 14001 oppure, in alternativa, di registrazione ai sensi della vigente disciplina comunitaria sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS);

- agli impianti di produzione di cemento avente capacità di produzione superiore a 500 ton/g di clinker e soggetto al regime di cui al Titolo III-bis della Parte II del TUA, in possesso di autorizzazione integrata ambientale e dotato di certificazione di qualità ambientale secondo la norma UNI EN ISO 14001 oppure, in alternativa, di registrazione ai sensi della vigente disciplina comunitaria sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)».

Come illustrato sopra, il ciclo della produzione del cemento, per le sue caratteristiche tecniche (in particolare, le elevate temperature di combustione e i tempi di permanenza negli impianti necessari e 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, ottimizzandone al tempo stesso l'apporto calorico e il contributo positivo sull'impatto ambientale.

Per quanto riguarda invece le cen-

trali termoelettriche, lo studio "Nomisma Energia del 2007"^[4], ha stimato un potenziale di utilizzo in 29 impianti pari a 2,46 megatonnellate che equivarrebbe a un risparmio potenziale di emissioni di CO₂ pari a 4,67 megatonnellate.

Il **comma 2** riguarda la normativa applicabile agli impianti che utilizzano il CSS-Combustibile. Nella versione notificata alla Commissione europea, il comma 2, art. 13, provvedimento in oggetto, riguardava solamente le emissioni di atmosfera. Studi comparativi disponibili sul sito www.aitec-ambiente.org segnalano, infatti, che la combustione di CSS non conduce a differenze apprezzabili delle emissioni inquinanti in confronto alla combustione delle fonti tradizionali di energia.

In punto di diritto, infatti, i limiti di emissione previsti dalle succitate norme in materia di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti troverebbero solamente applicazione in caso di utilizzo di rifiuti. Infatti, trattandosi nel caso del CSS-Combustibile non più di un rifiuto, ma di un prodotto-combustibile, sarebbe stato consequenziale se il D.M. n. 22/2013, avesse disapplicato, come riporta la relazione illustrativa, «integralmente la normativa in materia di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti; ciò anche per quanto riguarda i valori limite per le emissioni indicati o calcolati secondo quanto descritto nell'allegato 2 del decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133».

Tuttavia, al fine di garantire un elevato *standard* di tutela ambientale, il D.M. n. 22/2013 richiede, come *standard* minimo, che l'utilizzo del CSS-Combustibile avvenga comunque nel rispetto dei valori emissivi indicati o calcolati secondo quanto descritto nell'Allegato 2, decreto legislativo 11

maggio 2005, n. 133.

In aggiunta allo *standard* di tutela ambientale garantito dal rispetto del decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, gli impianti, in cui avviene l'utilizzo del CSS-Combustibile, sono impianti soggetti all'autorizzazione integrata ambientale di cui al Titolo III-bis, Parte II, D.Lgs. n. 152/2006. Ciò fornisce ulteriori garanzie di tutela ambientale e di salute umana. Gli impianti soggetti a A.I.A. sono, infatti, obbligati al rispetto delle migliori tecnologie disponibili (*Best Available Techniques-BAT*) e sono oggetto di una penetrante potestà autorizzatoria e di controllo dell'amministrazione competente. L'A.I.A. 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 (art. 29-bis-29-quattordicesime, D.Lgs. n. 152/2006). La *ratio* è, dunque, che l'impianto nel quale si prevede di utilizzare un CSS-Combustibile deve soddisfare requisiti di eccellenza ambien-

[4] Politiche energetiche e ambientali: le potenzialità del Combustibile da Rifiuti di Qualità Elevata, CDR-Q.

tale (BAT e programma di costante miglioramento delle prestazioni ambientali).

Infine, il D.M. n. 22/2013, oltre a richiedere che l'utilizzo del CSS-Combustibile avvenga in impianti soggetti all'autorizzazione integrata ambientale richiede che l'impianto sia anche dotato di «certificazione di qualità ambientale». L'impianto deve pertanto aderire a 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*).

Come riporta la relazione illustrativa, «nell'ambito della procedura di notifica espletata ai sensi della direttiva 98/34/CE e s.m.i., la Commissione europea ha richiesto l'applicazione delle norme nazionali (decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, e s.m.i.) con cui sono stati recepiti i dettami previsti dagli artt. 6 (procedure di consegna e ricezione), 7 (condizioni di esercizio), 9 (residui), 10 (controllo e la sorveglianza) e 11 (prescrizioni per le misurazioni) della direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 dicembre 2000 sull'incenerimento dei rifiuti.

In sintesi, secondo la relazione illustrativa, il comma 2, facendo salve le diverse prescrizioni più restrittive contenute nella rispettiva autorizzazione integrata ambientale, prevede anche l'applicazione delle pertinenti disposizioni del decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, applicabili al coincenerimento, con cui sono state trasposte nell'ordinamento italiano i dettami previsti dagli artt. 6 (procedure di consegna e ricezione), 7 (condizioni di esercizio), 9 (resi-

dui), 10 (controllo e la sorveglianza) e 11 (prescrizioni per le misurazioni) della direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 dicembre 2000 sull'incenerimento dei rifiuti. L'applicazione delle predette norme lascia comunque impregiudicata la qualifica del CSS-Combustibile come un bene che, ai sensi e per gli effetti dell'art. 184-ter D.Lgs. n. 152/2006, ha cessato di essere un rifiuto. Nonostante l'applicazione delle succitate norme in materia di coincenerimento, il CSS-Combustibile, per il quale risulta emessa una dichiarazione di conformità nel rispetto di quanto disposto all'articolo 8, comma 2, non è comunque più soggetto alla normativa sui rifiuti».

Il comma 3 ha introdotto una norma finalizzata a garantire la tracciabilità del CSS-Combustibile e la verificabilità del CSS-Combustibile concretamente utilizzato dai cementifici e dalle centrali termoelettriche. La norma prevede che l'utilizzatore conservi una copia della dichiarazione di conformità per un anno dalla data del rilascio della stessa, mettendola a disposizione delle autorità di controllo che la richiedano. La dichiarazione di conformità può anche essere conservata su supporto elettronico.

Articolo 14 - Comunicazione annuale

L'articolo 14 è il primo di tre articoli del Titolo 5 che contiene le disposizioni finali del D.M. n. 22/2013.

I commi 1 e 2 elencano, rispettivamente per il produttore del CSS-Combustibile e per l'utilizzatore del CSS-Combustibile, una serie di informazioni relative all'anno solare precedente da comunicare entro il 30 aprile di ciascun anno all'Autorità competente, anche attraverso strumenti di controllo e dichiarazioni previste dalla normativa di settore. La tipologia delle informa-

zioni richieste è finalizzata a garantire la tracciabilità del processo di produzione e utilizzo del CSS-Combustibile, il rispetto delle prescrizioni del provvedimento in oggetto e il raggiungimento delle finalità dello stesso.

Il comma 3 stabilisce che le comunicazioni di cui ai commi 1 e 2 siano rese in copia cartacea o mediante supporto informatico riproducibile, secondo le modalità prescritte dall'autorità competente, e corredate da una sintesi non tecnica destinata al pubblico ai fini del successivo art. 15, comma 2, lettera d), D.M. n. 22/2013.

Articolo 15 - Comitato di vigilanza e controllo

L'articolo consta di 3 commi.

Il comma 1 ha previsto, al fine di garantire il monitoraggio dell'implementazione del provvedimento in commento e la partecipazione dei rappresentanti delle categorie interessate al medesimo monitoraggio, l'istituzione, senza oneri per il bilancio dello Stato né compensi o indennizzi per i componenti, presso il Ministero dell'Ambiente di un Comitato di vigilanza e controllo con il compito di monitorare l'attuazione e suggerire l'implementazione, anche normativa, del sistema di produzione e utilizzazione del CSS, composto da nove membri esperti nella materia nominati con decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e designati tra i soggetti indicati al comma 1. I componenti del Comitato di vigilanza e controllo non hanno diritto a compensi o indennizzi.

Il comma 2 ha indicato i compiti del Comitato mentre il comma 3 ha stabilito che l'attività e il funzionamento del Comitato di vigilanza e controllo sono disciplinati da un regolamento interno adottato dal Comitato stesso. Per l'esame di problemi specifici possono essere invitati alle sedute del Comitato di vigi-

lanza e controllo esperti particolarmente qualificati nelle materie da trattare. Il Comitato di vigilanza e controllo relaziona annualmente al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Articolo 16 - Disposizioni transitorie e finali

L'articolo consta di 6 commi.

Il **comma 1** introduce un periodo transitorio per dotarsi di una certificazione di qualità ambientale secondo la norma UNI EN 15358, per un periodo transitorio di dodici mesi a partire dall'entrata in vigore del D.M. n. 22/2013, 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 2** introduce una norma transitoria per permettere agli impianti di cui all'art. 3, comma 1, lettere b) e c), D.M. n. 22/2013, in possesso di autorizzazione integrata ambientale, ai sensi del Titolo III-bis, Parte II, D.Lgs. n. 152/2006, rilasciata prima della data di entrata in vigore del provvedimento in commento, i combustibili solidi secondari (CSS) o del combustibile da rifiuto (CDR) di cui al decreto del Ministro dell'Ambiente 5 febbraio 1998, di utilizzare, nei limiti indicati dalla predetta autorizzazione, anche il CSS-Combustibile.

Il **comma 3** disciplina la rituale comunicazione del regolamento alla Commissione europea, in adempimento degli obblighi in questo senso previsti dalle direttive di settore. Il **comma 4** chiarisce che l'utilizzo del CSS-Combustibile negli impianti di cui all'art. 3, comma 1, lettere b) e c), D.M. n. 22/2013, concorre al raggiungimento degli obiettivi na-

zionali di promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, in misura proporzionale alla biomassa contenuta, determinata in conformità alle vigenti disposizioni.

I commi 5 e 6 recano le clausole finali.

Articolo 17 - Clausola di riconoscimento reciproco

L'articolo riporta la consueta clausola di coordinamento armonico delle norme tecniche contenute nella proposta di regolazione con la disciplina tecnica degli Stati membri. Si tratta di una clausola "di rito" inserita in tutti i provvedimenti, specie quelli che vengono notificati come regola tecnica a Bruxelles. L'obbligo imposto agli Stati membri di inserire una clausola di riconoscimento reciproco in tutte le nuove regolamentazioni tecniche che essi adottano, rappresenta un primo importante strumento di garanzia della trasparenza.

La clausola trae origine da una comunicazione della Commissione europea^[5]. La clausola, in altre parole, afferma che con il D.M. n. 22/2013, non si introduce una limitazione alla commercializzazione di un CSS legalmente fabbricato o commercializzato come un EoW in un altro Stato membro, purché lo stesso garantisca i livelli di sicurezza, prestazioni e informazione equivalenti a quelli prescritti dal provvedimento in oggetto. I casi pratici, in prima analisi sembrano poter essere due:

- un CSS tedesco che ha lo *status* di EoW in Germania. In base all'art. 17, D.M. n. 22/2013, sarà riconosciuto lo *status* di fine rifiuto se c'è "equivalenza" con il provvedimento italiano per il CSS, ossia se garantisce i livelli di sicurezza,

prestazioni e informazione equivalenti a quelli prescritti;

- un CSS tedesco che non ha lo *status* di EoW in Germania. Dato che già la legge tedesca non gli attribuisce l'EoW, non occorre "riconoscere" alcunché, ossia, ciò che non è EoW in Germania non richiede ovviamente di essere riconosciuto, per motivi di mercato interno, come EoW in Italia. Il tema del mutuo riconoscimento si porrà pertanto solo nel caso del CSS tedesco fine rifiuto.

Gli Allegati al D.M. n. 22/2013

Allegato 1

Come riporta la relazione illustrativa, nell'**Allegato 1** «*vengono rappresentate la tabella 1 "Classificazione dei combustibili solidi secondari (CSS)" e la tabella 2 intitolata "Caratteristiche di specificazione del CSS-Combustibile" nelle quali sono indicati i valori limite per la classificazione e la specificazione del CSS-Combustibile individuati dalle norme tecniche UNI EN 15359:2011.*

I parametri di classificazione, individuati nella sopracitata norma, sono rappresentativi, in modo sintetico, delle caratteristiche prestazionali (PCI), tecniche (CI) e ambientali (Hg) del combustibile e sono stati individuati in ambito europeo a partire dagli studi condotti dal CEN/TC 343 Working Group 2 "Fuel Specifications and Classes".

A seguito della procedura di notifica espletata ai sensi della direttiva 98/34/CE e s.m.i., l'Allegato 1 è stato modificato coerentemente con le richieste della Commissione europea e di alcuni Stati membri».

La scelta di limitare la possibilità di

[5] COM(2003) - COMUNICAZIONE INTERPRETATIVA DELLA COMMISSIONE "Agevolare l'accesso di prodotti al mercato di un altro Stato membro: applicazione pratica del mutuo riconoscimento".

Cfr. anche http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/internal_market_general_framework/l21001b_it.htm

classificare come fine-rifiuto solo quei CSS che rientrano nelle classi da 1 a 3 per i parametri PCI e Cl e nelle classi 1 e 2 per il parametro Hg, sembrerebbe essere indizio della volontà del legislatore di individuare un prodotto che sia effettivamente competitivo sotto ogni punto di vista:

- prestazionale;
- tecnico;
- ambientale.

Ai fini del D.M. n. 22/2013, non è invece da classificare CSS-Combustibile il combustibile solido secondario (CSS) che non abbia un PCI e Cl come definito dalle classi 1, 2, 3 e relative combinazioni, e, per quanto riguarda l'Hg, come definito dalle classi 1 e 2, elencati nella *tabella 1*, riferite a ciascun sottolotto.

La relazione illustrativa prosegue affermando che «*lo stesso principio guida ha portato alla definizione dei valori limite per i parametri di specificazione individuati nella tabella 2 intitolata "Caratteristiche di specificazione del CSS-Combustibile". La normativa tecnica comunitaria prevede che tali parametri siano definiti caso per caso tra produttore e utilizzatore e non propone alcun valore limite, ritenendo che il rispetto dei limiti all'emissione siano sufficiente garanzia della tutela della salute dei cittadini e dell'ambiente*».

In assenza di *standard* definiti a livello comunitario, per la definizione dello *status* di cessazione della qualifica di rifiuto il provvedimento in oggetto definisce, anche a seguito della procedura di notifica espletata ai sensi della direttiva 98/34/CE, dei valori limite.

Allegato 2

L'**Allegato 2** ha individuato, in conformità a quanto previsto dall'art. 6, D.M. n. 22/2013, la tipologia di rifiuti ammessi per la produzione del CSS-Combustibile. Per la produzione del CSS-Combustibile sono

utilizzabili solamente i rifiuti urbani e i rifiuti speciali, purché non pericolosi. Salvo quanto diversamente disposto nell'**Allegato 2**, per la produzione del CSS-Combustibile non sono ammessi i rifiuti non pericolosi, meglio elencati nel predetto **Allegato 2**. Salvo diverse disposizioni contenute nell'**Allegato 2**, non sono infatti ammessi i rifiuti non pericolosi elencati in tale allegato nonché i rifiuti pericolosi.

Allegato 3

L'**allegato 3** ha chiarito che la produzione del CSS-Combustibile può avvenire secondo i processi e le tecniche elencate nell'**Allegato B**, norma tecnica UNI EN 15359, specifica per la produzione del combustibile solido secondario (CSS). Il richiamo alla citata norma tecnica di settore è da intendersi, come si evince dal provvedimento in commento, effettuato a scopo meramente illustrativo e indicativo dei processi e delle tecniche per la produzione di un CSS-Combustibile, e non produce, né è inteso a produrre, alcun carattere prescrittivo ai fini del rilascio di un qualsiasi atto abilitativo per la costruzione e l'esercizio un impianto per la produzione del CSS-Combustibile.

Allegato 4

L'**allegato 4** reca il modello per la dichiarazione di conformità prevista dall'art. 8, D.M. n. 22/2013. L'**Allegato** prevede, oltre a una serie di dichiarazioni con cui si attesta il rispetto delle condizioni di cui al comma 1, art. 8, provvedimento citato, l'indicazione dell'anagrafica del produttore e dell'utilizzatore del CSS-Combustibile con indicazione di una serie di ulteriori dettagli.

Conclusioni

Come affermato dalla stessa relazione illustrativa, il D.M. n. 22/2013, si colloca nel complesso

di interventi di politica ambientale, energetica e industriale di cui l'Italia necessita, anche al fine di assolvere gli impegni europei e internazionali in materia ambientale ed energetica e uscire dal ciclo delle multe che l'Italia paga all'Unione europea per le infrazioni in materia di gestione integrata dei rifiuti.

Gli obiettivi di diminuzione delle emissioni di gas climalteranti rendono necessarie azioni volte a 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 Paese. In questo 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 anche in altri settori.

Diversi studi internazionali e nazionali^[6] (pur partendo da metodologie, assunzioni e dati non sempre coincidenti) convergono, infatti, sulla considerazione che il settore dei rifiuti offra, attraverso la valorizzazione dei materiali ottenibili dai rifiuti previa effettuazione di adeguate operazioni di recupero di materia, al riguardo notevoli prospettive.

Il crescente prezzo del petrolio e di altri combustibili primari (per 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 bi-

lanca 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.

Considerando lo 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'art. 183, comma 1, lettera cc), D.Lgs. n. 152/2006, la cui valorizzazione in determinati comparti industriali (cementifici, centrali termoelettriche) consente di trasformare un problema in una risorsa per un settore produttivo e per la collettività.

Alcune tipologie di "combustibili solidi secondari" (CSS) presentano qualità merceologiche tali da giustificare, sotto profili normativi, il loro inquadramento come un autentico prodotto combustibile.

L'utilizzo di combustibili alternativi, con particolare riguardo a "combustibili solidi secondari" (CSS) 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, l'Italia

si trova a dover inoltre 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 materiali che possono essere ottenuti, previa effettuazioni di recupero, dai rifiuti.

Uno studio tedesco^[7] ha fornito 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. Uno di questi potenziali riguarda la produzione e l'utilizzo di "combustibili solidi secondari" (CSS). Le iniziali previsioni di crescita della produzione nazionale di rifiuti urbani (2005-2010: 10,4%; 2005-2020: 29%; 2005-2030: 42,9), collocavano l'Italia ben al di sopra della media degli Stati membri UE-15 (2005-2010: 8,5%; 2005-2020: 22,3%)^[8]. Anche in quadro di congiuntura economica che ha portato a un riduzione della produzione di rifiuti rimane inderogabile la necessità di ridurre i conferimenti nelle discariche esistenti, peraltro in via di esaurimento. La discarica continua a rappresentare, contrariamente a quanto imporrebbe la ge-

rarchia dei rifiuti di cui all'art. 179, D.Lgs. n. 152/2006, 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 (si veda 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% (si veda capitolo 6 del "Rapporto Rifiuti Urbani 2011" di ISPRA).

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. Come documentato da studi nazionali e internazionali, la prassi di spedire i rifiuti all'estero, non appare certamente ambientalmente ed economicamente sostenibile^[9]. Dal 1997 al 2005 le spedizioni di rifiuti sono quasi quadruplicate. La crescita delle spedizioni, confermata, a livello nazionale, da un recente studio eseguito da Fise Assoambiente^[10], comporta ovviamente anche una crescita le emissioni causate dalle spedizioni di rifiuti senza parlare dei potenziali rischi correlati al trasporto di rifiuti, specie se peri-

[6] Per maggiori informazioni: Roettgen, Riduzione di gas climalteranti - Potenzialità derivante dal settore di trattamento dei rifiuti, *Studio per l'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti*, 2009.

[7] La relazione illustrativa riporta il seguente studio: Prognos (2008), "European Atlas of Secondary Raw Material - 2004 Status Quo and Potential".

[8] La relazione illustrativa riporta il seguente studio: ETC/RWM - "Municipal waste management and greenhouse gases - working paper 2008/1".

colosi, per lunghe distanze. Sotto questo 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, il D.M. n. 22/2013, ha offerto 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 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE), 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, a oggi del tutto trascurato nel nostro Paese.

Infatti, come confermato dalle esperienze di altre nazioni (per esempio, la Germania), una corretta gestione dei rifiuti, per un verso, consente una non irrilevante riduzione delle emissioni di gas serra (per esempio, 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^[11].

Al riguardo si segnala anche l'esistenza di studi nazionali (Ambiente Italia (2008): "Il riciclo ecoefficiente"; Osservatorio Nazionale Sui Rifiuti (2009): "Riduzione di gas climalteranti - Potenzialità derivante dal settore di trattamento dei rifiuti").

Lo studio Prognos^[12], per esempio, evidenzia che, a 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 e l'incentivazione del riciclo. Per converso, ove l'Italia non cogliesse queste opportunità, si renderebbe ancora più difficile il raggiungimento dei prescritti obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni di gas climalteranti.

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 "vergi-

[9] La relazione illustrativa riporta il seguente studio: EEA - European Environmental Agency (2009): "Waste without borders in the EU? - Transboundary shipments of waste - EEA Report - No 1/2009"

[10] La relazione illustrativa riporta il seguente studio: Fise Assoambiente, "Il movimento transfrontaliero dei rifiuti" (Gorio, Perrotta, Francia).

[11] La relazione illustrativa riporta i seguenti studi: 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.

[12] La relazione illustrativa riporta il seguente studio: Prognos (2008): "Resource savings and CO₂ reduction potential in waste management in Europe and the possible contribution to the CO₂ reduction target in 2020".

ne" (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 sintesi, in termini ambientali ed economici, i rifiuti devono essere gestiti come risorse da valorizzare e non come problema da rimuovere. Il D.M. n. 22/2013, costituisce una misura in questo senso per 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. L'industrializzazione del settore del riciclo e del recupero costituisce una maggiore garanzia rispetto alla 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. Le maggiori potenzialità di riduzione delle emissioni di gas climalteranti provenienti dai rifiuti sono ottenibili attraverso la riduzione del conferimento in discarica, l'incentivazione del riciclo e recupero e l'utilizzo di rifiuti, o di prodotti combustibili ottenuti da essi, in sostituzione di combustibili fossili.

In questo senso, la produzione del combustibile solido secondario

(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 febbraio 2012) secondo cui «*Anche se nel suo insieme l'Europa ha compiuto significativi progressi, in particolare per quanto riguarda il riciclaggio dei rifiuti, può compiere 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*».

Quanto affermato sopra trova anche conferma, a livello nazionale, in due studi di NOMISMA ENERGIA^[13], che hanno evidenziato che la produzione e l'utilizzo del combustibile solido secondario (CSS) comporterebbe anche positive ricadute dirette sull'ambiente e sulle popolazioni locali, grazie alla sostanziale riduzione 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%.

Il D.M. n. 22/2013, non presenta elementi che si possano ritenere non conformi alla normativa comunitaria di riferimento, ossia all'art. 6, direttiva 2008/98/CE e, in particolare, con il comma 4.

L'art. 6, direttiva 2008/98/CE, oltre a prevedere una procedura comunitaria per stabilire la "cessazione della qualifica di rifiuto", introduce, in ottemperanza al principio di sussidiarietà, anche una procedura nazionale che attribuisce agli Stati membri la facoltà di «*decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile*».

In base all'art. 6, comma 4, provvedimento in oggetto la competenza degli Stati membri a riguardo della "cessazione della qualifica di rifiuto" è regolata dal principio di priorità e sussidiarietà. La competenza degli Stati membri sussiste solamente nella misura in cui «*non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario in conformità della procedura di cui ai paragrafi 1 e 2*».

Ne consegue che, ove a livello comunitario siano già stati stabiliti criteri per la "cessazione della qualifica di rifiuto" per determinate categorie o flussi di rifiuti, per queste categorie o flussi di rifiuti lo Stato membro non avrà più la facoltà di fissare criteri per la "cessazione della qualifica di rifiuto". Rispetto alla procedura nazionale per la "cessazione della qualifica di rifiuto", la procedura comunitaria gode pertanto di un "diritto di precedenza". Tuttavia, considerato che a livello comunitario in relazione al combustibile solido secondario (CSS) o singole

[13] La relazione illustrativa riporta i seguenti studi: Studio NOMISMA ENERGIA, *Potenzialità e benefici dall'impiego dei Combustibili Solidi Secondari (CSS) nell'industria, 2012*; Studio NOMISMA ENERGIA, *Politiche energetiche e ambientali: le potenzialità del Combustibile da Rifiuti di Qualità Elevata, CDR-Q, 2007*.

tipologie dello stesso non sono ancora stati stabiliti i criteri per la “cessazione della qualifica di rifiuto”, l'Italia può procedere alla determinazione degli stessi nel rispetto dei dettami previsti dallo stesso art. 6, comma 4, D.M. n. 22/2013, che prevede, *inter alia*, che lo Stato membro debba tenere “conto della giurisprudenza applicabile”.

Si segnala, inoltre, che vari Stati membri stanno studiando (Spagna, Portogallo) o hanno già dato avvio (Austria) ad azioni volte a verificare le condizioni alle quali tipologie di combustibile solido secondario (CSS) possano essere qualificati come un *end-of-waste*, ossia cessare di essere qualificati come un rifiuto.

Tantomeno il D.M. n. 22/2013 si

pone in contrasto con la sentenza del 22 dicembre 2008 resa nella causa C-283/07, sezione VIII, Corte di giustizia delle Comunità europee che aveva condannato l'Italia per aver violato le disposizioni della ormai direttiva sui rifiuti 2006/12/CE. A riguardo ci si permette di rinviare il paziente lettore a un contributo pubblicato sul tema^[14]. ■

[14] Röttgen, *End of waste: arrivano le prime indicazioni*, in *Gazzetta Ambiente* 6/2008, p. 127 ss.

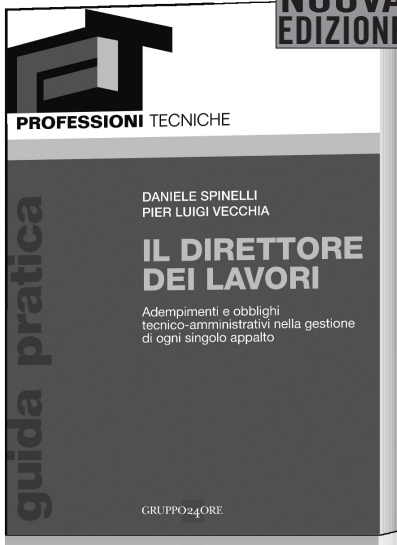
BIBLIOGRAFIA

- M. Santoloci, *Rifiuti, acque, aria, rumore - tecnica di controllo ambientale*, Laurus Robulfo, Roma, 2003, 208 e ss.;
- N. De Sadeler, *Rifiuti, prodotti e sottoprodotti*, Giuffrè, Milano, 2006, 34 e ss.;
- L. Ramacci, *La nuova disciplina dei rifiuti*, La Tribuna, 2006;
- F. Petersen, *Die Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie*, in *AbfallR*, 2006, 3, 102 e ss.;
- F. Petersen, *Die politische Einigung des Umweltministerrates zur Novelle der Abfallrahmenrichtlinie*, in *ZUR*, 2007, 10, 449 e ss.;
- A. Borzì, *La complessa nozione di rifiuto*, pubblicato nel volume: a cura di F. Giampietro, *Commento al TU Ambientale*, 2006, 127 e ss.;
- V. Paone, *La tutela dell'ambiente e l'inquinamento da rifiuti*, Milano 2008, 67 e ss.;
- P. Fimiani, *La tutela penale dell'ambiente dopo il D.Lgs n. 4/2008*, Milano 2008;
- F. Giampietro (a cura di), *Commento alla Direttiva n. 2008/98/CE sui rifiuti. Quali modifiche al Codice dell'ambiente?*, Milano, 2008;
- F. Petersen, *Die Novelle der Abfallrahmenrichtlinie*, in *AbfallR*, 2008, 4, 154 e ss.;
- F. Giampietro, *Nozione di rifiuto, sottoprodotto e recupero*, *Ambiente & Sviluppo*, 2008, 11;
- L. Giesberts/G. Kleve, *Un rifiuto non rimane per sempre un rifiuto: la cessazione della qualifica di rifiuto*, *Ambiente & Sviluppo* 2009, 1;
- M.G. Boccia, *Guida alla lettura della nuova Direttiva Quadro per la gestione dei rifiuti nell'Unione Europea (parte prima)**, *Ambiente & Sviluppo* 2009, 1, 33 e ss.;
- P. Giampietro (a cura di), *La nuova gestione dei rifiuti*, Milano, 2009, 47 e ss.;
- V. Zattra, *End of waste criteria: le nuove linee guida europee per la cessazione della qualifica di rifiuto nel report dell'Institute for perspective technological studies di Siviglia (IPTS)*, Articolo 18 marzo 2009, in *Filodiritto*;
- N. Lugaresi/S. Bertazzo, *Nuovo codice dell'ambiente*, Dogana (Rep. Di San Marino), 2009, 673 e ss.;
- O. Kropp/K. Kälberer, *Noch Abfall oder schon Produkt? - Zum Ende der Abfalleigenschaft bei der stofflichen Verwertung*, in *AbfallR*, 2010, 3, 124 ss.;
- S. Maglia/M. V. Balossi, *Recepimento della Direttiva n. 2008/98/CE relativa ai rifiuti o adeguamento al Sistri?*, *Ambiente & Sviluppo* 2010, 7, 614 e ss.;
- P. Masciocchi, *Rifiuti - Come cambia la gestione dei rifiuti*, *Il Sole 24 Ore*, Milano, 2011, 91 e ss.;
- F. Anile, *Rifiuti, sottoprodotti e Mps, commento ai nuovi articoli 184-bis e 184-ter*, in *Rifiuti - bollettino di informazione normativa*, Milano, 2011, 38 e ss.;

- F. Giampietro, Commento alla Direttiva n. 2008/98/Ce sui rifiuti, Milano, 2009 (a cura di F. Giampietro);
- P. Giampietro, Dal rifiuto alla "materia prima secondaria" nell'art. 6, della direttiva 2008/98/CE;
- (End of waste status e problemi di trasposizione nell'ordinamento italiano), pubblicata sul sito web di AmbienteDiritto (http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina_2010/end_of_waste_giampietro.htm);
- F. Giampietro, La nuova disciplina dei rifiuti. Commento al D.Lgs. n. 205/2010. Aggiornato al Testo Unico "SISTRI", Milano, 2011 (a cura di F. Giampietro);
- F. De Leonardis, La disciplina dei rifiuti nell'ordinamento italiano report annuale - 2011 - Italia, pubblicata sul sito web di IUS PUBLICUM NETWORK REVIEW (http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/28_06_2011_12_07_deLeonardis_IT.pdf);
- D. Roettgen, End-of-Waste tramite provvedimenti autorizzativi, Ambiente & Sviluppo 11/2012, 809 e ss.

Si ringraziano i professionisti della società *WasteAndChemicals* s.r.l., Francesco Loro e Annamaria Gigli.

PROFESSIONI TECNICHE



NUOVA EDIZIONE

IL DIRETTORE DEI LAVORI

Adempimenti e obblighi tecnico-amministrativi nella gestione di ogni singolo appalto

di D. Spinelli, P. Vecchia

La nuova edizione della Guida Pratica Il Direttore dei lavori, con efficace sintesi e con taglio operativo, **analizza tutti i compiti fondamentali del direttore dei lavori**, fornendo un testo base per la conoscenza organica delle novità introdotte dal legislatore e dalla giurisprudenza più recenti. L'ausilio di schemi riepilogativi, di tabelle di approfondimento e di modelli rendono più agevole e semplice l'utilizzo della Guida. Nella sua struttura e articolazione, il volume vuole essere una vera "cassetta degli attrezzi" del Direttore dei lavori, nel quale potrà trovare utili ausili per l'espletamento del suo delicato compito.

Pagg. 176 – € 34,00

Il prodotto è disponibile anche nelle librerie professionali.
Trova quella più vicina all'indirizzo

www.librerie.ilsole24ore.com

