



Ministero dell' Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare
DIREZIONE GENERALE PER I RIFIUTI E L'INQUINAMENTO

RAPPORTO PRELIMINARE

sul programma recante “INDIVIDUAZIONE DELLA CAPACITÀ COMPLESSIVA DI TRATTAMENTO DEGLI IMPIANTI DI INCENERIMENTO DI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI IN ESERCIZIO O AUTORIZZATI A LIVELLO NAZIONALE, NONCHÉ L’INDIVIDUAZIONE DEL FABBISOGNO RESIDUO DA COPRIRE MEDIANTE LA REALIZZAZIONE DI IMPIANTI DI INCENERIMENTO CON RECUPERO DI RIFIUTI URBANI E ASSIMILABILI” di cui allo schema di d.P.C.M. da emanarsi ai sensi dell’art. 35 c. 1 della Legge 11 novembre 2014, n. 164.

**VERIFICA DI ASSOGGETTABILITÀ A VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA.
AI SENSI DELL’ART. 12 DEL DECRETO LEGISLATIVO 3 APRILE 2006, N. 152 E S.M.I.**

INDICE

1.	INTRODUZIONE	3
1.1	<i>Fondamento legislativo e quadro normativo di riferimento</i>	3
1.2	<i>Il decreto in esame: modalità di elaborazione, caratteri e contenuti</i>	6
2.	DESCRIZIONE DEL PROGRAMMA	9
3.	IMPOSTAZIONE METODOLOGICA DEL RAPPORTO PRELIMINARE.....	15
3.1	<i>Individuazione della capacità attuale di trattamento nazionale degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati in esercizio o autorizzati non in esercizio alla data novembre 2015</i>	15
3.2	<i>Determinazione del fabbisogno nazionale di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati</i>	19
3.3	<i>Determinazione del fabbisogno nazionale residuo di incenerimento</i>	34
4.	DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ CON CUI IL PROGRAMMA STABILISCE UN QUADRO DI RIFERIMENTO PER PROGETTI ED ALTRE ATTIVITÀ O PER QUANTO RIGUARDA L'UBICAZIONE, LA NATURA, LE DIMENSIONI E LE CONDIZIONI OPERATIVE O ATTRAVERSO LA RIPARTIZIONE DELLE RISORSE	37
5.	DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ CON CUI IL PROGRAMMA INFLUENZA ALTRI PIANI O PROGRAMMI, INCLUSI QUELLI GERARCHICAMENTE ORDINATI	44
6.	PERTINENZA DEL PROGRAMMA PER L'INTEGRAZIONE DELLE CONSIDERAZIONI AMBIENTALI, IN PARTICOLARE AL FINE DI PROMUOVERE LO SVILUPPO SOSTENIBILE... 46	
7.	PROBLEMI AMBIENTALI PERTINENTI AL PROGRAMMA;	49
8.	RILEVANZA DEL PROGRAMMA PER L'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA NEL SETTORE.....	50
9.	CARATTERISTICHE DEGLI IMPATTI E DELLE AREE.....	61
10.	SINTESI DELLA VALUTAZIONE DEI POSSIBILI EFFETTI SIGNIFICATIVI SULL'AMBIENTE CON RIFERIMENTO ALL'ALLEGATO I AL TITOLO II PARTE II DEL DECRETO LEGISLATIVO 3 APRILE 2006, N. 152.	62

1. INTRODUZIONE

Il presente documento costituisce il Rapporto Preliminare (R.P.) della procedura finalizzata ad accertare se i contenuti programmatici di cui allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante *“Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilati in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché l’individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilabili”*, in attuazione dell’art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge dalla legge n. 164 del 2014, debbano o meno essere assoggettati alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) di cui al Titolo II, Parte II, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

1.1 Fondamento legislativo e quadro normativo di riferimento

Il richiamato art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, prevede quanto segue: *“Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con proprio decreto, individua a livello nazionale la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l’indicazione espressa della capacità di ciascun impianto, e gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, determinato con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale. Gli impianti così individuati costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell’autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica”*.

Proprio a tale ultimo proposito, lo schema di decreto in esame rappresenta concreta attuazione della normativa eurounitaria in tema di gestione dei rifiuti, secondo i criteri sanciti dall’articolo 4 della direttiva quadro (2008/98/CE), con il principale obiettivo di ridurre al minimo le forme di smaltimento in discarica dei rifiuti urbani e assimilati.

Quanto alla disciplina recata a livello europeo in tema di valutazione ambientale strategica, occorre sottolineare che la VAS, definita dalla Direttiva 2001/42/CE, ha l'obiettivo di *"... garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile ..."*.

Sotto tale aspetto, la Direttiva 2008/98/CE (di seguito "direttiva quadro") ha introdotto nuovi elementi, favorendo l'avvicinamento alla tematica del recupero e del riciclo, e alla conseguente limitazione della produzione dei rifiuti e al loro riutilizzo in qualità di risorsa per ridurre al minimo le conseguenze negative sulla salute umana e sull'ambiente, in linea con l'articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

La gerarchia dei rifiuti, cui la direttiva quadro espressamente fa riferimento, definisce ciò che deve considerarsi, in linea di principio generale, la migliore opzione ambientale, anche se possono essere previsti discostamenti in relazione a flussi di rifiuti specifici, allorquando ciò sia giustificabile sotto il profilo della fattibilità tecnica, economica ed ambientale.

In tal senso, viene stabilita la seguente gerarchia:

- prevenzione;
- preparazione per il riutilizzo;
- riciclaggio;
- recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- smaltimento.

In base al dispositivo di cui all'articolo 4 della citata direttiva quadro, la gerarchia dei rifiuti applicata alla politica di una corretta gestione dei rifiuti incardinata sul principio della sostenibilità, praticabilità e precauzionalità, pone al primo posto per l'appunto la prevenzione, allo scopo di ridurre la quantità dei rifiuti prodotti, nonché le operazioni più idonee attraverso le quali i prodotti o i componenti di prodotto sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti (riutilizzo di prodotti e componenti).

Segue poi la preparazione per il riutilizzo, ovvero quel complesso di operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui i prodotti o componenti dei prodotti, diventati rifiuti, possono essere reimpiegati senza ulteriori trattamenti.

Il terzo posto è occupato dal riciclaggio, che, ai sensi dell'art. 3 della Direttiva 2008/98/Ce comprende *"...qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i materiali*

di rifiuto sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il ritrattamento di materiale organico ma non il recupero di energia, né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento...”.

Al quarto posto della scala gerarchica, prima dell'ultima opzione contemplabile ovvero quella dello smaltimento, l'art. 4 richiama invece il recupero di altro tipo come “...qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere ad una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale...”, ossia diverso dal riciclaggio, da intendersi come il recupero di energia o altre operazioni che abbiano come finalità quella di attribuire ai rifiuti un ruolo utile, in sostituzione di altri materiali.

In questo contesto possono essere annoverati gli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati cui il presente R.P. si riferisce, purché gli stessi rispondano a determinati requisiti di efficienza energetica come stabilito dalla direttiva quadro.

In Italia la disciplina della gestione dei rifiuti è stata recepita, come è noto, nella parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, la quale stabilisce i principi, le finalità, i criteri di priorità e i requisiti minimi, nonché gli adempimenti e gli obblighi dei produttori di rifiuti e le funzioni della Pubblica Amministrazione per la gestione in sicurezza dei rifiuti prodotti.

Per un maggior impulso alle azioni rivolte all'applicazione pratica della gerarchia di cui articolo 179 (*Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti*) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con il richiamato art. 35 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni in legge 11 novembre 2014, n. 164, sono state introdotte nuove disposizioni attinenti alle “*misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio*”.

La menzionata disposizione legislativa, infatti, si pone quale strumento per l'adozione di nuove logiche di sistema in tema di valorizzazione dei rifiuti urbani e assimilati e di riorganizzazione dell'attività di gestione degli stessi, con particolare riferimento al trattamento sia dei rifiuti urbani e assimilati in impianti di incenerimento con recupero energetico, sia della frazione organica dei rifiuti urbani e assimilati raccolta in maniera differenziata in impianti di recupero.

Sotto tale ultimo aspetto, il comma 1 dell'articolo 35 predetto, come si è visto, attribuisce all'emanando d.P.C.M. l'individuazione puntuale della capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento già in esercizio o autorizzati a livello nazionale e dell'impiantistica necessaria per coprire il fabbisogno residuo di incenerimento, da determinarsi con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio e tenendo conto della pianificazione regionale, con l'intento primario di realizzare e "governare", con il concorso delle Amministrazioni territoriali, quel "*sistema integrato e moderno di gestione dei rifiuti urbani e assimilati*" che il legislatore ha comunque voluto affidare ad una regia di indirizzo di livello nazionale.

1.2 Il decreto in esame: modalità di elaborazione, caratteri e contenuti

L'articolazione delle diverse attività demandata al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'attuazione del richiamato art. 35, comma 1, si concretizza con la proposta di d.P.C.M., all'odierno esame, sulla quale è già stato acquisito il prescritto parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

L'attività di elaborazione dello schema di cui trattasi si è svolta secondo due diverse fasi distinte.

La prima fase ha assunto un ruolo meramente ricognitivo, in quanto volta all'individuazione numerica degli impianti di incenerimento già in esercizio o autorizzati dalle autorità competenti¹ e alla quantificazione della loro relativa capacità di trattamento dedicata ai rifiuti urbani e assimilati.

La seconda fase, invece, ha avuto ad oggetto, in ossequio a quanto espressamente prescritto dalla norma legislativa (art. 35, comma 1), la quantificazione del fabbisogno complessivo nazionale di incenerimento di rifiuti urbani e assimilati, nonché, conseguentemente, l'individuazione del fabbisogno di incenerimento residuo (per sottrazione da quello già soddisfatto dagli impianti esistenti o autorizzati) da soddisfare mediante la realizzazione di nuovi impianti di incenerimento con recupero energetico e, infine, la individuazione delle macroaree e delle regioni nelle quali realizzare i suddetti impianti, affidando la concreta localizzazione di quest'ultimi alla pianificazione delle Regioni interessate.

¹ In base alle vigenti normative di settore, la competenza in materia di autorizzazione di progetti relativi agli impianti di gestione rifiuti, comprese gli impianti di incenerimento, è in capo alle amministrazioni regionali. [articolo 196 , comma 1, lettere d) ed e) del decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006]

In considerazione di quanto sopra, nei successivi paragrafi si procederà ad illustrare i contenuti programmatici di cui allo schema di d.P.C.M., al fine di discernere i presupposti per l'eventuale applicazione/esclusione della procedura di VAS.

Al riguardo, deve preliminarmente ribadirsi che lo schema di d.P.C.M. si pone quale primo (e non unico, come si vedrà) strumento di attuazione operativa dei principi fissati dal legislatore nazionale con il richiamato art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014, nell'ambito della strategia nazionale per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati finalizzata a garantire la sicurezza nazionale nell'autosufficienza.

Ed infatti, è proprio il legislatore nazionale che ha imposto di *“individuare a livello nazionale la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto, e gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, evidenziando altresì che tale individuazione dovesse avvenire “con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale”.*

Risulta di palmare evidenza, quindi, che l'attività di predisposizione dello schema di decreto giammai avrebbe potuto (o potrebbe) discostarsi dalle scelte già effettuate dal legislatore e dai vincoli che quest'ultimo ha imposto con la norma di legge sopra riportata, la quale contempla l'incenerimento con recupero energetico dei rifiuti urbani e assimilati quale unica soluzione possibile per garantire l'autosufficienza nella gestione dei rifiuti stessi. Lo schema di d.P.C.M., pertanto, ottempera rigorosamente alle previsioni di legge, individuando puntualmente – secondo gli elementi che verranno di seguito illustrati – la capacità attuale di trattamento nazionale degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati e, conseguentemente, quantificando il fabbisogno residuo di incenerimento nazionale da soddisfare e la successiva ripartizione della capacità impiantistica necessaria, per macroaree e per regioni; il tutto nel rispetto degli obiettivi di legge di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale e recependo il prescritto parere della Conferenza permanente Stato-Regioni.

Altrettanto doverosamente occorre evidenziare che, a norma dell'art. 196 del d.lgs. n. 152 del 2006, rimane incardinato in capo alle regioni il compito di declinare

ulteriormente a livello territoriale, in tutte le loro specificazioni localizzative e operative, le scelte strategiche che il legislatore nazionale ha effettuato nell'art. 35, comma 1, del richiamato decreto legge n. 133 del 2014, di cui lo schema di d.P.C.M. rappresenta, come sopra detto, solo primo strumento di attuazione operativa.

Anticipando fin da ora i contenuti dell'analisi di cui al presente rapporto, il quadro che emerge individua l'atto di cui all'emanando decreto come uno strumento di indirizzo che, muovendo dalla quantificazione complessiva su base nazionale del fabbisogno residuo di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati, stabilisce obiettivi generali e criteri localizzativi per la realizzazione degli impianti necessari a soddisfare tale fabbisogno a livello di macroaree e di singole regioni al fine di garantire il progressivo riequilibrio socio-economico fra le stesse, ma senza contenere al suo interno azioni o elementi "progettuali" di dettaglio immediatamente operativi in alcun contesto territoriale, né costituendo, per le nuove infrastrutture, la cornice ai fini autorizzativi; il tutto in pedissequa osservanza di quanto stabilito dal quadro legislativo di riferimento.

Da ciò discende che gli elementi tecnici contenuti nel programma, essendo diretti a fornire gli strumenti per garantire l'autosufficienza di incenerimento su scala nazionale imposta dalla legge, tendono a qualificarlo come uno strumento programmatico generale di natura strategica, espressamente indirizzato a orientare le pianificazioni di livello regionale direttamente interessate, le quali dovranno provvedere alla localizzazione sul territorio delle nuove infrastrutture.

In estrema sintesi, lo schema di d.P.C.M. relativo alla *"individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilati in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché l'individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilabili"*, rappresenta un atto a contenuto programmatico del tutto privo di effetti localizzativi puntuali sul territorio e, dunque, assai difficilmente valutabile, di per sé, in relazione ai possibili impatti ambientali significativi, anche in considerazione del fatto che, al momento, sulla base delle previsioni dell'atto in questione, l'"ambiente impattato" non può che essere rappresentato dall'intero territorio delle Regioni direttamente interessate o, addirittura, anche dal territorio delle Regioni limitrofe.

In particolare, si consideri che, in ogni caso, lo schema di d.P.C.M non sostituisce visti, pareri, nulla osta o autorizzazioni ambientali, paesaggistiche e di variante allo strumento urbanistico per il potenziamento/ampliamento di infrastrutture di incenerimento

esistenti, ovvero di nuova realizzazione al fine di coprire il fabbisogno residuo di incenerimento.

La concreta realizzazione delle nuove infrastrutture di incenerimento sarà pertanto il risultato delle attività di verifica e di coordinamento a livello regionale, provinciale e locale svolte dalle regioni competenti in sede di aggiornamento degli strumenti di pianificazione esistenti e sarà soggetta alle ulteriori, puntuali, valutazioni ambientali di cui alla parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

2. DESCRIZIONE DEL PROGRAMMA

Lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante *“individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilati in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché l’individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilabili”* ha per oggetto specifico:

- a) l’individuazione della capacità attuale di trattamento nazionale degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati già in esercizio al mese di novembre 2015;
- b) l’individuazione potenziale della capacità di trattamento nazionale, riferita agli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati autorizzati e non in esercizio al mese di novembre 2015;
- c) l’individuazione, per macroaree e per regioni, degli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare o da potenziare per coprire il fabbisogno residuo nazionale di trattamento dei medesimi rifiuti.

Come rappresentato nell’introduzione, il presente R.P. è riferito ai soli aspetti di natura programmatica di livello nazionale per l’individuazione di nuovi impianti di incenerimento da realizzare, effettuata dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare secondo le procedure tecniche ed amministrative condotte dalla Direzione Generale competente in materia (autorità procedente ai sensi della Direttiva del Ministro dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 42 del 24 febbraio 2016) con *“finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale”*. [articolo 35, comma 1, primo periodo del decreto legge n. 133 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164]

Lo schema di d.P.C.M. è riportato integralmente, in **allegato A**, nella versione sottoposta all'esame, a livello politico, della Conferenza Stato-Regioni del 4 febbraio 2016, comprensiva degli emendamenti formulati in tale sede. In particolare si riporta integralmente, in **allegato B**, il parere espresso dal predetto organismo nella seduta di cui sopra.

Nel dettaglio, lo schema di decreto si compone di sei articoli, e tre Allegati di seguito descritti.

Articolo 1 (oggetto)

La disciplina contenuta in tale articolo, stabilisce l'oggetto del decreto, conformemente a quanto previsto dall'articolo 35, comma 1, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164. Tali finalità consistono nella:

- a) individuazione della capacità attuale di trattamento nazionale degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati in esercizio al mese di novembre 2015;
- b) individuazione potenziale della capacità di trattamento nazionale, riferita agli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati autorizzati e non in esercizio al mese di novembre 2015;
- c) individuazione, per macroaree e per regioni, degli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare o da potenziare per coprire il fabbisogno residuo nazionale di trattamento dei medesimi rifiuti.

Articolo 2 (definizioni)

L'articolo definisce gli impianti oggetto di individuazione ai fini delle disposizioni di cui al predetto articolo 35, comma 1. Pertanto, l'esplicita individuazione riportata nelle tabelle di cui agli articoli 3 4 e 5 è riferita ai soli impianti di incenerimento e non anche agli impianti di coincenerimento, centrali termoelettriche e cementifici. Quest'ultime infrastrutture concorrono all'individuazione del fabbisogno residuo di incenerimento da realizzare secondo il procedimento esplicitato all'allegato II allo schema di emanando d.P.C.M.

Articolo 3 (Elenco degli impianti di incenerimento in esercizio) e Articolo 4 (Elenco degli impianti di incenerimento autorizzati non in esercizio)

Tali articoli individuano rispettivamente l'elenco degli impianti di incenerimento in esercizio e quelli autorizzati non in esercizio alla data del 30 novembre 2015, con l'indicazione espressa, per ciascun impianto, della capacità di trattamento autorizzata e di quella relativa al trattamento dei rifiuti urbani e assimilati, secondo il procedimento istruttorio riportato nell'allegato I.

Articolo 5 (Individuazione degli impianti da realizzare o da potenziare per soddisfare il fabbisogno residuo nazionale)

L'articolo 5 individua nella Tabella C il fabbisogno residuo nazionale di incenerimento da realizzare, individuato secondo le modalità di cui all'allegato II.

In particolare, nella tabella C è riportata l'individuazione, la localizzazione e la capacità degli interventi di infrastrutturazione per soddisfare il fabbisogno residuo nazionale, individuato per macroaree geografiche.

Articolo 6 (Disposizioni finali)

L'articolo 6 contiene le disposizioni finali e precisa, al comma 1, che gli impianti individuati nelle Tabelle A, B e C costituiscono, infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, e realizzano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantendo la sicurezza nazionale nell'autosufficienza del ciclo di gestione integrato dei rifiuti, così come richiesto dall'articolo 16 della direttiva 2008/98/CE.

Il comma 2 stabilisce che al fine di garantire la sicurezza nazionale nell'autosufficienza e nel rispetto delle finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 35, comma 1, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, le minori capacità di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in ragione delle politiche di cui al comma 6, sono ridistribuite all'interno della stessa macroarea secondo i criteri generali e le procedure di individuazione esplicitati nell'allegato III.

Gli ulteriori commi dell'articolo disciplinano i termini per la richiesta di aggiornamento del fabbisogno di incenerimento per ogni singola regione e la relativa procedura, nonché la documentazione da allegare.

I commi 3, 4 e 5 in particolare, stabiliscono la procedura tecnica ed amministrativa relativa alle modifiche del decreto che tengono conto anche delle politiche in atto relative alla dismissione di impianti o alla riduzione di capacità di incenerimento per le sole regioni e province autonome, esplicitate in allegato III, caratterizzate da una sovraccapacità di trattamento rispetto al relativo fabbisogno di incenerimento.

Tali politiche regionali risultano coerenti con le finalità dell'articolo 35, comma 1 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, relative al riequilibrio socio economico fra le aree del territorio.

Allegato I
(Individuazione della capacità attuale di trattamento nazionale degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati in esercizio o autorizzati non in esercizio alla data di novembre 2015).

L'allegato I chiarisce le procedure tecniche ed amministrative che la Direzione Generale del MATTM ha espletato e che hanno portato all'individuazione della capacità attuale di trattamento nazionale degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati in esercizio e autorizzati non in esercizio, alla data di novembre 2015.

Gli elementi valutativi adottati hanno portato alla elaborazione delle Appendici I e II, richiamate dall'allegato stesso. In appendice I è riportata la capacità di trattamento degli impianti di rifiuti urbani e assimilati in esercizio e le capacità riferite al trattamento delle diverse frazioni di rifiuto. In appendice II è riportata la capacità di trattamento degli impianti di rifiuti urbani e assimilati autorizzati, ma non operativi o in fase di realizzazione e le capacità riferite al trattamento delle diverse frazioni di rifiuto.

ALLEGATO II
(Individuazione del fabbisogno residuo di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati)

L'allegato si compone di due paragrafi.

Il primo paragrafo è relativo al procedimento che consente di determinare il fabbisogno nazionale di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati, in ragione di quanto disposto

dall'articolo 35, comma 1, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

In base all'assunzione di n. 9 condizioni - come meglio esplicitate nell'allegato stesso e che rappresentano la base di calcolo per determinare il calcolo del fabbisogno di ciascuna regione - è stato individuato il fabbisogno nazionale di incenerimento.

Il secondo paragrafo è relativo al procedimento che consente di determinare il fabbisogno residuo nazionale di incenerimento come meglio esplicitato nell'allegato stesso.

ALLEGATO III

(Individuazione degli impianti da realizzare o da potenziare per soddisfare il fabbisogno residuo nazionale di incenerimento di rifiuti urbani e assimilati)

Tale allegato esplicita il procedimento utilizzato per individuare le regioni e province autonome oggetto di interventi di realizzazione di nuovi impianti di incenerimento e di interventi di potenziamento di impianti di incenerimento autorizzati.

Il procedimento è stato condotto nel rispetto dei seguenti criteri generali disciplinati dall'articolo 35, comma 1 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164:

- a) progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale;
- b) risoluzione delle procedure di infrazione in corso, e prevenzione dall'avvio di ulteriori contenziosi con l'Unione europea;
- c) considerazione della programmazione regionale;
- d) realizzazione di un sistema moderno e integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati.

Per quanto attiene al riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, l'individuazione delle regioni all'interno delle quali localizzare gli impianti è effettuata sul presupposto che ciascuna macroarea (Nord, Centro, Sud, Sicilia, Sardegna) debba rendersi tendenzialmente autosufficiente nel complessivo ciclo di produzione e gestione dei rifiuti, ivi compresa, naturalmente, l'attività di incenerimento dei rifiuti stessi.

Sulla scorta di tale presupposto, la localizzazione degli impianti in ciascuna delle regioni che costituiscono la macroarea, tiene conto:

- della produzione, in termini assoluti, dei rifiuti urbani e assimilati;

- della presenza di impianti di incenerimento e di impianti di trattamento meccanico-biologico di rifiuti;
- del fabbisogno residuo di impianti di incenerimento;
- del preponderante ricorso allo smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati in impianti di discarica;
- della densità abitativa.

Con riferimento alla risoluzione delle procedure di infrazione in corso in materia di rifiuti e alla prevenzione dell'apertura di ulteriori contenziosi con l'Unione europea, si tiene conto dell'esigenza di garantire il pieno rispetto delle norme europee di settore, individuando, per ciascuna macroarea, le regioni per le quali sono pendenti contenziosi e pre-contenziosi per violazione della normativa europea in materia di gestione dei rifiuti, nonché le regioni oggetto di condanna da parte della Corte di giustizia europea.

Sono state inoltre considerate le condizioni di gestione critica del ciclo dei rifiuti all'interno delle singole regioni costituenti la macroarea, al fine di porre preventivamente rimedio a situazioni suscettibili di sfociare in nuovi rilievi da parte dell'UE.

In ordine alla programmazione regionale per l'implementazione di un ciclo integrato dei rifiuti, si è tenuto conto delle previsioni contenute negli atti vigenti di pianificazione di gestione dei rifiuti elaborati da ciascuna regione.

Per quanto riguarda la realizzazione di un sistema moderno e integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati, è stata considerata la c.d. "taglia minima" di sostenibilità tecnico/economica degli impianti da realizzare in ciascuna regione, così come individuata dalla vigente disciplina sull'individuazione delle migliori tecniche disponibili di cui al decreto ministeriale del 27 gennaio 2007 recante "*linee guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili, in materia di gestione dei rifiuti*".

3. IMPOSTAZIONE METODOLOGICA DEL RAPPORTO PRELIMINARE

Il presente R.P. è elaborato sulla base delle indicazioni specifiche fornite dalla legislazione nazionale ai sensi articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, secondo i criteri di cui all'allegato I dello stesso decreto.

Obiettivo del presente rapporto è quello di consentire la valutazione preliminare:

- del grado di completezza ed aggiornamento dei dati e degli elementi presi a riferimento per la determinazione del fabbisogno nazionale di incenerimento e il relativo fabbisogno residuo da soddisfare;
- della necessità di realizzare o di potenziare le infrastrutture dedicate all'incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati, nel rispetto delle considerazioni esplicitate nei successivi paragrafi, che tengono conto non solo delle previsioni pianificate a livello regionale in materia di gestione dei rifiuti urbani, ma soprattutto del raggiungimento degli obiettivi nazionali ed europei di prevenzione, di raccolta differenziata, di riciclaggio e di limitare il ricorso allo smaltimento in discarica dei rifiuti urbani e assimilati.

Inoltre, nei paragrafi che seguono vengono chiariti gli elementi e le caratteristiche degli impatti del programma in ragione di quelli individuati dall'allegato I, alla parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

3.1 Individuazione della capacità attuale di trattamento nazionale degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati in esercizio o autorizzati non in esercizio alla data novembre 2015

La Direzione Generale RIN (già TRI fino al 5 ottobre 2014), a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, si è attivata per la predisposizione dello schema di decreto in rassegna.

Sono stati all'uopo condotti approfondimenti tecnici ed amministrativi che hanno coinvolto l'ISPRA, FederAmbiente, Regioni e Province Autonome, e da ultimo i gestori degli impianti di incenerimento.

Tali attività hanno consentito di acquisire elementi e dati tecnici utili a definire un quadro generale delle infrastrutture dedicate all'incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati, sia in termini di flussi di gestione e sia in termini di potenzialità di trattamento dei rifiuti stessi.

L'individuazione della capacità attuale di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilati in esercizio o autorizzati è stata effettuata sulla scorta dei dati ISPRA e FederAmbiente del "RAPPORTO SUL RECUPERO ENERGETICO DA RIFIUTI URBANI IN ITALIA - ed. 2014"- **Allegato C**.

I dati sono stati aggiornati sulla base delle indicazioni fornite dalle Regioni e dalle Province autonome e dai gestori degli impianti, all'esito delle riunioni tecniche della Conferenza Stato-Regioni del 20 marzo 2015² e del 9 settembre 2015³.

L'allegato I allo schema di decreto - riportato integralmente in allegato A - individua, pertanto, il procedimento svolto dalla Direzione Generale RIN.

Di seguito si riporta il quadro generale degli impianti censiti ai sensi dell'articolo 35, comma 1 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, con l'indicazione espressa della capacità di trattamento dedicata ai rifiuti urbani e assimilati.

Le seguenti tabelle sono altresì richiamate nelle disposizioni di cui agli articoli 3 e 4 dello schema di decreto.

² All'esito della seduta tecnica del 20 marzo 2015, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha rappresentato la necessità di un aggiornamento dei dati tecnici relativi alle capacità di trattamento autorizzate per ogni singolo impianto rispetto al quadro ricognitivo riportato nella prima versione dello schema di d.P.C.M. ai sensi dell'articolo 35, comma 1 del decreto legge n.133 del 2014. Pertanto la competente Direzione Generale del MATTM ha richiesto con nota – prot. n. 4827/RIN del 5 maggio 2015 – la trasmissione da parte delle Regioni dei dati tecnici necessari ad aggiornare lo schema di decreto. Ha altresì richiesto con nota – prot. n. 6168/RIN del 28 maggio 2015 – ai gestori degli impianti di incenerimento di fornire tutte le informazioni necessarie all'aggiornamento dello schema di decreto convocando altresì i gestori stessi per l'assunzione diretta dei dati occorrenti.

³ All'esito della seduta tecnica del 9 settembre 2015, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha rappresentato la necessità di un'ulteriore rettifica di alcuni dati riportati (o presi a base dello) schema di d.P.C.M. ai sensi dell'articolo 35, comma 1 del decreto legge n.133 del 2014. Pertanto, la competente Direzione Generale del MATTM ha richiesto con nota – prot. n. 11145/RIN del 15 settembre 2015 – la trasmissione da parte delle Regioni dei dati tecnici necessari al fine di rettificare i dati per il successivo aggiornamento dello schema.

Elenco degli impianti di incenerimento in esercizio

N°	REGIONE	PROVINCIA	LOCALITÀ	N° Linee	Carico termico	CAPACITÀ ORARIA AUTORIZZATA	CAPACITÀ DI TRATTAMENTO AUTORIZZATA	CAPACITÀ DI TRATTAMENTO DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI
					MW	t/h	t/anno	t/anno
1	Piemonte	TO	Torino	3	206,25	67,5	526.500	526.500
2	Lombardia	BG	Bergamo	1	48	9	75.000	62.000
3	Lombardia	BS	Brescia	3	304,5	98,1	981.837	630.000
4	Lombardia	VA	Busto Arsizio	2	61	16,67	116.000	93.000
5	Lombardia	CO	Como	2	39	13,41	100.000	80.000
6	Lombardia	PV	Corteolona	1	34	9	75.000	63.000
7	Lombardia	CR	Cremona	2	35,6	9	72.000	58.000
8	Lombardia	BG	Dalmine	2	55,8	18,46	151.372	144.500
9	Lombardia	MB	Desio	2	41	11,5	91.000	60.000
10	Lombardia	MI	Milano	3	184,6	60	480.000	475.400
11	Lombardia	PV	Parona	2	147,8	33,6	380.000	340.000
12	Lombardia	MI	Sesto S. Giovanni	3	31,4	9,12	72.000	71.700
13	Lombardia	MI	Trezzo d'Adda	2	82,4	25	199.600	185.600
14	Lombardia	LC	Valmadrera	2	45,29	15,6	123.000	87.000
15	Trentino Alto Adige	BZ	Bolzano	1	58,9	16,25	130.000	100.000
16	Veneto	PD	Padova	3	79,86	25	170.000	170.000
17	Veneto	VI	Schio	3	39,3	9,67	82.000	82.000
18	Friuli Venezia Giulia	TS	Trieste	3	67,3	25,5	197.000	152.300
19	Emilia Romagna	RN	Coriano	1	46,5	16	125.000	91.606
20	Emilia Romagna	FE	Ferrara	2	55,8	18	130.000	88.900
21	Emilia Romagna	FC	Forlì	1	46,5	20	120.000	120.000
22	Emilia Romagna	BO	Granarolo dell'Emilia	2	81,4	25	220.000	165.000
23	Emilia Romagna	MO	Modena	1	78	30,5	180.000	140.636
24	Emilia Romagna	PC	Piacenza	2	45,5	15	120.000	84.875
25	Emilia Romagna	RA	Ravenna	1	27,9	6	56.500	56.000
26	Emilia Romagna	Parma	Parma	2	71,32	16,25	130.000	99.302
	Totale Nord			52	2.014,92	619,13	5.103.809	4.227.319
27	Toscana	AR	Arezzo	1	14,5	5,8	42.000	42.000
28	Toscana	LI	Livorno	2	31,25	7,5	64.800	64.800
29	Toscana	PT	Montale	3	23	8,1	50.550	50.000
30	Toscana	PI	Ospedaletto	2	20,5	6,7	65.000	52.000
31	Toscana	SI	Poggibonsi	3	34,9	9,37	70.000	66.000
32	Lazio	RM	Colleferro	1	52	12	110.000	80.000
33	Lazio	RM	Colleferro	1	52	12	110.000	80.000
34	Lazio	FR	S. Vittore del Lazio	2	108	28,8	224.480	224.480
	Totale Centro			15	336,15	90,27	736.830	659.280
35	Molise	IS	Pozzilli	1	49,9	12	93.500	93.500
36	Campania	NA	Acerra	3	340	81	600.000	600.000
37	Calabria	RC	Gioia Tauro	2	60	16	120.000	120.000
38	Basilicata	PZ	Melfi	1	18,7	9,3	30.000	30.000
39	Sardegna	CA	Capoterra	3	56,6	19,48	140.256	140.000

Elenco degli impianti di incenerimento in esercizio								
N°	REGIONE	PROVINCIA	LOCALITÀ	N° Linee	Carico termico	CAPACITÀ ORARIA AUTORIZZATA	CAPACITÀ DI TRATTAMENTO AUTORIZZATA	CAPACITÀ DI TRATTAMENTO DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI
					MW	t/h	t/anno	t/anno
40	Sardegna	NU	Macomer	2	17,5	6	43.200	40.000
Totale Sud e Isole				12	542,7	143,78	1.026.956	1.023.500
40	Capacità nazionale di trattamento dei rifiuti urbani e assimilati in esercizio			79	2.893,77 (MW)		5.910.099 (t/anno)	

Elenco degli impianti di incenerimento autorizzati non in esercizio								
N°	REGIONE	PROVINCIA	LOCALITÀ	N° Linee	Carico termico	CAPACITÀ ORARIA AUTORIZZATA	CAPACITÀ DI TRATTAMENTO AUTORIZZATA	CAPACITÀ DI TRATTAMENTO DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI
					MW	t/h	t/a	t/a
1	Toscana	FI	Sesto Fiorentino	2	65,2	24,80	198.400	198.400
2	Lazio	RM	Roma	2	236	38,4	182.500	182.500
4	Lazio	FR	S. Vittore del Lazio	1	52	12,5	98.750	98.750
5	Calabria	RC	Gioia Tauro	2	75	13,33	135.000	120.000
6	Puglia	TA	Statte	2	20,9	8,3	73.000	66.000
Capacità potenziale nazionale di trattamento dei rifiuti urbani e assimilati non in esercizio				9	449,1 (MW)		665.650 (t/anno)	

In estrema sintesi la ricognizione effettuata ha individuato:

- n. 40 impianti di incenerimento operativi costituiti da 79 linee con una capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati pari a 5.910.099 tonnellate/anno;
- n. 1 impianto di incenerimento realizzato, ma non operativi (Statte) con una capacità potenziale di trattamento pari a 66.000 tonnellate/anno dedicata ai rifiuti urbani e assimilati;
- n. 1 impianti di incenerimento realizzato in parte, ma non operativo (Roma), con una capacità potenziale pari a 182.500 tonnellate/anno;
- n. 1 impianto autorizzato da realizzare (Sesto Fiorentino), con una capacità potenziale pari a 198.400 tonnellate/anno;
- n. 3 linee di incenerimento da realizzare presso gli impianti di S. Vittore del Lazio (1 linea) e Gioia Tauro (2 linee) per una capacità potenziale pari a 218.750 tonnellate/anno.

3.2 Determinazione del fabbisogno nazionale di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati

Al fine di individuare il fabbisogno nazionale di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati, in ragione di quanto disposto dall'articolo 35, comma 1, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, sono state assunte le condizioni sotto riportate che rappresentano la base di calcolo per determinare il fabbisogno di ciascuna regione.

Le condizioni assunte sono state formulate in ragione dei criteri stabiliti dalla norma dell'articolo 35, comma 1, nonché in totale aderenza di quelli sanciti dalla normativa europea e nazionale in materia di gestione dei rifiuti.

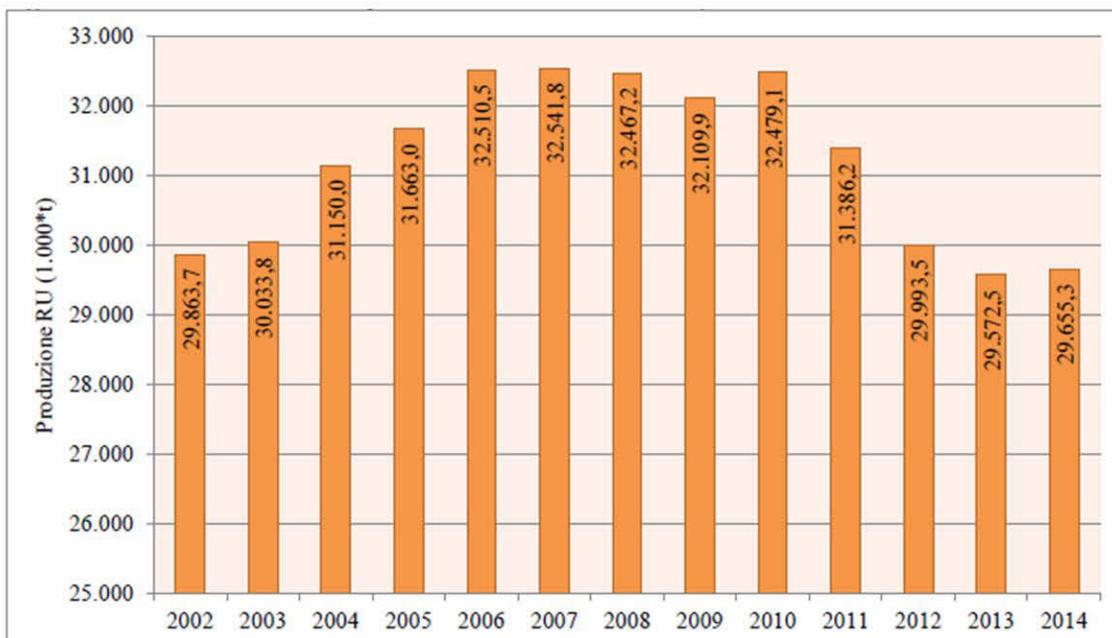
Sulla base dell'ultimo Rapporto ISPRA Rifiuti Urbani - ed. 2015 e riportato in **Allegato D** - sono stati elaborati i dati tecnici utili per rappresentare, innanzitutto, il quadro generale di gestione dei rifiuti urbani a livello nazionale.

In primo luogo sono stati analizzati i dati di produzione dei rifiuti urbani nel corso degli anni 2002 – 2014 valutando i dati relativi alla:

- raccolta differenziata dei rifiuti urbani;
- gestione dei rifiuti che comprende il trattamento di rifiuti urbani e assimilati nella filiera della preparazione per il riutilizzo, del riciclaggio, del recupero di materia e di energia e dello smaltimento.

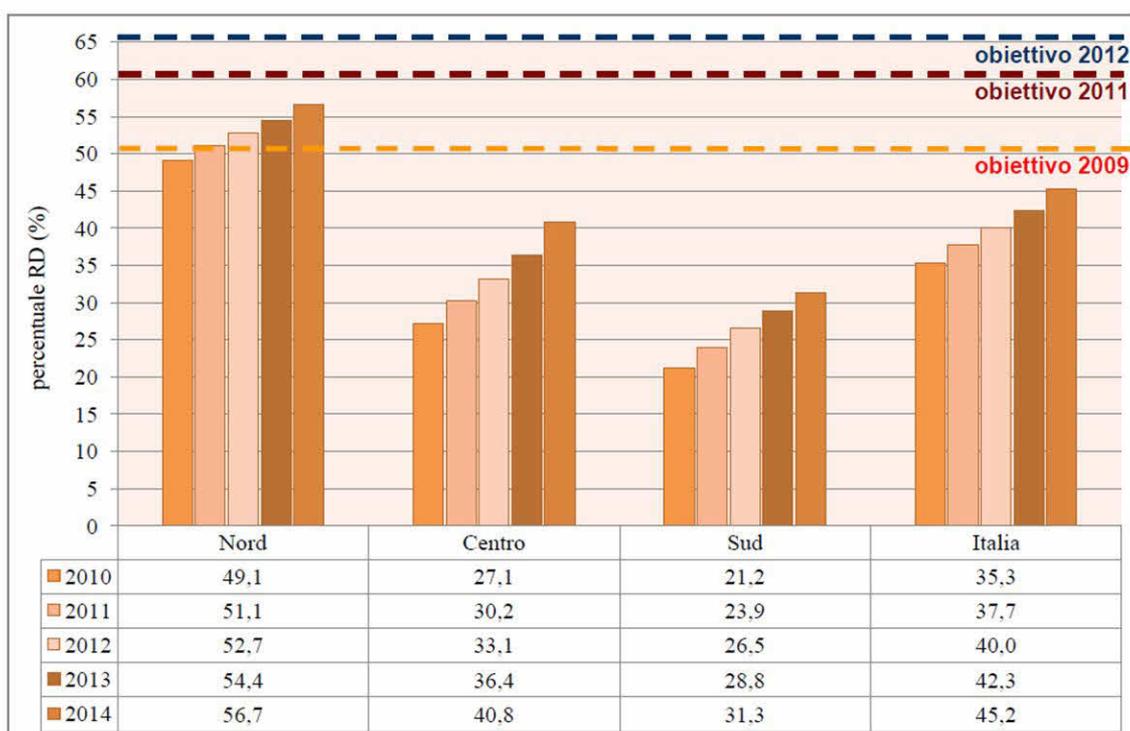
Dalla valutazione effettuata, deriva un quadro attuale sulla gestione dei rifiuti urbani per l'anno 2014 caratterizzato dai seguenti elementi.

Nel 2014, la produzione nazionale si è attestata a circa 29,7 milioni di tonnellate, facendo registrare un'inversione di tendenza rispetto al trend rilevato nel periodo 2010 - 2013.

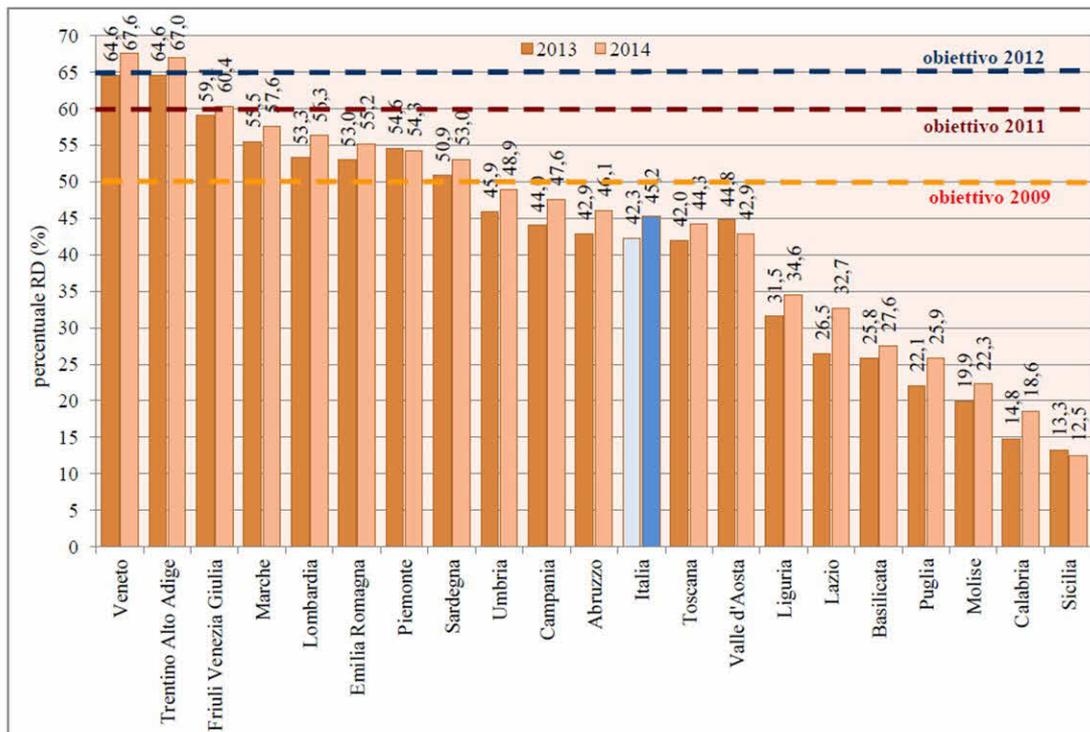


Fonte: ISPRA

La percentuale di raccolta differenziata (di seguito R.D.) si è attestata al 45,2% della produzione nazionale. Con sei anni di ritardo viene conseguito l'obiettivo del 45% fissato dall'articolo 205 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.



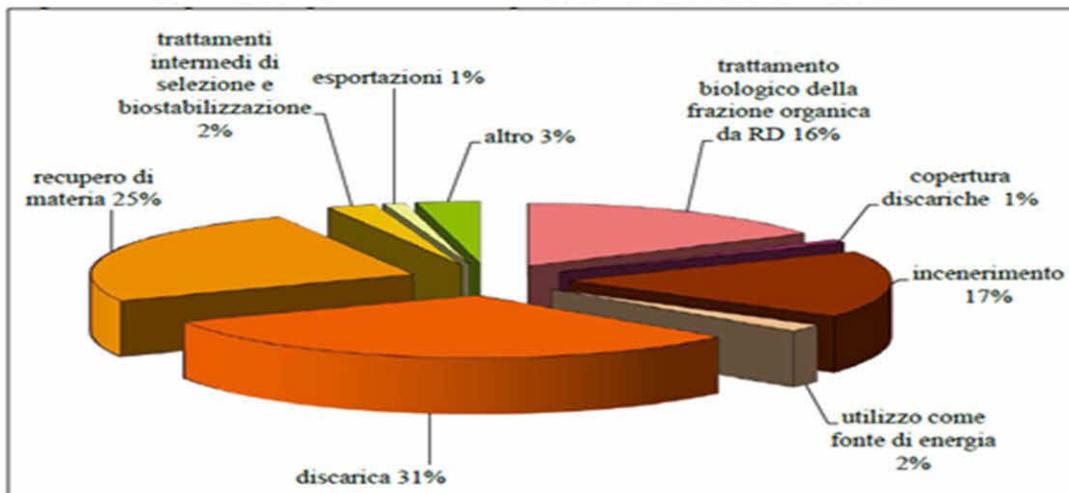
Fonte: ISPRA



Fonte: ISPRA

Per quanto concerne l'analisi dei dati relativi alla gestione dei rifiuti urbani prodotti, si rileva che:

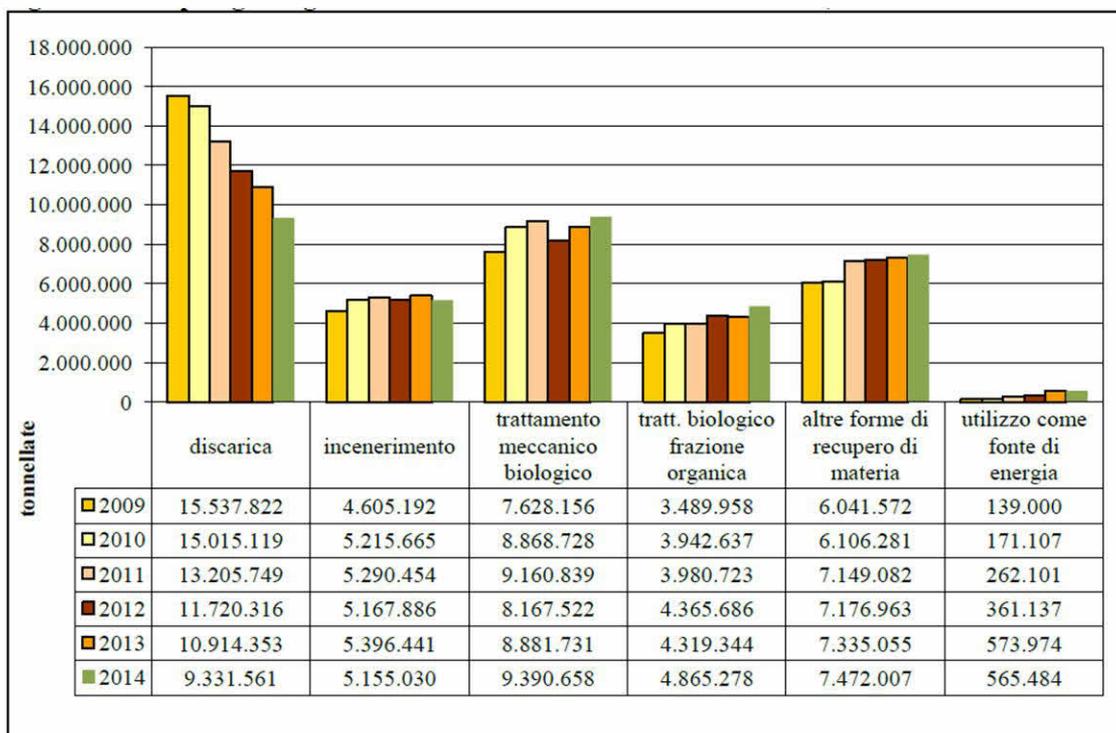
- ❑ lo smaltimento interessa ancora il **32%** dei rifiuti urbani prodotti di cui **31%** in discarica e l'**1%** utilizzato come copertura giornaliera delle discariche stesse;
- ❑ il riciclaggio dei rifiuti da R.D. e delle frazioni di rifiuti provenienti dagli impianti preliminari di trattamento quali ad esempio gli impianti di trattamento meccanico e biologico (di seguito TMB) raggiunge, nel suo insieme, il **42%** dei rifiuti urbani prodotti, di cui: più del **16%** per il riciclaggio delle frazione organica da R.D. e oltre il **25%** riciclaggio di altre frazioni merceologiche;
- ❑ il **17%** dei rifiuti urbani prodotti è incenerito e il **2%** dei stessi è utilizzato come fonte di energia;
- ❑ l'**1%** dei rifiuti urbani è esportato: il **56,6%** dei rifiuti esportati è avviato a recupero di energia, il **41,6%** è recuperato sotto forma di materia e **1,9%** è smaltito.



Fonte: ISPRA

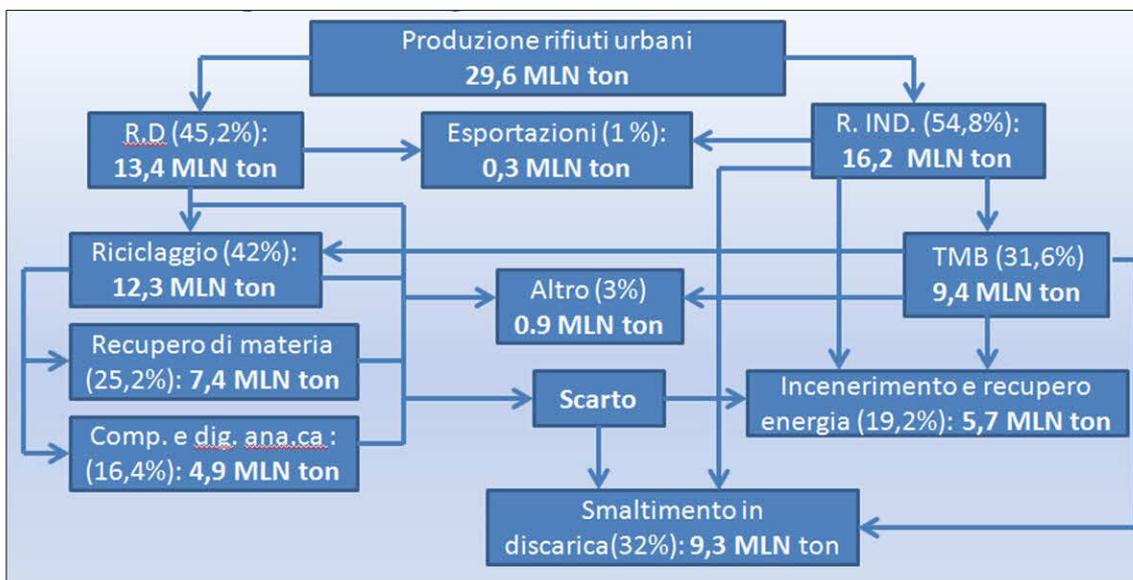
In termini assoluti tale gestione rileva i seguenti valori:

- ❑ riciclaggio: 12.337.285 tonnellate
- ❑ smaltimento: 9.331.561 tonnellate;
- ❑ incenerimento: 5.155.030 tonnellate
- ❑ utilizzo come fonte di energia: 565.484 tonnellate;
- ❑ esportazione: 321.000 tonnellate.



Fonte: ISPRA

Una possibile esemplificazione della gestione dei rifiuti urbani a livello nazionale (anno 2014) è rappresentata dal seguente schema di flusso:



Nella voce “altro” (3%), sono incluse le quantità di rifiuti che rimangono in giacenza alla fine dell’anno presso gli impianti di trattamento, le perdite di processo, nonché i rifiuti prodotti dagli impianti di trattamento meccanico biologico la cui destinazione non è desumibile dalla banca dati MUD.

Il quadro generale sopra rappresentato evidenzia, innanzitutto, che il sistema Paese, nel suo complesso, risulta essere ancora lontano dalla corretta applicazione della gerarchia dei rifiuti considerando che il ricorso alle migliori opzioni ambientali relative al riciclaggio (compreso il trattamento della frazione organica) e al recupero di materia dei rifiuti urbani si attesta al 42% della produzione dei rifiuti urbani, mentre il ricorso allo smaltimento non rappresenta di certo una fase residuale della gestione dei rifiuti attestandosi, di fatto, a circa il 32% dei rifiuti urbani prodotti.

In tale contesto, l’articolo 35 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, si pone quale strumento per l’adozione di nuove logiche di sistema in tema di valorizzazione dei rifiuti urbani e di riorganizzazione dell’attività di gestione degli stessi, con particolare riferimento al trattamento sia dei rifiuti urbani e assimilati in impianti di incenerimento, sia della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata in impianti di recupero.

In particolare, il comma 1 del predetto articolo nel demandare all’emanando d.P.C.M l’individuazione dei nuovi interventi di infrastrutturazione di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati, vincola tale individuazione al rispetto degli obiettivi nazionali ed europei disciplinati dalle seguenti disposizioni:

- articolo 205, comma 1, lettera c)⁴ del decreto legislativo 3 aprile 2006 n.152;
- articolo 11, paragrafo 2, lettera a)⁵ della Direttiva 2008/98/CE.

Più in particolare, al fine di contemperare gli ulteriori obblighi derivanti dall'applicazione delle disposizioni nazionali ed europee, sono stati valutati gli aspetti riconducibili ai seguenti obiettivi:

- obiettivo di riduzione del 5% della produzione dei rifiuti urbani per unità di PIL di cui al Programma Nazionale di Prevenzione Rifiuti adottato con decreto direttoriale del 7 ottobre 2013;
- obiettivo di riduzione del conferimento in discarica dei rifiuti urbani biodegradabili (RUB), stabilito dal decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36⁶

Inoltre, la direttiva quadro statuisce, in linea di principio, che la Comunità Europea sia autosufficiente nello smaltimento e nel recupero dei rifiuti con particolare riferimento ai rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica. Tale obiettivo deve essere conseguito dagli Stati membri individualmente, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati. [Articolo 16 della Direttiva 2008/98/CE]

Pertanto, il dimensionamento degli impianti destinati all'incenerimento dei rifiuti urbani è stato modulato in ragione del principio di autosufficienza, assumendo quale

⁴ *Fatto salvo quanto previsto al comma 1-bis, in ogni ambito territoriale ottimale deve essere assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari alle seguenti percentuali minime di rifiuti prodotti:*

- a) *omissis*
- b) *omissis*
- c) *almeno il sessantacinque per cento entro il 31 dicembre 2012.*

⁵ *Al fine di rispettare gli obiettivi della presente direttiva e tendere verso una società europea del riciclaggio con un alto livello di efficienza delle risorse, gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire i seguenti obiettivi:*

a) *entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50 % in termini di peso.*

⁶ 1. *Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ciascuna regione elabora ed approva un apposito programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica ad integrazione del piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, allo scopo di raggiungere a livello di ambito territoriale ottimale, oppure, ove questo non sia stato istituito, a livello provinciale, i seguenti obiettivi:*

- a) *entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione i rifiuti urbani biodegradabili devono essere inferiori a 173 kg/anno per abitante;*
- b) *entro otto anni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione i rifiuti urbani biodegradabili devono essere inferiori a 115 kg/anno per abitante;*
- c) *entro quindici anni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione i rifiuti urbani biodegradabili devono essere inferiori a 81 kg/anno per abitante.*

condizione, “**nessun ricorso alla esportazione dei rifiuti fuori dai confini nazionali**”, in totale aderenza con i principi sanciti dalla normativa europea e nazionale in materia di rifiuti.

Altro parametro posto alla base dell’individuazione del fabbisogno nazionale di incenerimento è quello relativo alla gestione dei rifiuti ingombranti.

A tal proposito il rapporto ISPRA evidenzia che per l’anno 2014 delle circa 447 mila tonnellate di rifiuti ingombranti raccolti, circa 400 mila sono avviate prevalentemente in discarica.

L’attuale gestione dei rifiuti ingombranti non è pertanto del tutto coerente con le forme di gestione individuate dalla normativa vigente, in quanto tali rifiuti devono essere avviati in via prioritaria presso la filiera della preparazione per il riutilizzo, per essere integralmente assorbite dai sistemi di preparazione per il riutilizzo dei rifiuti stessi, attraverso sistemi di raccolta efficaci e con il coinvolgimento della popolazione.

Tale settore innovativo, introdotto dalla direttiva quadro, ha infatti notevoli potenzialità di sviluppo sul territorio nazionale, tali da consentire tanto il totale assorbimento del flusso di rifiuti ingombranti, quanto il raggiungimento del target europeo relativo ai rifiuti urbani.

Un ulteriore parametro della norma in rassegna è relativo al ruolo della pianificazione regionale in materia di gestione dei rifiuti che, ai sensi del comma 1 dell’art. 35 del decreto legge 133 del 2014 convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, deve essere “*tenuta in considerazione*” ai fini della predetta individuazione.

Proprio su tale ultimo aspetto, l’individuazione del fabbisogno nazionale di incenerimento è stato formulato tenendo conto di ogni singola pianificazione regionale vigente in ordine:

- agli obiettivi di riduzione della produzione dei rifiuti in termini quantitativi;
- agli obiettivi di raccolta differenziata più ambiziosi rispetto all’obiettivo minimo di legge del 65%;
- alle attuali forme di gestione dei rifiuti urbani raccolti in modo indifferenziato.

In particolare, su tale ultima fattispecie, l’analisi istruttoria compiuta rispetto ai piani di gestione dei rifiuti resi disponibili dalle Amministrazioni regionali, ha consentito di

raggruppare le attuali forme di gestione dei rifiuti indifferenziati (di seguito Rind) nei seguenti gruppi:

Gruppo 1 - La gestione dei Rind avviene secondo le seguenti forme: una quota dei Rind avviate direttamente ad incenerimento e la restante parte della quota dei Rind avviate a trattamento preliminare.

Gruppo 2 - La gestione dei Rind avviene secondo le seguenti forme: la totalità dei Rind è avviata direttamente ad incenerimento senza ricorso al trattamento preliminare.

Gruppo 3 - La gestione dei Rind avviene secondo le seguenti forme: la totalità dei Rind è avviata presso impianti di trattamento preliminare.

Per la determinazione del quantitativo dei Rind, nel rispetto dei criteri stabiliti dalla normativa vigente, sono state assunte le seguenti condizioni:

- produzione di rifiuti urbani attestata sul valore registrato nel 2014, anche per gli anni successivi;
- per ogni singola regione e provincia autonoma è stato considerato l'obiettivo di riduzione dei rifiuti urbani stabilito dalla pianificazione regionale vigente, determinando così il valore di produzione di medio termine (anno 2020);
- sulla produzione di rifiuti urbani così determinata, è stato applicato l'obiettivo di legge di raccolta differenziata. Per le Regioni e Province Autonome che all'interno della propria programmazione hanno individuato obiettivi di raccolta differenziata (di seguito R.D.) più ambiziosi (>65%), sono stati applicati questi ultimi.

Il quadro generale sugli obiettivi di prevenzione e di raccolta differenziata è sintetizzata nella seguente tabella:

Regione	RU prodotti (2014)	Riduzione da piano di prevenzione	RU prodotti al raggiungimento della % di riduzione	% RD da piano	Produzione Rind di medio termine
	[tonnellate]	[%]	[tonnellate]	[%]	[tonnellate]
PIEMONTE	2.050.631	6,47	1.917.884	65,00	671.259
VALLE D'AOSTA	72.431	nd	72.431	65,00	25.351
LOMBARDIA	4.642.315	soddisfatto	4.642.315	65,00	1.624.810
PROVINCIA DI TRENTO	252.911	soddisfatto	252.911	80,00	50.582
PROVINCIA DI BOLZANO	242.514	nd	242.514	65,00	84.880
VENETO	2.240.455	7,6% [0,42 t/abitante]	2.069.590	76,00	496.702
FRIULI VENEZIA GIULIA	553.433	nd	553.433	65,00	193.702
LIGURIA	899.438	9,70	812.170	65,00	284.259
EMILIA ROMAGNA	2.829.543	0,57	2.528.320	70,00	758.496
TOSCANA	2.253.908	soddisfatto	2.253.908	70,00	676.172
UMBRIA	476.375	0,02	476.284	68,60	149.553
MARCHE	796.142	4,46	760.625	72,30	220.531
LAZIO	3.082.372	nd	3.082.372	65,00	1.078.830
ABRUZZO	593.080	nd	593.080	65,00	207.578
MOLISE	121.123	nd	121.123	65,00	42.393
CAMPANIA	2.560.486	nd	2.560.486	65,00	896.170
PUGLIA	1.909.748	nd	1.909.748	65,00	668.412
BASILICATA	201.130	nd	201.130	65,00	70.395
CALABRIA	809.974	soddisfatto	809.974	65,00	283.491
SICILIA	2.342.219	nd	2.342.219	65,00	819.777
SARDEGNA	725.024	soddisfatto	725.024	65,00	253.758

n.d: non dichiarato, non approvato

Pertanto, dall'analisi condotta sulla programmazione regionale messa disposizione dalle regioni e provincie autonome, si evince (cfr. tabella seguente) che le regioni ricomprese nella macroarea del Sud e isole comprese, non hanno individuato percentuali di raccolta differenziata superiori all'obiettivo di legge.

Regioni	Obiettivi di raccolta differenziata secondo le previsioni di Piano	Percentuali attuali sulla raccolta differenziata -dato ISPRA 2014	Variazione rispetto all'obiettivo di legge	Variazione rispetto all'obiettivo di Piano
	[%]	[%]	[%]	[%]
PROVINCIA DI TRENTO	80,00	71,3	raggiunto	8,70
VENETO	76,00	67,6	raggiunto	8,40
EMILIA ROMAGNA	70,00	55,2	9,8	14,80
Nord	68,44	56,7	8,3	11,74
TOSCANA	70,00	44,3	20,7	25,70
UMBRIA	68,60	48,9	16,1	19,70
MARCHE	72,30	57,6	7,4	14,70
Centro	68,98	40,8	24,2	28,18
Sud e Isole	65,00	31,3	33,70	33,70

Sulla base delle condizioni sopra assunte, è stato ricavato il dato di produzione, di medio termine, del flusso dei Rind a livello nazionale e per ogni singola regione e provincia autonoma.

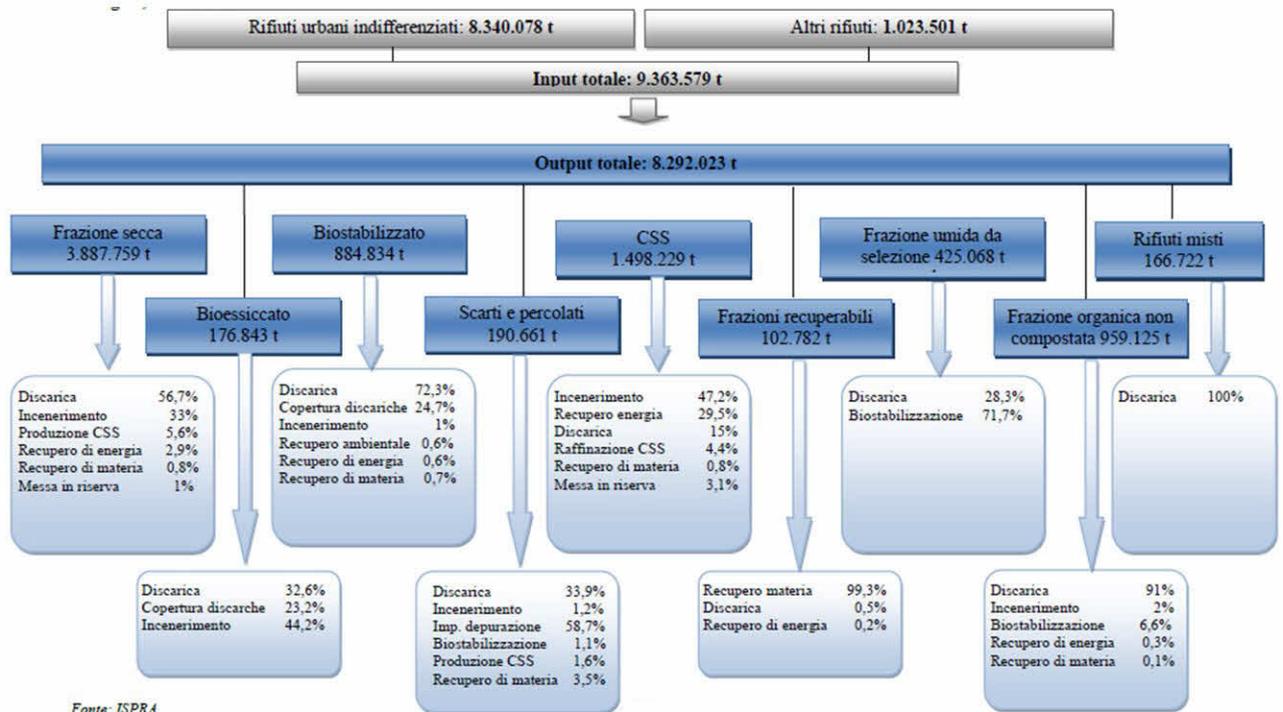
In secondo luogo, sulla base dei Gruppi sopra rappresentati, sono state determinate, per il Gruppo 1 le quote, espresse in tonnellate, dei Rind avviate direttamente ad incenerimento confermando i dati ricavabili dal rapporto ISPRA Rifiuti urbani - ed. 2015, mentre per i Gruppi 2 e 3 sono stati assegnati i valore dei relativi Rind determinati dal procedimento sopra rappresentato.

Determinato in tal modo il quantitativo dei Rind, è stato assunto il 65%, quale valore di riferimento per l'efficienza di produzione delle frazioni di rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani e assimilati, idonei per la valorizzazione energetica.

Nel dettaglio, dal rapporto ISPRA, si evince che la dotazione impiantistica di trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati ammonta a circa 117 impianti distribuiti sul territorio nazionale, (38 impianti al Nord, 32 al Centro e 47 al Sud), costituita da infrastrutture dedicate al trattamento meccanico e biologico (di seguito TMB).

Considerando i dati riferiti ai predetti impianti di TMB, risulta che i rifiuti urbani indifferenziati sottoposti a trattamento nell'anno 2014, sono stati pari a circa 8,3 milioni di tonnellate.

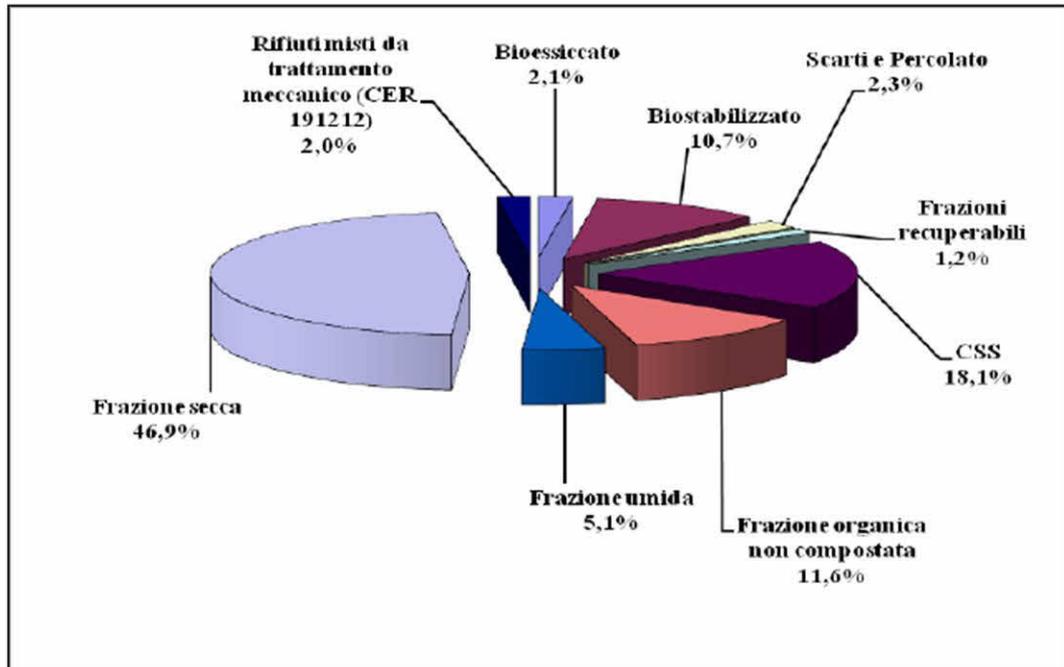
Il seguente diagramma, elaborato da ISPRA, riporta i quantitativi in ingresso agli impianti di TMB distinti in rifiuti urbani indifferenziati e altri rifiuti, i quantitativi in uscita, nonché le destinazioni finali ripartite percentualmente.



All'esito delle lavorazioni condotte presso i predetti impianti risulta un dato in uscita di poco sotto i 8,3 milioni di tonnellate.

In particolare, vengono prodotte le seguenti frazioni:

- frazione secca: 3,9 milioni di tonnellate (46,9 % del totale prodotto);
- frazione organica non compostata: circa 959 mila tonnellate (11,6%);
- CSS: 1,5 milioni di tonnellate (18,1%);
- rifiuti misti da trattamento meccanico: 167 mila tonnellate (2%);
- biostabilizzato: circa 885 mila tonnellate (10,7%);
- bioessiccato: circa 177 mila tonnellate (2,1%);
- frazioni merceologiche avviate a recupero di materia (carta, plastica, metalli, legno, vetro): circa 103 mila tonnellate (1,2%);
- frazione umida: 425 mila tonnellate (5,1%);
- scarti e percolati: 191 mila tonnellate (2,3%).



Fonte: ISPRA

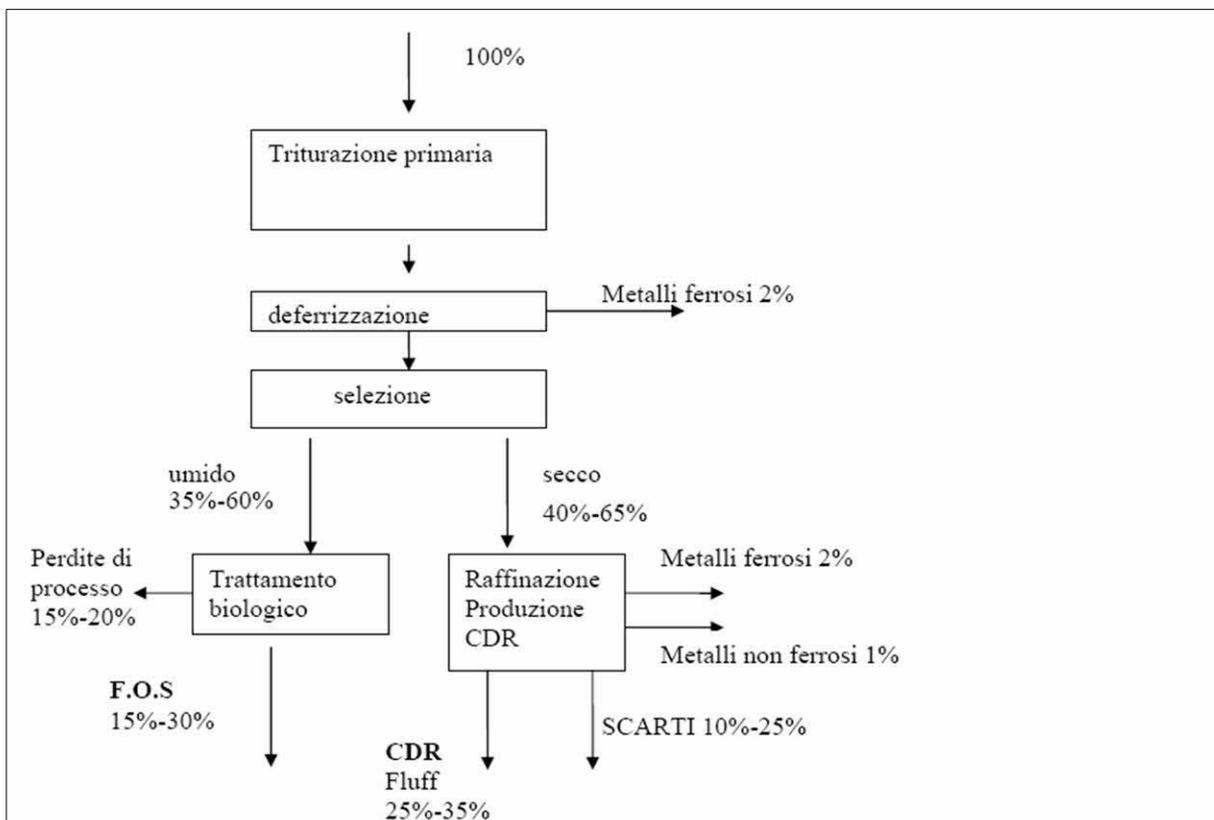
Per la determinazione del fabbisogno nazionale di incenerimento, si è tenuto conto, quindi, della tipologia di flussi prodotti da tali impianti riferiti alla frazione identificata come Frazioni Secche (di seguito FS) e come Combustibile Solido Secondario (di seguito CSS), derivante da un processo di trattamento di selezione del rifiuto residuo indifferenziato per la produzione di:

- una frazione umida biodegradabile destinata ai diversi processi di stabilizzazione;
- una FS da cui può derivare la produzione di CSS.

La scelta di tale processo di trattamento è giustificata dal fatto che la maggior parte degli impianti TMB, ad oggi realizzati, operano a differenziazione di flussi, attraverso una prima selezione secco-umido.

Si è inoltre considerato un valore medio di efficienza di produzione delle frazioni secche pari al 65%, al fine di tenere conto delle variazioni sulla composizione merceologica dei rifiuti in ingresso agli impianti di trattamento, determinate da una raccolta differenziata pari o maggiori all'obiettivo di legge del 65%.

Tali considerazioni inducono a ritenere che l'efficienza di trattamento dei Rind relativa alla produzione di FS e CSS, sia pari a quella massima riportata dalle migliori tecniche disponibili di settore (cfr. Decreto Ministeriale del 27 gennaio 2007), relativa ai TMB a differenziazione di flussi e pertanto pari al 65% del rifiuto trattato.



Schema di flusso e bilancio di massa di un impianto TMB – cfr. D.M. 27 gennaio 2007

Tale valore relativo all'efficienza del 65% risulta essere altresì confermato dai dati rilevati da ISPRA come somma dei flussi di FS e CSS sul totale dei rifiuti urbani in ingresso presso l'impiantistica di pretrattamento.

Sono stati inoltre considerati i quantitativi di FS e di CSS avviati agli impianti produttivi (esempio centrali termo-elettriche cementifici e impianti di co-incenerimento) sottraendoli dalla stima del fabbisogno di ciascuna regione (circa 570 mila tonnellate nel 2014 dato ISPRA).

Inoltre, per le sole regioni che hanno pianificato il flusso di FS e CSS presso determinati impianti produttivi individuati ed autorizzati, sono state sottratte, dalla stima del fabbisogno di incenerimento, le relative quantità autorizzate.

Il dato complessivo preso a riferimento per i rifiuti e combustibili da rifiuti prodotti dagli impianti preliminari e avviati presso gli impianti produttivi, ammonta a circa 1 milione di tonnellate.

L'analisi condotta ha infine considerato che quota parte degli scarti provenienti dalla raccolta differenziata (non idonei per la filiera del riciclaggio) è idonea ad essere incenerita. Tale quota risulta essere compresa tra 8% e il 10% secondo le elaborazioni fornite dalle regioni; si è pertanto sicché si è assunto un valore cautelativo pari al 10%.

Sulla base delle condizioni sopra descritte è stato pertanto determinato il fabbisogno di incenerimento nazionale, suddiviso per macroaree geografiche, nonché per singola regione e provincia autonoma (cfr Allegato II al d.P.C.M).

Il fabbisogno nazionale, suddiviso per macro aree, è riportato nella tabella seguente.

Fabbisogno teorico di incenerimento nazionale			
Macro Area Geografica	Ipotesi di lavoro	calcolo	tonnellate/anno
Nord	Produzione annuale di rifiuti urbani (anno 2014)	A	13.783.670
	Produzione annuale di rifiuti urbani secondo le previsioni di ogni singolo piano di prevenzione dei rifiuti	C	13.091.568
	Raccolta di rifiuti urbani differenziati	D	8.901.527
	Raccolta di rifiuti urbani non differenziati	E	4.190.041
	Rifiuti urbani inviati a incenerimento tal quale (anno 2014)	F	2.485.699
	Rifiuti urbani da inviare a incenerimento tal quale (assenza di ricorso ad impianti di pretrattamento)	G	32.747
	Rifiuti urbani da inviare a impianti di trattamento preliminari secondo le previsioni da piano di ogni singola regione	$H = E - F - G$	1.671.595
	Rifiuti e combustibili da rifiuti prodotti dagli impianti preliminari	$I = H * 65\%$	1.086.537
	Rifiuti e combustibili da rifiuti prodotti dagli impianti preliminari e avviati presso gli impianti produttivi	L	271.139
	Rifiuti e combustibili da rifiuti prodotti dagli impianti, da incenerire	$M = I - L$	815.397
Scarti della raccolta di rifiuti urbani differenziati	$N = D * 10\%$	890.153	
Fabbisogno di incenerimento Macro Area geografica Nord		$O = F+G+M+N$	4.223.996
Centro	Produzione annuale di rifiuti urbani (anno 2014)	A	6.608.797
	Produzione annuale di rifiuti urbani secondo le previsioni di ogni singolo piano di prevenzione dei rifiuti	C	6.573.189
	Raccolta di rifiuti urbani differenziati	D	4.457.940
	Raccolta di rifiuti urbani non differenziati	E	2.125.087
	Rifiuti urbani inviati a incenerimento tal quale (anno 2014)	F	118.498
	Rifiuti urbani da inviare a incenerimento tal quale (assenza di ricorso ad impianti di pretrattamento)	G	0
	Rifiuti urbani da inviare a impianti di trattamento preliminari secondo le previsioni da piano di ogni singola regione	$H = E - F - G$	2.006.589
	Rifiuti e combustibili da rifiuti prodotti dagli impianti preliminari	$I = H * 65\%$	1.304.283
	Rifiuti e combustibili da rifiuti prodotti dagli impianti preliminari e avviati presso gli impianti produttivi	L	205.727

	Rifiuti e combustibili da rifiuti prodotti dagli impianti, da incenerire	$M = I - L$	1.098.556
	Scarti della raccolta di rifiuti urbani differenziati	$N = D * 10\%$	445.794
Fabbisogno di incenerimento Macro Area geografica Centro		$O = F+G+M+N$	1.662.848
Sud	Produzione annuale di rifiuti urbani (anno 2014)	A	6.195.541
	Produzione annuale di rifiuti urbani secondo le previsioni di ogni singolo piano di prevenzione dei rifiuti	C	6.195.541
	Raccolta di rifiuti urbani differenziati	D	4.027.101
	Raccolta di rifiuti urbani non differenziati	E	2.168.439
	Rifiuti urbani inviati a incenerimento tal quale (anno 2014)	F	126
	Rifiuti urbani da inviare a incenerimento tal quale (assenza di ricorso ad impianti di pretrattamento)	G	817.170
	Rifiuti urbani da inviare a impianti di trattamento preliminari secondo le previsioni da piano di ogni singola regione	$H = E - F - G$	1.351.144
	Rifiuti e combustibili da rifiuti prodotti dagli impianti preliminari	$I = H * 65\%$	878.243
	Rifiuti e combustibili da rifiuti prodotti dagli impianti preliminari e avviati presso gli impianti produttivi	L	580.317
	Rifiuti e combustibili da rifiuti prodotti dagli impianti, da incenerire	$M = I - L$	297.926
	Scarti della raccolta di rifiuti urbani differenziati	$N = D * 10\%$	402.710
Fabbisogno di incenerimento Macro Area geografica Sud		$O = F+G+M+N$	1.517.932
Sardegna	Produzione annuale di rifiuti urbani (anno 2014)	A	725.024
	Produzione annuale di rifiuti urbani secondo le previsioni di ogni singolo piano di prevenzione dei rifiuti	C	725.024
	Raccolta di rifiuti urbani differenziati	D	471.266
	Raccolta di rifiuti urbani non differenziati	E	253.758
	Rifiuti urbani inviati a incenerimento tal quale (anno 2014)	F	94.576
	Rifiuti urbani da inviare a incenerimento tal quale (assenza di ricorso ad impianti di pretrattamento)	G	159.182
	Rifiuti urbani da inviare a impianti di trattamento preliminari secondo le previsioni da piano di ogni singola regione	H	0
	Rifiuti e combustibili da rifiuti prodotti dagli impianti preliminari	$I = H * 65\%$	0
	Rifiuti e combustibili da rifiuti prodotti dagli impianti preliminari e avviati presso gli impianti produttivi	L	0
	Rifiuti e combustibili da rifiuti prodotti dagli impianti, da incenerire	M	0
	Scarti della raccolta di rifiuti urbani differenziati	$N = D * 10\%$	47.127
Fabbisogno di incenerimento Macro Area geografica Sardegna		$O = F+G+M+N$	300.885
Sicilia	Produzione annuale di rifiuti urbani (anno 2014)	A	2.342.219
	Produzione annuale di rifiuti urbani secondo le previsioni di	C	2.342.219

ogni singolo piano di prevenzione dei rifiuti		
Raccolta di rifiuti urbani differenziati	D	1.522.442
Raccolta di rifiuti urbani non differenziati	E	819.777
Rifiuti urbani inviati a incenerimento tal quale (anno 2014)	F	0
Rifiuti urbani da inviare a incenerimento tal quale (assenza di ricorso ad impianti di pretrattamento)	G	0
Rifiuti urbani da inviare a impianti di trattamento preliminari secondo le previsioni da piano di ogni singola regione	$H = E - F - G$	819.777
Rifiuti e combustibili da rifiuti prodotti dagli impianti preliminari	$I = H * 65\%$	532.855
Rifiuti e combustibili da rifiuti prodotti dagli impianti preliminari e avviati presso gli impianti produttivi	L	0
Rifiuti e combustibili da rifiuti prodotti dagli impianti, da incenerire	$M = I - L$	532.855
Scarti della raccolta di rifiuti urbani differenziati	$N = D * 10\%$	152.244
Fabbisogno di incenerimento Macro Area geografica Sicilia	$O = F+G+M+N$	685.099
Fabbisogno di incenerimento nazionale	$O = F+G+M+N$	8.390.761

3.3 Determinazione del fabbisogno nazionale residuo di incenerimento

Al fine di determinare il fabbisogno residuo nazionale di incenerimento, il fabbisogno per ciascuna regione è stato messo a confronto con la relativa capacità complessiva di incenerimento.

Per sottrazione della seconda dalla prima si è ottenuto il fabbisogno residuo per regione e quindi il fabbisogno residuo nazionale, come di seguito riportato.

Macro area geografica	Regione	Fabbisogno di incenerimento [tonnellate/anno]	Capacità di incenerimento complessiva [tonnellate/anno]	Fabbisogno residuo di incenerimento [tonnellate/anno]
Nord	PIEMONTE	578.927	526.500	52.427
	VALLE D'AOSTA	30.059	0	30.059
	LOMBARDIA	1.771.269	2.350.200	-578.931
	PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	53.111	0	53.111
	PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	100.643	100.000	643
	VENETO	426.759	252.000	174.759
	FRIULI VENEZIA GIULIA	170.989	152.300	18.689
	LIGURIA	234.786	0	234.786
	EMILIA ROMAGNA	857.452	846.319	11.133
	Nord	4.223.996	4.227.319	nullo
Centro	TOSCANA	455.245	473.200	-17.955

Macro area geografica	Regione	Fabbisogno di incenerimento [tonnellate/anno]	Capacità di incenerimento complessiva [tonnellate/anno]	Fabbisogno residuo di incenerimento [tonnellate/anno]
	UMBRIA	129.883	0	129.883
	MARCHE	198.339	0	198.339
	LAZIO	879.382	665.730	213.652
	Centro	1.662.848	1.138.930	523.918
Sud	ABRUZZO	121.069	0	121.069
	MOLISE	35.428	93.500	-58.072
	CAMPANIA	918.942	600.000	318.942
	PUGLIA	146.701	66.000	80.701
	BASILICATA	58.874	30.000	28.874
	CALABRIA	236.917	240.000	-3.083
	Sud	1.517.931	1.029.500	488.432
SICILIA	685.099	0	685.099	
SARDEGNA	300.885	180.000	120.885	
Totale	8.390.761	6.575.749	1.818.334	

In attuazione del citato art. 35 comma 1, la capacità di incenerimento e gli impianti con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo sono stati individuati con finalità di progressivo riequilibrio socio economico tra le aree del territorio nazionale.

Per quanto attiene il criterio del **riequilibrio socio-economico** fra le aree del territorio nazionale, l'individuazione delle regioni all'interno delle quali localizzare gli impianti è effettuata sul presupposto che ciascuna macroarea (Nord, Centro, Sud, Sicilia, Sardegna) debba rendersi tendenzialmente autosufficiente nel complessivo ciclo di produzione e gestione dei rifiuti, ivi compresa, naturalmente, l'attività di incenerimento dei rifiuti stessi.

A tal fine si è ritenuto opportuno considerare Regione Sicilia e Regione Sardegna macroaree autonome, in ragione della necessità di autosufficienza delle stesse nel ciclo di gestione dei rifiuti e delle peculiarità geografiche insulari.

Di seguito si riporta pertanto una tabella riepilogativa del fabbisogno residuo di incenerimento per *macro area geografica* e per le Isole.

Fabbisogno residuo di incenerimento nazionale	
Fabbisogno di incenerimento Macro Area geografica Nord	4.223.996 [t/anno]
Capacità di trattamento complessiva Macro Area geografica Nord	4.227.319 [t/anno]
Fabbisogno residuo di incenerimento Macro Area geografica Nord	nullo
Fabbisogno di incenerimento Macro Area geografica Centro	1.662.848 [t/anno]
Capacità di trattamento complessiva Macro Area geografica Centro	1.138.930 [t/anno]
Fabbisogno residuo di incenerimento Macro Area geografica Centro	523.918 [t/anno]
Fabbisogno di incenerimento Macro Area geografica Sud	1.517.932 [t/anno]
Capacità di trattamento complessiva Macro Area geografica Sud	1.029.500 [t/anno]
Fabbisogno residuo di incenerimento Macro Area geografica Sud	488.432 [t/anno]
Fabbisogno di incenerimento Sardegna	300.885 [t/anno]
Capacità di trattamento complessiva Sardegna	180.000 [t/anno]
Fabbisogno residuo di incenerimento Sardegna	120.885 [t/anno]
Fabbisogno di incenerimento Sicilia	685.099 [t/anno]
Capacità di trattamento complessiva Sicilia	0
Fabbisogno residuo di incenerimento Sicilia	685.099 [t/anno]

Infine, si riporta la sintesi del fabbisogno residuo complessivo nazionale

FABBISOGNO DI INCENERIMENTO NAZIONALE	8.390.760 [t/anno]
CAPACITÀ DI TRATTAMENTO COMPLESSIVA	6.575.749 [t/anno]
FABBISOGNO RESIDUO DI INCENERIMENTO NAZIONALE	1.818.334 [t/anno]

4. DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ CON CUI IL PROGRAMMA STABILISCE UN QUADRO DI RIFERIMENTO PER PROGETTI ED ALTRE ATTIVITÀ O PER QUANTO RIGUARDA L'UBICAZIONE, LA NATURA, LE DIMENSIONI E LE CONDIZIONI OPERATIVE O ATTRAVERSO LA RIPARTIZIONE DELLE RISORSE

Lo schema di d.P.C.M. stabilisce un quadro di riferimento esclusivamente per successivi atti di pianificazione regionale connessi con la gestione integrata dei rifiuti, nella misura in cui l'articolo 35, comma 1, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, impone di individuare, in via generale, su tutto il territorio nazionale, l'impiantistica necessaria per soddisfare il fabbisogno complessivo residuo di incenerimento.

Infatti, l'articolo 35 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, si pone quale strumento per l'adozione di nuove logiche di sistema, di livello nazionale, in tema di valorizzazione dei rifiuti urbani e di riorganizzazione dell'attività di gestione degli stessi.

L'individuazione del fabbisogno, come già argomentato nei paragrafi precedenti, è stata formulata, secondo quanto indicato dalla norma di legge, in totale aderenza con i principi della normativa nazionale ed europea, con l'obiettivo inderogabile di creare una rete integrata di impianti che assumono valore strategico ambientale "... *Gli impianti così individuati costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica ...*".

Il legislatore nazionale ha voluto quindi affidare ad una regia nazionale anche in termini di strategia, una programmazione di massima, a carattere nazionale, sovraordinata rispetto agli strumenti di pianificazione regionali in materia di individuazione del fabbisogno residuo di incenerimento e delle infrastrutture necessarie a coprire il relativo fabbisogno.

Tra i principi generali adottati per individuare gli impianti da realizzare o da potenziare per soddisfare il fabbisogno residuo nazionale di incenerimento di rifiuti, un ruolo fondamentale è assunto dalla necessità di garantire la risoluzione delle procedure di infrazione in corso e prevenire l'avvio di ulteriori contenziosi con l'Unione europea.

Il programma di cui all'emanando d.P.C.M. ha l'obiettivo di garantire che sia soddisfatto il fabbisogno residuo complessivo di incenerimento, nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della programmazione regionale e con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e con l'intento prioritario di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per la mancata attuazione delle norme europee di settore, nonché di limitare il ricorso alle forme di smaltimento in discarica.

Lo schema di d.P.C.M. in oggetto ha, inoltre, la finalità di soddisfare il principio di autosufficienza di cui alla direttiva quadro. La rete così individuata, attraverso le infrastrutture di incenerimento in esercizio autorizzate e da realizzare, concorre ad attuare un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati [cfr. art 16 della Direttiva "*Principi di autosufficienza e prossimità*"].

Ciò anche al fine di accelerare e di coordinare le azioni e gli interventi programmati dai piani regionali caratterizzati, sovente, da notevole ritardo nell'attuazione dei relativi strumenti tecnico-amministrativi necessari al raggiungimento di obiettivi prefissati dalla legge e soprattutto delle infrastrutture tecnologiche necessarie a chiudere il ciclo integrato di gestione, in particolare dei rifiuti urbani.

La mancata e/o parziale attuazione di tali interventi ha portato inevitabilmente, negli anni, all'apertura di contenziosi comunitari che, in alcuni casi, si sono conclusi con sentenze della Corte di Giustizia Europea di condanna per lo stato Italiano, con comminazione anche di sanzioni pecuniarie (Sentenze causa C-653/13- Regione Campania e causa C-323-13 Regione Lazio).

Il modello concettuale contenuto nell'emanando d.P.C.M., e illustrato nel presente R.P., lega la definizione del fabbisogno residuo di incenerimento da "*coprire*", alla individuazione degli impianti necessari alla piena attuazione di tutte le azioni di riduzione della produzione di rifiuti e di raggiungimento della RD e di riciclaggio anche più ambiziosi posti dalla normativa disciplinati dalle singole programmazioni regionali vigenti.

È questo lo scenario che attua le disposizioni di legge⁷ muovendosi conformemente ai principi generali e alle finalità specifiche fissate in materia di gestione dei rifiuti, nel pieno rispetto delle condizioni di base tese alla costituzione di una rete integrata di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati.

⁷ art. 35, comma 1 del decreto legge n. 133 del 2014 convertito in legge 11 novembre 2014, n. 164

Per quanto concerne il quadro di riferimento per l'ubicazione, la natura, dimensioni e le condizioni operative e la ripartizione delle risorse, si rappresenta in ordine quanto segue.

Il Programma di cui all'emanando d.P.C.M. determina un quadro di riferimento per l'ubicazione e le dimensioni delle infrastrutture di incenerimento, esclusivamente attraverso l'individuazione del fabbisogno residuo nazionale di incenerimento con recupero energetico, per macroaree geografiche.

Individua altresì le regioni nelle quali tali impianti e tali potenzialità devono essere realizzati, fatti salvi accordi interregionali, avendo come principio la finalità di progressivo riequilibrio socio economico fra le aree del territorio nazionale, tenendo conto della pianificazione regionale e con l'esigenza di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione.

L'articolo 35 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, non individua, per le finalità del d.P.C.M. alcuna risorse economico-finanziaria per l'attuazione dello stesso. Le uniche "risorse" che possono essere prese a riferimento sono i rifiuti urbani e assimilati che devono essere gestiti attraverso l'attuazione coordinata delle disposizioni dello schema di d.P.C.M. all'interno delle macro aree Nord, Centro, Sud, Sicilia e Sardegna, al fine di tendere verso un sostanziale equilibrio tra le aree del Paese, ferma restando la libera circolazione all'interno del territorio nazionale.

In particolare, nell'ordinamento nazionale, la classificazione tra rifiuti urbani e speciali è effettuata in base alla provenienza.

In generale si definiscono urbani, i rifiuti domestici (prodotti da edifici ad uso civile abitazione) e altri rifiuti assimilati agli urbani o comunque assoggettati al regime di gestione del servizio pubblico (ad esempio anche un rifiuto industriale abbandonato su un'area pubblica è un rifiuto urbano in quanto il pubblico servizio per ragioni di igiene sanitaria e tutela ambientale se ne deve fare carico) (art. 184 commi 1 e 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

Si definiscono speciali, i rifiuti che provengono da attività, produttive e non assimilati ai rifiuti urbani (art. 184, commi 1 e 3 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

Come accennato la rilevanza giuridica della classificazione deve essere individuata nel diverso assetto delle responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti e, in parte, in

alcune specifiche disposizioni che riguardano la raccolta, il trasporto e il trattamento compreso lo smaltimento.

La responsabilità della gestione dei rifiuti speciali è posta interamente a carico del produttore e dei successivi detentori; inoltre, i rifiuti speciali possono essere smaltiti o recuperati in qualsiasi impianto idoneo del territorio nazionale o dei Paesi membri, nel rispetto delle regole tecniche e delle procedure di controllo e tracciabilità previste, rispettivamente, per i rifiuti pericolosi e non pericolosi.

La tematica dei rifiuti urbani è soggetta a rigide regole di qualificazione e gestione, più precisamente:

- a) la gestione dei rifiuti urbani deve essere assicurata dalle pubbliche amministrazioni;
- b) è vietato smaltire rifiuti urbani non pericolosi al di fuori del territorio della regione dove sono prodotti, *“fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l’opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano”* (art. 182, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), e, di conseguenza, le amministrazioni regionali devono realizzare *“l’autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali”*; [art. 182 bis, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152]
- c) la limitazione della circolazione dei rifiuti urbani all’interno del territorio regionale è finalizzata esclusivamente allo smaltimento. Infatti, per il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati vige solo il più elastico principio del conferimento *“in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti”* (art. 182-bis, lettera b), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152); per le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinate al recupero è, poi, espressamente prevista la libera circolazione (art. 181, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152);
- d) i rifiuti domestici sono esclusi, in via di eccezione, da alcuni obblighi generali di controllo, in ragione della loro specificità: il trasporto di rifiuti urbani effettuato dal gestore del servizio pubblico non è soggetto all’obbligo del formulario (art.

193, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152); l'obbligo di etichettatura dei rifiuti pericolosi e l'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico non si applicano alle frazioni separate di rifiuti pericolosi prodotti da nuclei domestici fino a che siano accettate per la raccolta, lo smaltimento o il recupero (art. 184 comma 5-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

Al di fuori di queste specificità, i rifiuti urbani restano assoggettati, al pari dei rifiuti speciali, alle norme regolamentari e tecniche che disciplinano lo svolgimento delle operazioni di recupero e di smaltimento in ragione della natura pericolosa o non pericolosa del rifiuto.

Per completezza, si rileva che l'incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati, ovvero le frazioni di rifiuto decadenti dal trattamento degli stessi, costituisce operazione di recupero solo se è rispettato il requisito dell'efficienza energetica di cui alla nota riportata nell'Allegato "C" alla Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Sul punto, il legislatore nazionale impone l'autosufficienza regionale per lo smaltimento non solo dei rifiuti urbani non pericolosi, ma anche dei rifiuti derivanti dal loro trattamento [articolo 182 bis comma 1 lettera a) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152], ma se gli stessi sono conferiti in impianti di recupero o avviati a operazioni finalizzate al recupero, il vincolo di autosufficienza regionale non si applica.

In tale contesto, opera, senz'altro, la disposizione di cui al comma 6 dell'articolo 35 riservando, per gli impianti di recupero energetico, *"la priorità di accesso ai rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale fino al soddisfacimento del relativo fabbisogno e, solo per la disponibilità residua autorizzata, al trattamento di rifiuti urbani prodotti in altre regioni"*.

Tale disposizione è del tutto aderente con il principio di prossimità riservato ai rifiuti urbani e assimilati conferiti in impianti di incenerimento autorizzati nel rispetto del requisito dell'efficienza energetica di cui alla nota (4) riportata nell'Allegato "C" su richiamato in quanto classificati come impianti di recupero.

Pertanto, la norma dell'articolo 35 non introduce deroghe al principio generale di autosufficienza (riferito agli Stati membri) e di prossimità sulla gestione dei rifiuti sanciti dal legislatore europeo con l'articolo 16 della direttiva quadro e dal legislatore nazionale con gli articoli 181, 182 e 182-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Per quanto concerne l'aspetto dell'efficienza del recupero energetico degli impianti di incenerimento, con decreto ministeriale 7 agosto 2013 è stato individuato il fattore climatico correttivo da applicare alla formula di cui alla citata nota (4). L'introduzione di tale fattore correttivo, il cui calcolo è attualmente in corso di revisione⁸, è necessario al fine di tenere in considerazione, ai fini del calcolo dell'efficienza energetica degli impianti di incenerimento, le condizioni climatiche locali come, ad esempio, la rigidità del clima e il bisogno di riscaldamento, nella misura in cui influenzano i quantitativi di energia che possono essere tecnicamente usati o prodotti sotto forma di energia elettrica, termica, raffreddamento o vapore.

Infatti come dimostrato dallo studio di CEWEP (*Confederation of european waste to energy plants*) del marzo 2009, gli impianti di incenerimento situati in paesi con climi caldi presentano dei rendimenti energetici più bassi rispetto a quelli situati in aree più fredde a causa delle diverse condizioni climatiche.

La direttiva quadro individua, come più volte richiamato nei paragrafi precedenti, il recupero di energia quale trattamento da privilegiare rispetto allo smaltimento in discarica e stabilisce che gli Stati membri privilegino l'utilizzo "*... di materiali riciclati (come la carta riciclata) in linea con la gerarchia dei rifiuti e con l'obiettivo di realizzare una società del riciclaggio e non dovrebbero promuovere, laddove possibile lo smaltimento in discarica o l'incenerimento di detti materiali riciclati...*" [punto 29 delle premesse della direttiva 2008/98/CE].

La direttiva quadro individua pertanto l'incenerimento dei rifiuti come forma di gestione da privilegiare rispetto alle forme di smaltimento, ma per i soli rifiuti e materiali non idonei alle forme di riciclaggio e recupero di materia.

Infatti, proprio in totale aderenza con la norma europea di settore, il fabbisogno residuo di incenerimento è stato determinato considerando i soli rifiuti urbani e assimilati non idonei per le operazioni di riciclaggio e di recupero di materia, tenendo conto delle programmazioni regionali di settore e dell'attuale impiantistica di trattamento dei rifiuti stessi.

Con particolare riferimento alle impiantistiche dedicate al recupero di energia, il comma 1 dell'articolo 35 dispone che il fabbisogno residuo di incenerimento individuato

⁸ Lo schema di decreto "*concernente l'applicazione del fattore climatico correttivo (CCF) alla formula per l'efficienza del recupero energetico dei rifiuti negli impianti di incenerimento (RI)*" che recepisce l'invito della Commissione europea alle autorità italiane a modificare il Decreto Ministeriale del 7 agosto 2013 al fine di renderlo conforme al progetto di Direttiva della Commissione Europea, è in fase di imminente pubblicazione.

secondo i criteri illustrati nel presente R.P., debba essere soddisfatto mediante l'individuazione di impianti di incenerimento e non già attraverso infrastrutture di tipo diverso, quali ad esempio impianti di coincenerimento, centrali termoelettriche e cementifici.

Queste ultime fattispecie impiantistiche che concorrono alla determinazione del fabbisogno di incenerimento, secondo la procedura esplicitata nell'allegato II e nel paragrafo 3 sono state altresì considerate nella formulazione del d.P.C.M. Ciò al fine di individuare correttamente il fabbisogno residuo di incenerimento nazionale e di non sovradimensionare l'impiantistica necessaria a tale scopo, con l'intento primario di attuare un sistema moderno e integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati.

Pertanto, proprio in aderenza con le finalità della norma è stato considerato come criterio dimensionale, in termini di capacità di incenerimento, la c.d. "taglia minima" di sostenibilità tecnico/economica individuata dalla vigente disciplina sulle migliori tecniche disponibili di cui al decreto ministeriale 27 gennaio 2007, recante *"linee guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili, in materia di gestione dei rifiuti"*.

In particolare, il paragrafo H.12.2 del documento *"Linee guida relative ad impianti esistenti per le attività rientranti nelle categorie IPPC: 5 Gestione dei rifiuti (Impianti di incenerimento)"*, stabilisce che *"Nel caso di incenerimento di RU, al fine di conseguire economie di scala, la potenzialità di un impianto di incenerimento non dovrebbe essere inferiore alle 300 t/g, riferite ad un PCI di 10,5 MJ/kg, indicativamente suddivise in 2 linee da 150 t/g, corrispondenti ad un bacino di utenza dell'ordine di 300.000 abitanti"*.

Le procedure tecnico- amministrative sono disciplinate dalla normativa di settore ed in particolare dal Titolo III bis della Parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; rientrano nelle attività IPPC di cui all'Allegato VIII, punto 5.2 alla Parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *"... recupero dei rifiuti in impianti di incenerimento..."*.

Le condizioni operative finalizzate al corretto esercizio degli impianti di incenerimento sono disciplinate dal Titolo III bis, Parte quarta, del decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 152.

Pertanto si può concludere che il Programma stabilisce esclusivamente un quadro di riferimento per successivi atti di pianificazione regionali, limitandosi a stabilire il

numero e le “*dimensioni*” degli inceneritori da realizzare, su scala territoriale di macro-area e di regioni, con riferimento al solo fabbisogno residuo complessivo di incenerimento calcolato su scala nazionale, ma non interviene sull’ubicazione puntuale, sulle condizioni operative, né tantomeno sulla ripartizione di risorse e non sostituisce visti parere e nulla osta o variante allo strumento urbanistico per le infrastrutture di incenerimento di nuova realizzazione per coprire il fabbisogno residuo di incenerimento dettato dalla norma.

5. DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ CON CUI IL PROGRAMMA INFLUENZA ALTRI PIANI O PROGRAMMI, INCLUSI QUELLI GERARCHICAMENTE ORDINATI.

La natura programmatoria delle disposizioni del d.P.C.M. costituisce il quadro di riferimento per i piani regionali di gestione dei rifiuti e dei relativi adeguamenti ai sensi all’articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, relativamente agli interventi di infrastrutturazione di impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati.

In particolare, l’articolo 5 individua, su base regionale, il numero e la capacità degli impianti di incenerimento con recupero energetico dei rifiuti urbani e assimilati da realizzare o da potenziare, per soddisfare il fabbisogno residuo nazionale di trattamento.

L’individuazione degli impianti è riportata nella *Tabella C* del d.P.C.M., che indica altresì la localizzazione **su base territoriale regionale** degli stessi, non operando in tal senso alcuna specifica ubicazione sul territorio e ponendosi, pertanto, come indicazione generale per l’ente territoriale regionale, il quale dovrà provvedere, nell’ambito dei propri strumenti di pianificazione, all’esatta ubicazione dell’impianto di incenerimento previsto dal d.P.C.M.

L’emanando d.P.C.M. non interviene quindi sull’ubicazione dell’impiantistica di incenerimento a livello comunale o a livello di circoscrizioni di area vasta, né tantomeno ha effetti diretti sui titoli autorizzativi necessari per la realizzazione e l’esercizio delle attività di incenerimento dei rifiuti.

Su tale ultimo aspetto, l’emanando d.P.C.M. in attuazione dell’art. 35, tiene conto dei piani regionali, come parametro da “*tenere in considerazione*” e stabilisce espressamente che gli impianti ivi individuati “*costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale*”, con ciò attribuendo al contenuto del d.P.C.M. un preciso effetto circa il regime giuridico di tali impianti e i

procedimenti di approvazione e realizzazione dei relativi interventi che restano in capo alle amministrazioni regionali o agli enti provinciali o comunali, dalle stesse delegati.

Infatti, l'emanando d.P.C.M. non sostituisce visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali e non costituisce alcuna variante agli strumenti territoriali urbanistici, paesaggistici ecc.

L'ubicazione puntuale dell'impiantistica e delle infrastrutture ad essa connessa è dunque formulata esclusivamente in ambito regionale ed è demandata alle singole regioni oggetto di intervento, attraverso l'attuazione dei relativi strumenti programmatori e di pianificazione, ovvero mediante le procedure tecniche ed amministrative necessarie per l'autorizzazione di tali interventi.

La fase attuativa del d.P.C.M si colloca, pertanto, esclusivamente in capo alle regioni e ha la finalità di individuare la localizzazione delle nuove infrastrutture impiantistiche necessarie a coprire il fabbisogno residuo di incenerimento, individuato dal decreto, tenuto conto dei principi di prossimità ed autosufficienza che la norma espressamente richiama.

L'articolo 35, comma 1, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, ridefinisce, infatti, i contorni di applicazione del principio di autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani e assimilati relativamente all'incenerimento, non più con limitazione in ambito regionale e sub-regionale, ma in ambito nazionale.

L'autosufficienza deve essere garantita in ambito nazionale attuando il principio di riequilibrio socio economico tra le aree del paese definito dal legislatore nell'art. 35, comma 1 del decreto legge n. 133 del 2014, al fine di consentire al *sistema Paese* di dotarsi di una rete di incenerimento adeguata a soddisfare il fabbisogno nazionale.

Tale rete deve concorrere alla costituzione di un ciclo integrato di gestione dei rifiuti efficiente ed efficace di gestione, riducendo il ricorso alle forme di smaltimento in discarica e supera e previene l'apertura di nuove procedure di infrazione.

Per quanto attiene al riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, l'individuazione delle regioni all'interno delle quali localizzare gli impianti è stata compiuta con il presupposto che ciascuna macroarea (Nord, Centro, Sud, Sicilia, Sardegna) debba rendersi tendenzialmente autosufficiente nel complessivo ciclo di

produzione e gestione dei rifiuti, ivi compresa, naturalmente, l'attività di incenerimento dei rifiuti stessi.

Sulla scorta di tale presupposto, la localizzazione degli impianti in ciascuna delle regioni che costituiscono la macroarea, tiene conto:

- della produzione, in termini assoluti, dei rifiuti urbani e assimilati;
- della presenza di impianti di incenerimento e di impianti di trattamento meccanico-biologico di rifiuti;
- del fabbisogno residuo di impianti di incenerimento;
- del preponderante ricorso allo smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati in impianti di discarica;
- della densità abitativa;

È noto, infatti, che l'impiantistica di incenerimento in Italia è concentrata nelle aree del Nord, mentre risulta scarsamente diffusa nel Centro e nel Sud, come dimostrano i dati che scaturiscono dalla ricognizione effettuata. [cfr. paragrafo 0].

Pertanto, come si è già anticipato nell'introduzione, il presente decreto si configura come una fattispecie programmatica e di riferimento per le amministrazioni territoriali che hanno il compito di attuarlo secondo il vigente ordinamento nazionale disciplinato dagli articoli 196 e seguenti del decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 152 e non contiene elementi diretti in grado di incidere in termini di impatti significativi sull'ambiente, al contrario invece dei successivi piani e provvedimenti autorizzativi che dovranno essere adottati in attuazione delle disposizioni di cui all'emanando d.P.C.M. secondo le norme di riferimento europee e nazionali.

6. PERTINENZA DEL PROGRAMMA PER L'INTEGRAZIONE DELLE CONSIDERAZIONI AMBIENTALI, IN PARTICOLARE AL FINE DI PROMUOVERE LO SVILUPPO SOSTENIBILE.

La gestione dei rifiuti e i relativi criteri di priorità da osservare nella gestione medesima, costituiscono da diversi anni, anche alla luce della disciplina europea di riferimento, uno dei temi fondamentali delle politiche ambientali, tese a contemperare la corretta gestione dei rifiuti con la tutela della salute e con la salvaguardia delle risorse naturali.

Tale gestione deve prevedere *“misure volte a proteggere l’ambiente e la salute umana, prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell’uso delle risorse e migliorandone l’efficacia”*⁹.

I rifiuti, pertanto, *“sono gestiti senza pericolo per la salute dell’uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all’ambiente e, in particolare:*

a) senza determinare rischi per l’acqua, l’aria, il suolo, nonché’ per la fauna e la flora;

b) senza causare inconvenienti da rumori o odori;

*c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente”*¹⁰.

Sotto tali aspetti, la direttiva quadro introduce un’importante e innovativa distinzione tra le diverse soluzioni praticabili per la gestione dei rifiuti, ordinandole per via gerarchica con l’obiettivo di procedere verso una società europea del riciclaggio, con un alto livello di efficienza delle risorse cercando di evitare, per quanto possibile la produzione di rifiuti e di utilizzare gli stessi come risorse.

È stato pertanto stabilito un chiaro ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale nella politica di gestione dei rifiuti che prevede, al fine di proteggere maggiormente l’ambiente, l’attuazione della gerarchia più volte richiamata.

La gerarchia dei rifiuti, su cui è impostata la legislazione eurounitaria, sta gradualmente portando, a livello europeo e nazionale, all’adozione delle soluzioni ottimali per tendere verso un nuovo sviluppo dell’economia non più fondato su un modello di crescita lineare all’insegna del *“prendi, produci, usa e getta”*, ma fondato piuttosto sulla circolarità di prodotti e materie, al fine di realizzare una crescita economica più sostenibile e inclusiva.

Come precedentemente illustrato, il quadro nazionale sulla gestione dei rifiuti urbani ha rivelato che il sistema Paese è ancora lontano dal garantire il rispetto di tale gerarchia, come si evince dall’ampio ricorso allo smaltimento in discarica che risulta ancora preponderante rispetto alle forme di gestione più sostenibili.

Alla luce di quanto sopra indicato è chiaro l’intento del legislatore che, attraverso le disposizioni dell’articolo 35 del decreto legge n. 133 del 2014, convertito con

⁹ articolo 177, comma 1 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

¹⁰ articolo 177, comma 4 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 e con particolare riferimento alle disposizioni di cui ai relativi commi 1 e 2¹¹, intende dare piena attuazione all'art. 4 della direttiva quadro recante “*gerarchia dei rifiuti*” e all'art. 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “*criteri di priorità nella gestione dei rifiuti*”.

Infatti, proprio con l'attuazione delle disposizioni dei d.P.C.M. attuativi dei commi 1 e 2 dell'articolo 35 più volte richiamato, è possibile prevedere, in un arco temporale di medio lungo termine, il raggiungimento della piena concretizzazione di tale gerarchia e in tal modo dotare il Paese delle infrastrutture necessarie a soddisfare quel sistema integrato di gestione di rifiuti che possa rispondere pienamente ai principi e agli obiettivi posti dal legislatore europeo, di realizzare una “*una società fondata sul riciclaggio, che cerca di evitare la produzione di rifiuti ma che, in ogni caso, li utilizza come risorsa*”.

Tutto ciò è possibile attraverso la corretta applicazione delle definizioni di recupero: “*... qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale..*” e riciclaggio: “*...qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il ritrattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento...*”.

Pertanto, solo con la contestuale, se pur non esaustiva, attuazione degli interventi disciplinati dai d.P.C.M. attuativi dei commi 1 e 2 dell'articolo 35 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, è possibile tendere fattivamente verso la concretizzazione delle opzioni fissate nella gerarchia dei rifiuti e tendere operativamente verso una economia circolare.

¹¹ [...]. entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, effettua la ricognizione dell'offerta esistente e individua, con proprio decreto, il fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata, articolato per regioni; sino alla definitiva realizzazione degli impianti necessari per l'integrale copertura del fabbisogno residuo così determinato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare, ove tecnicamente possibile, un incremento fino al 10 per cento della capacità degli impianti di trattamento dei rifiuti organici per favorire il recupero di tali rifiuti raccolti nel proprio territorio e la produzione di compost di qualità.

La strategia individuata dall'attuazione delle disposizioni del citato articolo 35, risulta oggi strumento necessario per conseguire gli obiettivi prioritari del 7° programma d'azione generale per l'ambiente dell'unione europea “*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*”, per giungere a un miglior utilizzo delle risorse, aprire nuovi mercati, creare nuovi posti di lavoro e ridurre la dipendenza dalle importazioni di materie prime, consentendo di ridurre gli impatti ambientali.

La perdita di materie prime è una costante delle nostre economie. In un mondo in cui la domanda di risorse finite e talvolta scarse non cessa di aumentare, la pressione su queste risorse degrada e indebolisce sempre più l'ambiente, rendendole oltremodo “preziose”.

Non considerare *risorsa* i rifiuti pone concretamente l'Italia in una posizione di mancato recepimento delle richieste che ci pervengono da parte dell'Europa.

Infatti, da quanto riscontrato dall'analisi della gestione dei rifiuti del nostro Paese è evidente che in alcune aree il ricorso allo smaltimento della *risorsa rifiuti* è una forma prevalente, se non addirittura l'unica forma di gestione, a fronte di una scarsa se non totale assenza di infrastrutture tecnologiche in grado di garantire gli obiettivi di recupero e riciclaggio richiesti.

Pertanto si può concludere che le disposizioni introdotte dall'emanando d.P.C.M. si inseriscono pienamente nel contesto di promozione dello sviluppo sostenibile che i legislatori europeo e nazionale perseguono in materia di politica ambientale.

7. PROBLEMI AMBIENTALI PERTINENTI AL PROGRAMMA;

Sulla base di quanto sopra descritto si ritiene che non sussistano problemi ambientali direttamente connessi con l'attuazione del presente programma, in quanto, come si è detto, il d.P.C.M. si configura come una fattispecie programmatica e di riferimento per le amministrazioni territoriali che hanno il compito di attuarlo secondo il vigente ordinamento nazionale disciplinato dagli articoli 196 e seguenti del decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 152 e non contiene elementi diretti in grado di incidere in termini di effetti significativi sull'ambiente, al contrario invece dei successivi piani e provvedimenti autorizzativi che dovranno essere adottati in attuazione delle disposizioni di cui al decreto in esame secondo le norme di riferimento europee e nazionali.

Occorre altresì ribadire che il presente programma di attuazione dell'articolo 35, comma 1 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge

11 novembre 2014, n. 164 rappresenta soltanto una base preliminare, a carattere generale, del processo di programmazione, gestione e regolazione, che vede coinvolti ulteriori soggetti istituzionali distinti quali, principalmente le Amministrazioni regionali, che nell'ambito della loro programmazione debbono conformarsi al presente programma, con particolare riferimento agli interventi di infrastrutturazione relativi agli impianti di incenerimento da realizzare o potenziare.

L'ubicazione puntuale dell'impiantistica e delle infrastrutture connesse è dunque formulata esclusivamente in ambito regionale ed è demandata alle singole regioni oggetto di intervento, attraverso l'attuazione dei relativi strumenti programmatori e di pianificazione, ovvero mediante le procedure tecniche ed amministrative necessarie per l'autorizzazione di tali interventi.

8. RILEVANZA DEL PROGRAMMA PER L'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA NEL SETTORE

Nella definizione del presente programma attuativo delle disposizioni di cui all'articolo 35, comma 1 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, sono state prese a riferimento le seguenti condizioni:

- 1) ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio fissato dall'articolo 11, comma 2, lettera a), della direttiva 2008/98/CE, è necessario raggiungere l'obiettivo nazionale di raccolta differenziata stabilito nell'articolo 205 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- 2) la gerarchia della gestione dei rifiuti individuata nell'articolo 4 della predetta direttiva 2008/98/CE ha stabilito che il recupero energetico dei rifiuti rappresenta un'opzione di gestione da preferire rispetto al conferimento in discarica dei rifiuti;
- 3) alcune regioni e province autonome hanno adottato, secondo i rispettivi piani di gestione rifiuti, obiettivi più ambiziosi rispetto all'obiettivo minimo di raccolta differenziata di legge, nonché, obiettivi di riduzione sulla produzione di rifiuti urbani e assimilati.
- 4) ai sensi dell'articolo 35, comma 1, del citato decreto legge n. 133 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, ai fini

dell'individuazione del fabbisogno di incenerimento nazionale dei rifiuti urbani e assimilati, è necessario considerare l'ipotesi di raggiungimento dell'obiettivo minimo di raccolta differenziata, stabilito dall'articolo 205 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, e pari al 65 per cento in tutte le regioni;

Sulla base di quanto sopra rilevato, risulta manifesta l'aderenza del d.P.C.M ai criteri stabiliti nell'articolo 4 della direttiva quadro, recepita dall'articolo 179 del decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 152, circa l'attuazione della gerarchia dei rifiuti.

L'istruttoria analitica condotta dalla competente direzione generale del MATTM per la formulazione dello schema di d.P.C.M. ha consentito di individuare il fabbisogno residuo di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati, nonché, su base regionale, le infrastrutture necessarie a coprire il relativo fabbisogno residuo di incenerimento in piena aderenza con gli obiettivi e criteri disciplinati dalla norma.

In particolare, nella formulazione dei contenuti del d.P.C.M, al fine di non sovradimensionare il sistema nazionale delle infrastrutture di incenerimento, sono state poste determinate condizioni tese ad inglobare gli obiettivi di riduzione dei rifiuti urbani di ogni singola regione e provincia autonoma, gli obiettivi di raccolta differenziata disciplinati dalle programmazioni regionali in materia di gestione dei rifiuti e sono state, altresì, considerate le infrastrutture operative e quelle autorizzate relative agli impianti produttivi quali cementifici, centrali termoelettriche ed impianti di coincenerimento di rifiuti urbani e decadenti dal relativo trattamento.

L'attività istruttoria ha consentito di acquisire un quadro generale:

- dello stato attuale della produzione dei rifiuti urbani e le misure di prevenzione degli stessi;
- dello stato relativo alle diverse *performance* di ogni regione e provincia autonoma rispetto alla programmazione e agli obiettivi di prevenzione e di raccolta differenziata stabiliti dalla legge e dalle rispettive pianificazioni;
- dell'impiantistica di trattamento in esercizio ed autorizzato per il recupero della frazione organica e del trattamento termico dei rifiuti urbani e assimilati e le relative *performance* in termini di efficienza di recupero delle diverse frazioni merceologiche di rifiuti e di energia;
- dello stato di fatto sul raggiungimento degli obiettivi di prevenzione, di raccolta differenziata e di riciclaggio dei rifiuti urbani;
- degli obiettivi più ambiziosi da piano regionale sulle misure di prevenzione e di raccolta differenziata rispetto agli obiettivi di legge;

- del ritardo sull'attuazione delle azioni e misure pianificate da ogni singola regione.

Il quadro generale che ne scaturisce ha evidenziato alcuni aspetti che caratterizzano il sistema Paese in materia di rifiuti e principalmente:

- per alcune regioni le misure di prevenzione stabilite dalla programmazione regionale hanno ottenuto valori incoraggianti in termini di minor produzione dei rifiuti urbani;
- la maggior parte delle regioni sono ancora lontane dal raggiungimento dell'obiettivo minimo di raccolta differenziata stabilito dalla legge;
- la carenza, ed in alcuni casi l'assenza, di infrastrutture adeguate per il trattamento della frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata e del trattamento termico (incenerimento) dei rifiuti per il recupero di energia;
- il ritardo pluriennale per l'attuazione delle misure di piano con particolare riferimento all'impiantistica di trattamento e tale da non rendere autosufficiente la gestione dei rifiuti in alcune aree del territorio nazionale;
- i limiti delle pianificazioni regionali vigenti che individuano scenari programmatori a volte non coerenti con gli obiettivi europei e nazionali e ingessati da un sistema di gestione dei rifiuti urbani basato ancora sul preponderante ricorso allo smaltimento in discarica dei rifiuti urbani e assimilati.

Da quanto rappresentato, emerge che il sistema Paese è ancora lontano dalla corretta applicazione della gerarchia dei rifiuti e dunque risulta quanto mai necessario delineare una strategia nazionale, a carattere programmatico generale, che consenta di individuare misure e interventi per le seguenti finalità:

- superare la frammentazione della gestione dei rifiuti urbani e assimilati a livello regionale;
- realizzazione e potenziamento delle infrastrutture dedicate al trattamento dei rifiuti urbani moderno ed efficiente;
- individuare obiettivi più ambiziosi rispetto a quelli vigenti sia in termini di prevenzione e sia in termini di raccolta differenziata;
- limitare il ricorso alle forme di gestione basate sullo smaltimento in discarica;
- raggiungere un progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale anche in termini di infrastrutture;
- limitare il ricorso all'esportazioni dei rifiuti nell'ottica e nell'obiettivo europeo e di singolo Stato membro di tendere verso l'autosufficienza nella gestione dei rifiuti.
- superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore;

L'individuazione di tali misure può rappresentare una potenziale linea di indirizzo strategico nazionale di medio-lungo termine sulla gestione dei rifiuti, che tiene conto delle determinazioni previste dall'articolo 35 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, e che risulta, altresì, del tutto coerente con gli obiettivi che l'Unione Europea ci impone in materia di gestione dei rifiuti urbani.

Le linee di indirizzo per la suddetta strategia nazionale di medio/lungo termine che tiene conto delle *“misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio”* con riferimento ai commi 1 e 2 dell'articolo 35 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, devono pertanto attuare i seguenti obiettivi programmatici:

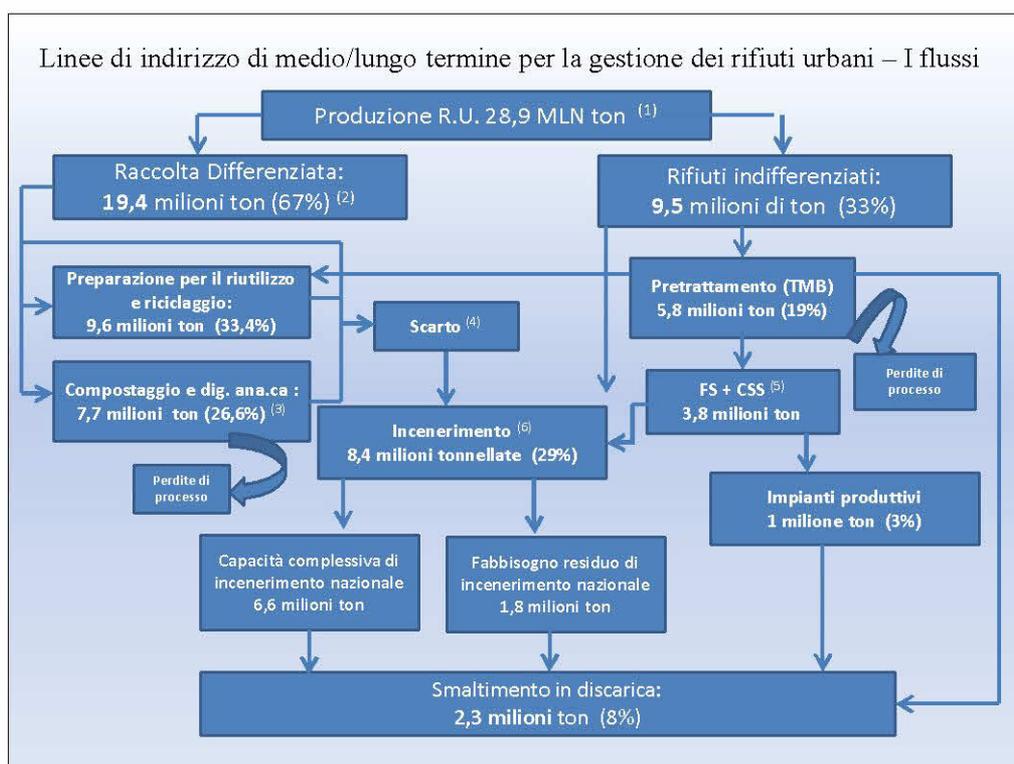
- tendere verso obiettivi più ambiziosi rispetto a quelli fissati dalla normativa nazionale ed europea;
- dare maggiore impulso alle regioni per l'attuazione delle misure di piano con particolare riferimento all'impiantistica di trattamento;
- tendere verso l'autosufficienza per la gestione dei rifiuti a livello di macroarea geografica e per regioni nel rispetto del principio di prossimità;
- creare un rete integrata e adeguata di impianti di trattamento dei rifiuti urbani tale da garantire la sicurezza nazionale nell'autosufficienza;
- tendere verso un progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale in materia di gestione di rifiuti;
- superare le attuali gestioni a livello regionale ingessate da un sistema basato ancora sullo smaltimento in discarica;
- superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore.

Le linee di indirizzo di medio-lungo termine prevedono, in particolare, le seguenti misure sulla:

- prevenzione: riduzione dei R.U. del **10,9%** rispetto alla produzione di RU del 2010;
- raccolta differenziata nazionale: **67%** di R.U come valore medio;
- preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero di materia: **60%** di RU;
- recupero di energia: **32%** di RU;
- smaltimento in discarica: **8%** di RU.

In particolare le linee sopra rappresentate consentono non solo di rispettare gli attuali obiettivi fissati dalle norme europee di settore (articolo 11, comma 2 lettera a) della direttiva 2008/98/CE) e gli obiettivi di riduzione della collocazione in discarica dei rifiuti biodegradabili a 81 kg/anno previsti dal comma 1 articolo 5 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, ma si prefiggono ulteriori traguardi più ambiziosi in termini di riciclaggio e in termini di riduzione delle forme di smaltimento in discarica pari rispettivamente ad un + 10 rispetto al valore dell'articolo (1) della direttiva e ben al di sotto del valore stabilito dall'art. 5 della direttiva 1999/31/CE.

In definitiva, una possibile esemplificazione in termini di flussi del sistema integrato di gestione nazionale di medio termine che tiene conto delle linee di indirizzo verso una strategia nazionale per la gestione integrata dei rifiuti urbani, è rappresentato nel seguente diagramma.



Note:

(1) Produzione dei rifiuti urbani al raggiungimento degli obiettivi di riduzione sanciti dalle programmazioni nazionali (decreto direttoriale del 7 Ottobre 2013) e regionali (piani regionali di prevenzione);

(2) Valore medio nazionale di raccolta differenziata al raggiungimento degli obiettivi di legge (articolo 205 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152) e degli obiettivi fissati dai piani regionali di gestione dei rifiuti;

(3) Il fabbisogno nazionale di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata individuata dall'emanando d.P.C.M. ai sensi dell'articolo 35 comma 2¹² del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni in legge 11 novembre 2014, n. 164;

(4) quota parte degli scarti provenienti dalla raccolta differenziata (non idonei per la filiera del riciclaggio) è idonea ad essere incenerita pari al 10%;

(5) produzione di FS e CSS con applicazione del valore medio di efficienza pari al 65% rispetto al flusso di rifiuti Rind inviati presso gli impianti preliminari di trattamento.

(6) fabbisogno di incenerimento nazionale di cui all'emanando d.P.C.M. ai sensi dell'articolo 35, comma 1 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni in legge 11 novembre 2014, n. 164;

La strategia nazionale sopra delineata, consentirà di ridurre il margine, oggi rilevante, sulle migliori forme di gestione dei rifiuti urbani attuate dai principali Stati membri dell'UE a 15¹³.

In particolare, nella seguente figura rielaborata dal Rapporto rifiuti urbani ISPRA – ed. 2015 - è riportata, per singolo Stato membro, per l'UE 28, per l'UE 15 e per i NSM¹⁴, la ripartizione percentuale delle principali forme di gestione scelte da Eurostat (riciclaggio, compostaggio, incenerimento, discarica), cui sono avviati i rifiuti urbani nel 2013. Il 28% dei rifiuti urbani gestiti nei 28 Stati membri è avviato a riciclaggio, il 15% a compostaggio, mentre il 26% e il 31% sono, rispettivamente, inceneriti e smaltiti in discarica.

Va segnalato che, secondo la metodologia utilizzata da Eurostat, nella voce “compostaggio”, oltre al trattamento aerobico della frazione biodegradabile, rientra quello anaerobico.

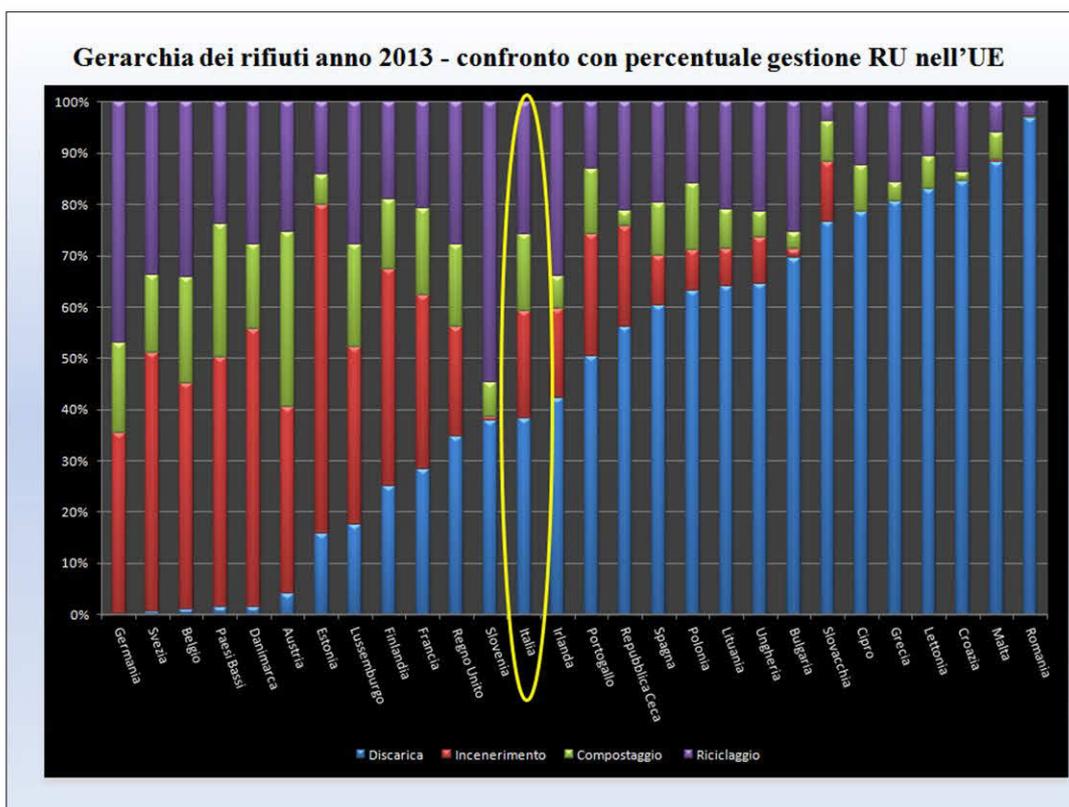
La figura mostra un'estrema variabilità di approccio alla gestione dei rifiuti urbani tra i diversi Stati membri. Con riferimento allo smaltimento in discarica, si passa da percentuali inferiori allo 0,5% (Germania) al 96,8% (Romania). Oltre alla Germania, anche la Svezia, il Belgio, i Paesi Bassi e la Danimarca fanno registrare percentuali

¹² Art 35, comma 2... *entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione ...*, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, effettua la ricognizione dell'offerta esistente e individua, con proprio decreto, il fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata, articolato per Regioni...

¹³ “vecchi” Stati membri, ovvero gli Stati entrati nell'Unione prima dell'allargamento a 25 Paesi avvenuto nel 2004;

¹⁴ “nuovi” Stati Membri (NSM), che comprendono i 13 Paesi di più recente ingresso: Slovenia, Ungheria, Malta, Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, Lituania, Lettonia, Estonia e Cipro (dal 1° maggio 2004), Bulgaria e Romania (dal 1° gennaio 2007) e Croazia (dal 1° luglio 2013).

molto basse (fino al 1,6%) di smaltimento in discarica, mentre, all'estremo opposto, Grecia, Lettonia, Croazia e Malta, smaltiscono in discarica una percentuale di rifiuti urbani compresa tra l'80,7 e l'88,3%, mentre la Romania, come sopra evidenziato, mostra una percentuale di smaltimento in discarica del 96,8%. Eccezion fatta per la Grecia, i paesi nei quali il ricorso alla discarica interessa oltre il 65% dei rifiuti urbani gestiti sono tutti di recente accesso all'UE.



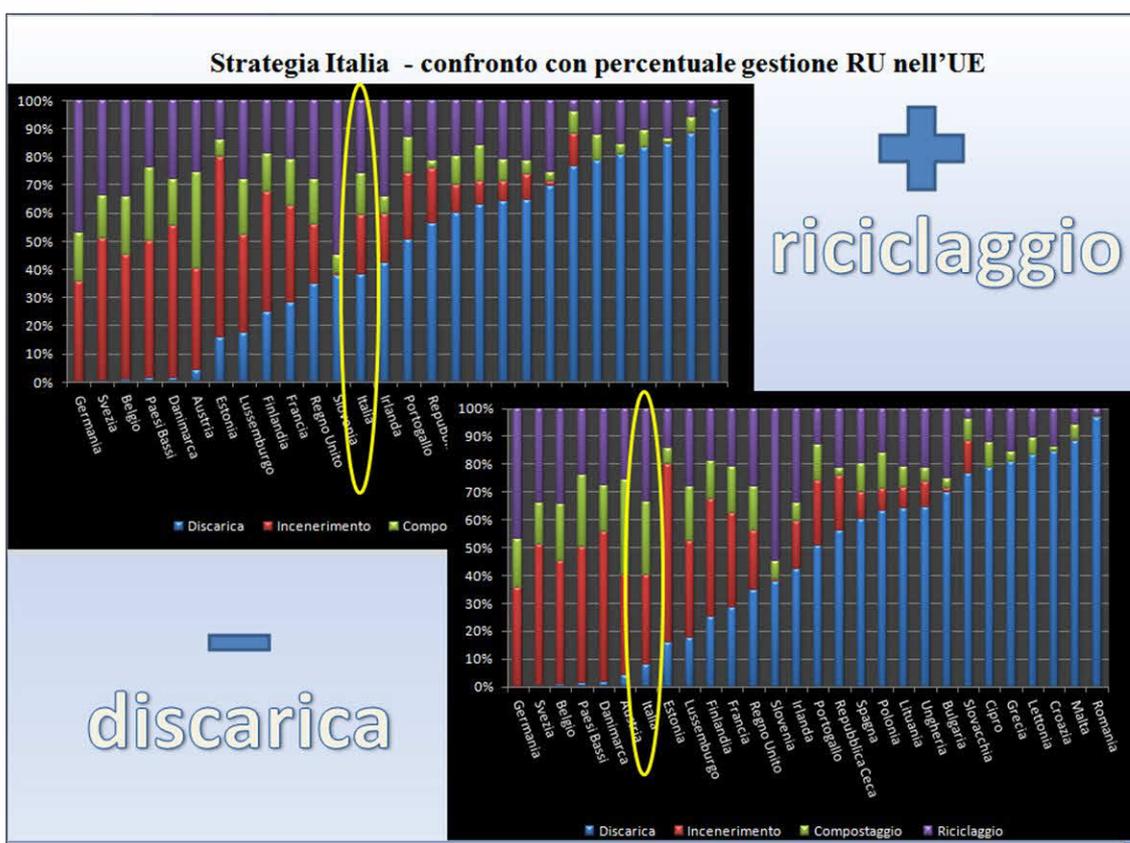
Rispetto ai dati percentuali rappresentati nella precedente figura, si rappresenta che gli stessi fanno riferimento alle forme di gestione dei rifiuti urbani per l'anno 2013 al fine del mero confronto con gli altri Stati membri dell'UE secondo la stessa fonte Eurostat oggi disponibile.

Pertanto, dall'attuazione delle previsioni contenute negli emanandi d.P.C.M. di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 35, in un arco temporale di medio termine, è possibile proiettare nel tempo il sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani secondo le diverse forme di gestione e confrontarle con le attuali performances dei diversi stati membri dell'UE (anno 2013)

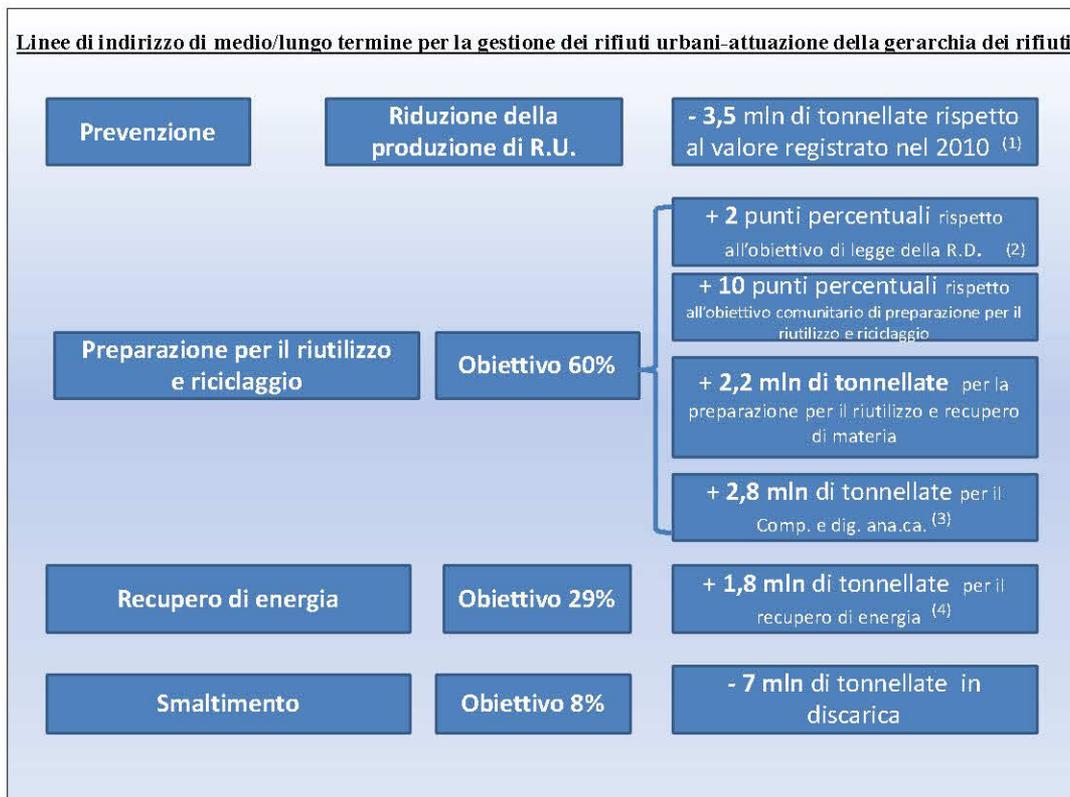
Ne deriva che con l'attuazione delle suddette previsioni il sistema Paese potrà basarsi su un sistema di gestione più coerente con i principi e finalità della direttiva quadro, più efficiente in termini di uso delle risorse di materia e di energia tale da ridurre le forme di

smaltimento a una mera opzione risudale del sistema gestione dei rifiuti urbani e assimilati.

Le seguenti figure, riassumono le linee di indirizzo di una strategia nazionale che tiene conto degli obiettivi e delle misure che discendono dall'attuazione dei d.P.C.M. di cui all'articolo 35 commi 1 e 2 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni in legge 11 novembre 2014, n. 164, che sono volti ad ottimizzare il sistema delle infrastrutture esistenti e quelle da realizzare dedicate al trattamento dei rifiuti urbani e assimilati, tramite obiettivi più ambiziosi rispetto a quelli attuali e ipotizzando che il *sistema Paese* sia già pronto in termini di programmazione e di raggiungimento di obiettivi che sono, ad oggi, oggetto di negoziazione nei i tavoli istituzionali presso il Consiglio europeo.



Linee di indirizzo di medio/lungo termine per la gestione dei rifiuti urbani-attuazione della gerarchia dei rifiuti



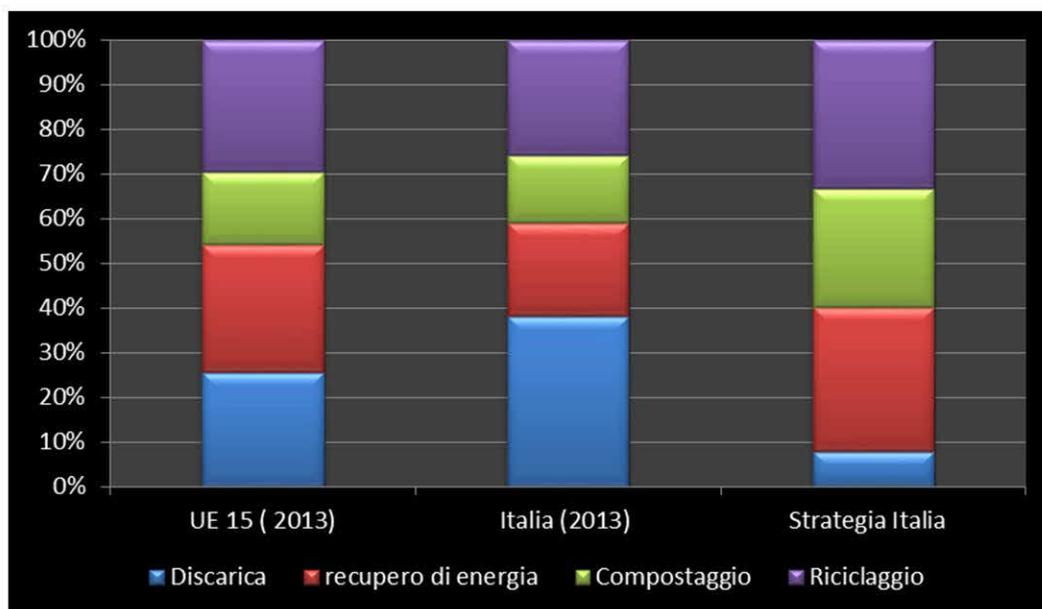
Note:

(1) Produzione dei rifiuti urbani al raggiungimento degli obiettivi di riduzione sanciti dalle programmazioni nazionali (decreto direttoriale del 7 Ottobre 2013) e regionali (piani regionali di prevenzione);

(2) Valore medio nazionale di raccolta differenziata al raggiungimento degli obiettivi di legge (articolo 205 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152) e degli obiettivi fissati dai piani regionali di gestione dei rifiuti;

(3) Il fabbisogno nazionale di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata individuata dall'emanando d.P.C.M. ai sensi dell'articolo 35 comma 2 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni in legge 11 novembre 2014, n. 164;

(4) fabbisogno di incenerimento nazionale di cui all'emanando d.P.C.M. ai sensi dell'articolo 35, comma 1 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni in legge 11 novembre 2014, n. 164;



Con riferimento alla forma di smaltimento in discarica, soluzione che il legislatore europeo intende perseguire sempre più in via residuale, si rappresenta la Commissione Europea nel presentare lo scorso 2 dicembre 2015¹⁵ il “pacchetto economia circolare”, attualmente in fase di consultazione, ha ipotizzato di disciplinare obiettivi più restrittivi in tema di collocamento di rifiuti urbani in discarica.

In particolare la proposta di modifica della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti¹⁶ prevede l'introduzione della seguente disposizione: “5. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che entro il 2030 la quantità di rifiuti urbani collocati in discarica sia ridotta al 10% del totale dei rifiuti urbani prodotti”.

Tale previsione risulta pertanto coerente con linee di indirizzo di medio/lungo termine di cui sopra, che discendono dall'applicazione delle disposizioni programmatiche di cui allo schema di d.P.C.M in rassegna, le quali prevedono al riguardo che, in via generale, lo smaltimento in discarica interessa solo l'otto per cento dei rifiuti urbani prodotti nel rispetto dell'articolo 6 lettera a) della direttiva 1999/31/CE¹⁷ e tale da non pregiudicare il conseguimento degli obiettivi fissati dalla direttiva 2008/98/CE, in particolare per quanto riguarda l'aumento della preparazione per il riutilizzo e del riciclaggio come stabilito all'articolo 11 di tale direttiva.

¹⁵ http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm - COM (2015) 614 final del pacchetto economia circolare che all'interno contiene le proposte di modifica di n. 6 direttive in tema di rifiuti.

¹⁶ COM(2015) 594 final 2015/0274 (COD) - Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti

¹⁷ “Gli Stati membri provvedono affinché:

a) solo i rifiuti trattati vengano collocati a discarica. Tale disposizione può applicarsi ai rifiuti inerti il cui trattamento non è tecnicamente possibile o a qualsiasi altro rifiuto il cui trattamento non contribuisca agli obiettivi di cui all'articolo 1 della presente direttiva, riducendo la quantità dei rifiuti o i rischi per la salute umana o l'ambiente”.

Gli obiettivi programmatici di cui all'emanando d.P.C.M. mirano a sfruttare al meglio la rete impiantistica nazionale, fissando obiettivi di implementazione laddove necessario, proprio per consentire all'Italia di avvicinarsi agli standard del legislatore comunitario.

La “*strategia*” nazionale di cui sopra non è certamente l'unica possibile, ma sicuramente tiene conto dell'attuale infrastruttura impiantista, in particolare del ricorso ad impianti di trattamento preliminari.

Questi ultimi, in passato, sono stati realizzati con il principale intento di assolvere all'obbligo di trattamento di cui all'art. 7 del decreto legislativo n. 36 del 2003¹⁸, mentre dovrebbero rivestire un ruolo più mirato al riciclaggio e recupero di materia, limitando per quanto possibile la frazione di rifiuto da destinare a smaltimento e favorendo, laddove tecnicamente ed economicamente fattibile, il recupero di energia. Inoltre tali impianti hanno spesso una capacità superiore rispetto al fabbisogno di trattamento calcolato su una quantità di rifiuti residui derivanti da una raccolta differenziata a norma di legge.

A tal proposito, nelle premesse del d.P.C.M in esame è stata considerata la possibilità che tali impianti, al crescere della raccolta differenziata, possano essere opportunamente convertiti coerentemente con la necessità di ottemperare agli obblighi di riciclaggio dei rifiuti urbani.

Pertanto, anche al fine di tener conto delle azioni volte alla riconversione di tali impianti preliminari, sono state previste specifiche disposizioni (articolo 6 dello schema di d.P.C.M. in rassegna) che consentono di definire e aggiornare il fabbisogno residuo di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati, individuato sulla base degli obiettivi di riduzione della produzione di rifiuti urbani e assimilati, di raccolta differenziata, di riciclaggio e di pianificazione regionale, anche in ragione:

a) delle politiche di prevenzione sulla produzione dei rifiuti e di raccolta differenziata attuate dalle regioni nel periodo intercorrente da novembre 2015 alla data di entrata in vigore del decreto;

b) di politiche di dismissione di impianti o di riduzione di capacità di incenerimento per le sole regioni caratterizzate da una sovra capacità di trattamento rispetto al relativo fabbisogno di incenerimento;

¹⁸ decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 recante “attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti” – articolo 7 c. 1 “*I rifiuti possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento*”

- c) della efficienza di riciclaggio e recupero di materia degli impianti di trattamento meccanico-biologico, qualora superiore a quella indicata nell'allegato II del d.P.C.M;
- d) delle autorizzazioni assentite a far data da novembre 2015 per gli impianti produttivi autorizzati allo svolgimento di operazioni di recupero del combustibile solido secondario (CSS) e delle frazioni secche decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani;
- e) di accordi interregionali volti ad ottimizzare le infrastrutture di trattamento dei rifiuti urbani e assimilati.

Con particolare riferimento alla *strategia nazionale* delineata dalle disposizioni dei decreti attuativi dell'articolo 35 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, si rappresenta che il Ministro dell'ambiente ha accolto la richiesta della Conferenza Stato-Regioni di istituire un Comitato, presso la Conferenza stessa, per la gestione integrata ed efficiente del ciclo dei rifiuti.

Tale comitato, da istituire in seno alla Conferenza, avrà funzioni istruttorie, di raccordo e di coordinamento ai sensi dell'art. 7 comma 2 del decreto legislativo n. 281 del 1997, concorrerà ad ottimizzare l'efficacia del sistema integrato di gestione dei rifiuti e assicurerà il monitoraggio e il coordinamento a livello nazionale per l'attuazione delle politiche di gestione dei rifiuti.

Si ritiene pertanto che le disposizioni introdotte dall'emanando d.P.C.M., finalizzate a garantire la sicurezza nazionale nell'autosufficienza della gestione dei rifiuti, rappresentano una concreta attuazione della normativa comunitaria in tema di gestione degli stessi ed in particolare ai criteri stabiliti nell'art. 4 della direttiva quadro.

9. CARATTERISTICHE DEGLI IMPATTI E DELLE AREE

Alla luce delle considerazioni sopra effettuate, si ritiene che l'atto in esame non incida direttamente sulle componenti ambientali, e che in tale sede non possano essere puntualmente determinati e calcolati effetti significativi d'impatto sull'ambiente in relazione ai seguenti elementi:

- probabilità, durata, frequenza e reversibilità degli impatti;
- carattere cumulativo degli impatti;
- natura transfrontaliera degli impatti;
- rischi per la salute umana o per l'ambiente (ad es. in caso di incidenti);

- entità ed estensione nello spazio degli impatti (area geografica e popolazione potenzialmente interessate);
- valore e vulnerabilità dell'area che potrebbe essere interessata a causa:
 - delle speciali caratteristiche naturali o del patrimonio culturale;
 - del superamento dei livelli di qualità ambientale o dei valori limite dell'utilizzo intensivo del suolo;
- impatti su aree o paesaggi riconosciuti come protetti a livello nazionale, comunitario o internazionale.

Tali elementi non potranno che essere valutati e analizzati in sede di VAS regionale per l'approvazione dei piani di gestione dei rifiuti e, in maniera analitica, in sede di VIA propedeutica all'autorizzazione alla realizzazione ed all'esercizio dei relativi impianti di incenerimento.

10. SINTESI DELLA VALUTAZIONE DEI POSSIBILI EFFETTI SIGNIFICATIVI SULL'AMBIENTE CON RIFERIMENTO ALL'ALLEGATO I AL TITOLO II PARTE II DEL DECRETO LEGISLATIVO 3 APRILE 2006, N. 152.

- *In quale misura il piano o il programma stabilisce un quadro di riferimento per progetti ed altre attività, o per quanto riguarda l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative o attraverso la ripartizione delle risorse.*

Il Programma stabilisce un quadro di riferimento esclusivamente per successivi atti di pianificazione regionale, limitandosi a stabilire il numero e le "dimensioni" degli inceneritori da realizzare, su scala territoriale di macro-area e di regioni, con riferimento al solo fabbisogno residuo complessivo di incenerimento calcolato su scala nazionale, ma non interviene sull'ubicazione puntuale, sulle condizioni operative né tantomeno sulla ripartizione di risorse.

- *In quale misura il piano o il programma influenza altri piani o programmi, inclusi quelli gerarchicamente ordinati.*

Lo schema di d.P.C.M., come detto, si configura come una fattispecie programmatica e di riferimento per le amministrazioni territoriali che hanno il compito di attuarlo, mediante l'adozione degli appositi strumenti di pianificazione, secondo il vigente ordinamento nazionale disciplinato dagli articoli 196 e seguenti del decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 152. Pertanto, lo schema non contiene elementi diretti in grado di incidere in termini di effetti significativi di impatto sull'ambiente, al contrario invece dei successivi piani,

programmi e provvedimenti autorizzativi che dovranno essere adottati in attuazione delle disposizioni di cui al decreto in esame secondo le norme di riferimento europee e nazionali. In particolare, lo schema di d.P.C.M non sostituisce visti, pareri, nulla osta o autorizzazioni ambientali e paesaggistiche nonché di variante allo strumento urbanistico per il potenziamento/ampliamento di infrastrutture di incenerimento esistenti, ovvero di nuova realizzazione al fine di coprire il fabbisogno residuo di incenerimento, così come imposto dal legislatore nazionale con l'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014.

- *La pertinenza del piano o del programma per l'integrazione delle considerazioni ambientali, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.*

Le disposizioni introdotte dal programma si inseriscono pienamente nel contesto di promozione dello sviluppo sostenibile che il legislatore europeo e nazionale persegue in materia ambientale.

- *Problemi ambientali pertinenti al piano o al programma.*

Non sussistano problemi ambientali direttamente connessi con le previsioni contenute nel programma, in quanto il d.P.C.M. si configura come una fattispecie programmatica, a carattere generale, di riferimento per le amministrazioni territoriali che hanno il compito di attuarlo secondo il vigente ordinamento nazionale disciplinato dagli articoli 196 e seguenti del decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 152 e, come già ampiamente enunciato, non contiene elementi diretti in grado di incidere in termini di effetti significativi di impatto sull'ambiente, al contrario invece dei successivi piani e provvedimenti autorizzativi che dovranno essere adottati in attuazione delle disposizioni di cui all'emanando d.P.C.M. secondo le norme di riferimento europee e nazionali.

- *La rilevanza del piano o del programma per l'attuazione della normativa comunitaria nel settore dell'ambiente.*

Le disposizioni introdotte dal programma, finalizzate a garantire la sicurezza nazionale nell'autosufficienza della gestione dei rifiuti, rappresentano una concreta attuazione della normativa euounitaria in tema di gestione degli stessi secondo criteri più aderenti sanciti dall'articolo 4 della direttiva quadro 2008/98/CE, con il principale obiettivo di ridurre al minimo le forme di smaltimento in discarica dei rifiuti urbani e assimilati.

- *Caratteristiche degli impatti e delle aree che possono essere interessate*

Il programma non incide direttamente sulle componenti ambientali, in quanto in tale sede non risulta possibile determinare e/o calcolare effetti significativi di impatto sull'ambiente.

Risulta pertanto evidente, da quanto sopra enunciato, che le caratteristiche di generalità del programma in questione, unite all'assenza di qualsivoglia ubicazione (anche meramente potenziale) su un territorio determinato e determinabile degli impianti da realizzare (ubicazione che, come più volte sottolineato, è integralmente rimessa alle scelte della pianificazione regionale), dovrebbe senz'altro consentire di escludere l'assoggettabilità del provvedimento e degli annessi allegati alla procedura di valutazione ambientale strategica cui all'art. 11 e ss. del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.