

DENUNCIA
ALLA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE
RIGUARDANTE INADEMPIMENTI DEL DIRITTO COMUNITARIO

1. Associazioni; gruppi e comitati denuncianti:

Medicina Democratica ONLUS
Sede legale : via dei Carracci, 2 - 20149 Milano

Rappresentati da:

Referente: Piergiorgio Duca

Indirizzo postale:
Medicina Democratica ONLUS
Sede legale : via dei Carracci, 2 - 20149 Milano

Sede di riferimento per la presente segnalazione: via Roma 2, 21053 Castellanza (VA)
Tel: 02.49.84.678 - Fax: n. 0331 501792 Mail: segreteria@medicinademocratica.org

3. Cittadinanza:

Italiana

4. Indirizzo o sede sociale:

Via dei Carracci, 2 - 20149 Milano

5. Telefono/telecopiatrice/posta elettronica:

Tel: 02.49.84.678 - Fax: 0331 501792

6. Settore di attività:

Associazione finalizzata alla promozione e la tutela della salute in ogni ambito di lavoro, sociale e di vita, nonché la promozione e la tutela dei beni culturali e ambientali, del paesaggio, della natura, dell'ambiente salubre e della cultura nella sua più estesa accezione; la promozione della prevenzione da ogni agente di pericolo/rischio e tossico-nocivo in ogni ambiente di lavoro e di vita; la promozione e l'affermazione della ricerca scientifica e della medicina pubbliche mediante un'azione efficace di partecipazione dei soggetti sociali

7. Stato membro o organismo pubblico che, secondo il denunciante, non ha ottemperato al diritto comunitario:

Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
Amministrazione Provinciale di Modena

8. Descrizione circostanziata dei fatti contestati:

Premessa

Il gestore dell'impianto di incenerimento soggetto ad AIA (attività IPPC 5.2, operazione D10) Herambiente Spa di Modena ha richiesto una modifica non sostanziale dell'atto autorizzativo vigente (determinazione dirigenziale Provincia di Modena n. 408 del 7.10.2011 che aveva a sua volta sostituito la determinazione 602 del 23.12.2008).

Tra le richieste di modifica figuravano le seguenti:

- Richiesta di autorizzazione per operazioni di recupero R1 *“utilizzo principalmente come combustibile o come altro mezzo per produrre energia”*;
- Richiesta di estendere al CSS (Combustibile Solido Secondario) l'autorizzazione per l'incenerimento di CDR (Combustibile Derivato dai Rifiuti) per *“adeguarsi alla nuova dicitura prevista per il codice CER 191210 da CDR (...) a CSS (...)”*.

Con determinazione provinciale n. 131 del 14.08.2013 *“Impianto di termovalorizzazione (inceneritore) di rifiuti urbani, speciali non pericolosi e depuratore chimico-fisico sito nell'area impiantistica nel Comune di Modena. Autorizzazione integrata ambientale – modifica non sostanziale”*, (v. allegati), sono state assentite le modifiche richieste incluse quelle sopra richiamate.

Con successiva determinazione provinciale n. 206 del 19.11.2013 (v. allegato) la Provincia di Modena ha inoltre riconosciuto, su richiesta del gestore, l'applicazione al calcolo dell'efficienza energetica di un fattore correttivo (KC) in relazione alle condizioni climatiche dell'area nella misura pari a 1,382. Il riconoscimento suddetto è avvenuto sulla base dei contenuti del Decreto del Ministero dell' Ambiente 7.08.2013.

Fatti di interesse per la presente denuncia

A) Per quanto riguarda il passaggio da operazione D10 a R1

La Provincia di Modena con determinazione 131/2013, all'esito dell'esame della documentazione del gestore inerente la applicazione della formula sulla efficienza energetica contenuta nell'allegato II della direttiva 98/2008, ha ritenuto che le operazioni di gestione rifiuti svolte dall'impianto siano da qualificarsi come R1 (*Utilizzazione principalmente come combustibile o come altro mezzo per produrre energia*) sostituendo tale operazione integralmente alla previgente D10, *incenerimento a terra*.

La Amministrazione Provinciale ha validato il calcolo presentato secondo le *Linee guida interpretative sul calcolo della efficienza energetica R1* della Commissione Europea datate giugno 2011 in quanto l'indice sarebbe ***superiore a 0,60, quale indice applicabile nel caso in esame***.

La determinazione 131/2013 stabilisce quanto segue : *“ 1. Nella det. 408/11 e s.m. l'operazione autorizzata D10 “incenerimento a terra” è sostituita ovunque compaia con l'operazione R1 “Utilizzazione principalmente come combustibile o altro mezzo per produrre energia”. La modifica deve essere considerata estesa, nei suoi effetti e nel rispetto della normativa vigente,*

anche all'intero testo dell'AIA suddetta ove vi siano riferimenti al termine "smaltimento" da considerare sostituito con "recupero".

Non sono invece state introdotte modifiche nella qualificazione della attività soggetta ad AIA che rimane *"IMPIANTO DI TERMOVALORIZZAZIONE (INCENERITORE) DI RIFIUTI URBANI, SPECIALI NON PERICOLOSI E DEPURATORE CHIMICO-FISICO SITO NELL'AREA IMPIANTISTICA DI VIA CAVAZZA NEL COMUNE DI MODENA."* L'attività principale del sito era già qualificata, nella precedente determinazione 408/2011, come *"attività di termovalorizzazione di rifiuti urbani, speciali non pericolosi, con capacità superiore a 3 tonnellate all'ora (punto 5.2 All. VIII alla parte Seconda D.Lgs.152/06 e ss.mm.)."*

La modifica è stata considerata come **non sostanziale** e assoggettata alla corrispondente procedura.

B) Ricalcolo dell'indice di efficienza energetica comprensivo del fattore climatico KC

Con determinazione 206 del 19.11.2013, su richiesta del gestore, la Amministrazione Provinciale ha validato nuovi valori dell'indice di efficienza energetica **in applicazione della formula modificata dal DM 7.08.2013** con il seguente risultato:

*Anno 2011 (periodo gennaio-dicembre) : $0.605 * 1,382 = 0.837$*

*Anno 2012 (periodo gennaio-dicembre) : $0.601 * 1,382 = 0.831$*

*Periodo giugno 2012-maggio 2013 $0.627 * 1,382 = 0,867$ "*

La determinazione conferma gli altri aspetti modificati considerati nelle due determinazioni precedenti.

C) L'inserimento del Combustibile Solido Secondario tra i rifiuti ammessi all'incenerimento

Il gestore ha richiesto di estendere al CSS (Combustibile Solido Secondario) l'autorizzazione vigente per l'incenerimento di CDR (Combustibile Derivato dai Rifiuti).

La motivazione adottata dal proponente è per *"adeguarsi alla nuova dicitura prevista per il codice CER 191210 da CDR (...) a CSS (...) "*. La approvazione di tale modifica nella determinazione 131/2013 (confermata nella determinazione 206/2013) viene motivata quale *"adeguamento normativo"*.

Così viene infatti presentata la questione :

"In merito al punto 2, il gestore chiede il recepimento di quanto previsto nell'art. 183, comma 1, del D.Lgs. 152/2006, così come modificato dal D.Lgs. n. 205/2010, in merito alla definizione di Combustibile Solido Secondario (CSS), sostitutivo del Combustibile Derivato da Rifiuti (CDR).

In merito al punto 1 il gestore porta le seguenti considerazioni:

– l'AIA in oggetto autorizza il conferimento al termovalorizzatore di Modena del rifiuto speciale individuato dal codice CER 19 12 10 rifiuti combustibili (CDR: combustibile derivato da rifiuti);

– con la previsione dell'art. 183 comma 1 lett. cc del D.Lgs. n. 152/2006, così come modificato dal D.Lgs. n. 205/2010, si definisce il Combustibile Solido Secondario (CSS) in conformità alla norma UNI CEN/TS 15359;

– che il CSS conforme alla norme tecnica UNI EN 15359 e alla raccomandazione CTI n. 8, di fatto, sostituisce progressivamente il CDR e i produttori e utilizzatori di tale rifiuto adeguano progressivamente le autorizzazioni a tale norma e producono ovvero utilizzano, di conseguenza, CSS;

– occorre pertanto prendere atto di tale innovazione normativa e aggiornare anche l'autorizzazione dell'impianto che può utilizzare tali rifiuti con CER 191210 anche con la nuova denominazione CSS."

La Provincia di Modena ha accolto tale proposta e ha modificato la AIA come segue:

"12. il punto D2.10.1 Allegato II alla det. n. 408/11 e s.m. il CER è integrato inserendo nell'elenco

dei CER ammessi il seguente: “CER 19 12 10 rifiuti combustibili (CSS : combustibile solido secondario)”.

9. Le norme del diritto comunitario (trattati, regolamenti, direttive, decisioni ecc.) che, secondo il denunciante, lo Stato membro ha violato:

A) Passaggio da operazione D10 a R1

A.1)

La direttiva 2008/98 prevede (art. 23 comma 4) che “*Le autorizzazioni concernenti l’incenerimento o il coincenerimento con recupero di energia sono subordinate alla condizione che il recupero avvenga con un livello elevato di efficienza energetica.*”

Analoga previsione è prevista dalla direttiva 2000/76 in fase di sostituzione da parte della direttiva 2010/75, questa previsione è stata recepita in Italia, da ultimo, nell’art. 208 comma 11bis del Dlgs 152/06.

E’ pertanto pacifico che qualunque impianto di incenerimento di rifiuti debba essere realizzato ed esercito in modo tale da possedere un elevato livello di recupero energetico.

La direttiva 98/2008, nella nota relativa alla operazione R1 dell’allegato II ha introdotto una formula per il calcolo di un indice di efficienza energetica tale da attribuire al singolo impianto di incenerimento la operazione R1 (recupero energetico) rispetto alla operazione D10 (smaltimento mediante incenerimento).

La direttiva ha voluto, con tale scelta, distinguere quantitativamente la differenza tra :
«*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

«*smaltimento*» qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l’operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia.

Fermo quanto detto a proposito dell’art. 23 c. 4 della direttiva 2008/98 e ad integrazione di quanto sopra la direttiva 2010/75 qualifica l’attività di smaltimento e di recupero energetico nell’ambito della attività IPPC 5.2 ovvero sempre nell’ambito di una attività di incenerimento (ovvero, in sintesi, di trattamento termico di rifiuti).

Non è previsto il passaggio a una diversa attività IPPC (es. quella prevista al punto 1.1, quale combustione di combustibili in installazioni con più di 50 MWt).

Sull’argomento si ritiene che vi siano due linee interpretative possibili con due distinti effetti sulle procedure e sui contenuti autorizzativi in un caso come quello dell’impianto Herambiente di Modena.

La prima interpretazione ritiene che un impianto di incenerimento, qualunque sia il livello di efficienza energetica del recupero attuato, rimanga sempre un impianto finalizzato alla attività D10 ovvero comunque ad una operazione di smaltimento (**interpretando in tal senso il combinato tra l’art. 24 comma 3 della Direttiva 2008/98, la definizione di impianto di incenerimento contenuta nella direttiva 2010/75 nonché l’elenco delle attività di cui all’allegato I).**

In altri termini la attività di trattamento termico di rifiuti è da qualificarsi comunque come attività di smaltimento.

In caso di smaltimento con elevata efficienza energetica (superiore alle soglie definite nell’allegato

Il della direttiva 2008/98) l'attività svolta dall'impianto di incenerimento può essere qualificata **anche** come operazione di utilizzo di combustibile (rifiuto) ovvero quale operazione R1. **A nostro avviso questa nuova qualifica si aggiungerebbe alla pregressa operazione ma non sostituirebbe integralmente la operazione D10.**

La Provincia di Modena ha ritenuto invece di seguire **una seconda interpretazione** ovvero che l'inceneritore possa cambiare integralmente la qualifica da impianto di smaltimento rifiuti a impianto di recupero energetico pur rimanendo un impianto di incenerimento rifiuti. Questo è quanto previsto dalle determinazioni provinciali richiamate (come anche nella nota del dirigente provinciale datata 9.09.2013 qui in allegato come pure nella nota Arpa del 19.07.2013).

Fermo che si ritiene che la interpretazione corretta sia quella che, nel caso in esame, l'autorizzazione – non modificando lo status di impianto di incenerimento – debba attribuire entrambe le operazioni (R1 e D10) e non sostituirne una con l'altra, nel caso della scelta della amministrazione provinciale **il cambiamento di operazione assentito avrebbe dovuto far scattare l'obbligo previsto dall'art. 54 della Direttiva 2010/75 ovvero la modifica doveva assumere carattere di sostanzialità con la relativa procedura anziché quella di una modifica non sostanziale come invece deciso nelle determinazioni oggetto della presente nota.**

A.2)

Il risultato del calcolo dell'efficienza energetica è stato confrontato con l'indice di 0,6 applicabile, secondo la formula contenuta nell'allegato II della direttiva 2008/98, "per gli impianti funzionanti e autorizzati" al 1.01.2009.

La motivazione è esplicitata da un passaggio nella nota dirigenziale del 9.09.2013 (e analogamente nella nota Arpa del 19.07.2013) che si riporta per comodità.

Lo stato di fatto in cui si presenta l'impianto di termovalorizzazione di Modena, è il risultato di un processo costruttivo che ha avuto inizio nel 1976.

(Omissis)

Successivamente, tutte e tre le linee furono adeguate al disposto del D.P.R. 503/97 e quindi con la VIA nel 2004 è stato autorizzato il suo potenziamento passando da 3 Linee a 4 per una potenzialità totale di 240.000 t/anno.

L'impianto è soggetto alla normativa prevista dal D.Lgs. 152/06 parte seconda (autorizzazione integrata ambientale). La prima AIA fu rilasciata all'impianto nel 2007 identificandolo come "impianto esistente" ai sensi della predetta norma che recita:

"i-quinquies) impianto esistente: un impianto che, al 10 novembre 1999, aveva ottenuto tutte le autorizzazioni ambientali necessarie all'esercizio, o il provvedimento positivo di compatibilità ambientale, o per il quale a tale data erano state presentate richieste complete per tutte le autorizzazioni ambientali necessarie per il suo esercizio, a condizione che esso sia entrato in funzione entro il 10 novembre 2000"

Non vi sono dubbi, dunque che l'impianto (giuridicamente per impianto si intendono l'insieme delle linee autorizzate) al 31/12/2008 fosse autorizzato e funzionante.

Infatti a quella data l'impianto era autorizzato per 240.000 tonnellate e per quattro linee ed era perfettamente funzionante con le linee 1,2 e 3 mentre la 4° vedeva già terminata la costruzione tant'è che nel novembre 2008 aveva già iniziato a bruciare il combustibile.

Quindi il momento discriminatorio (fine 2008) della funzionalità dell'impianto era rispettato, così come era rispettata anche la preesistente normativa CE essendo l'impianto autorizzato tenendo conto anche del D.Lgs.133/2005 che recepiva la normativa europea allora in vigore per gli inceneritori.

A tale proposito va in primo luogo evidenziato che il calcolo è stato effettuato sulla unica linea in esercizio nel corso del 2012/2013 ovvero la linea 4, mentre oggetto della AIA è un sito che comprende anche un impianto di trattamento rifiuti liquidi, un depuratore e un impianto di

incenerimento configurato su quattro linee distinte con una evoluzione differenziata (la 1 e 2 attualmente dismesse, la 4 in esercizio, e la linea 3 in attesa di ristrutturazione e riavvio).

Inoltre va considerato che la dizione originale, nella direttiva in lingua inglese, riporta che il calcolo va riferito ai seguenti indici a seconda della condizione dell'impianto:

— 0,60 for installations in operation and permitted in accordance with applicable Community legislation before 1 January 2009,

— 0,65 for installations permitted after 31 December 2008.

La traduzione presente nel Dlgs 152/06 (modificato con Dlgs 205 del 3.12.2010) è invece la seguente:

- 0,60 per gli impianti funzionanti e autorizzati in conformità della normativa comunitaria applicabile anteriormente al gennaio 2009,
- 0,65 per gli impianti autorizzati dopo il 31 dicembre 2008.

Questa traduzione in italiano contiene un scelta che ha determinato una non corretta applicazione della prescrizione nell'ambito della determinazione che ci occupa. E' stato tradotto il termine "in operation" in "funzionanti" anziché quello che si ritiene corretto ovvero "in esercizio".

Tale considerazione è confermata dal fatto che il termine in inglese "in operation" è stato in precedenza tradotto in italiano come "esercizio", si veda il caso della direttiva 2000/76 nella lingua inglese e il relativo recepimento italiano (Dlgs 133/05).

Pertanto o si accettano due differenti traduzioni per il medesimo termine in due normative sul medesimo argomento oppure la traduzione corretta è "impianti **in esercizio** e autorizzati ... anteriormente al 1.01.2009".

E' pacifico che l' "esercizio" corrisponde al momento della "messa in esercizio" ovvero all'inizio della prima fase di funzionamento "industriale" cui è sottoposto ogni impianto di incenerimento al primo avvio (la messa in esercizio è la "prima fase di combustione di rifiuti" terminata la quale si passa alla messa a regime ovvero al funzionamento "ordinario").

Nel caso di specie per l'impianto è stato considerato non solo come autorizzato ma anche come *funzionante* antecedentemente al 31.12.2008 mediante la AIA n. 602 del 23.12.2008.

La linea 4, sulla quale è stato effettuato il calcolo, è stata sì autorizzata prima del 31.12.2008¹ ma è **stata messa in esercizio il 30.04.2009** (comunicazione di Herambiente del 15.04.2009)² pertanto si ritiene che il valore soglia da applicare (nella determinazione 131 del 14.08.2013) **non doveva essere 0,60 ma 0,65**.

In tal caso non poteva essere riconosciuta (alla linea 4) con la determinazione 131/2013

¹ L'impianto nella configurazione attualmente autorizzata ha ottenuto una AIA con determinazione Provinciale n. 74 del 2/2/2007, questa autorizzazione è stata annullata dal TAR di Bologna con sentenza 3365/2007 del 25.10.2007 pertanto è stata emessa la nuova AIA 602 del 23.12.2008 per superare le censure del Tribunale, la nuova AIA riguarda il sito complessivo di via Cavazza che comprende due attività soggette alla direttiva IPPC.

² Anche la precedente AIA (311/2009 successiva e sostitutiva della AIA 602/2008) individua temporalmente questo momento che corrisponde alla fase 3, per la linea 4, come previsto dalle prescrizioni ivi contenute:

2. la presente autorizzazione regola le seguenti fasi relative all'impianto di termovalorizzazione:

Fase 1 - funzionamento delle linee di incenerimento n.1, n.2 e n.3 nella configurazione attuale.

Fase 2 – inizio il 20/11/2008: impianto nello stato attuale configurato come dal piano di adeguamento e con inizio delle prove in bianco sulla linea n. 4, senza incenerimento di rifiuti;

Fase 3 – inizio il 30/04/2009: funzionamento di due linee di incenerimento attuali e linea n. 4 in esercizio per prove a caldo con incenerimento di rifiuti (abbattimento degli ossidi di azoto effettuato con sistema SNCR + SCR sulla linea 4);

Fase 4 – inizio il 30/12/2009: funzionamento della linea 4 a regime (abbattimento degli ossidi di azoto effettuato con sistema SNCR + SCR), fermata della linea n. 3 per ristrutturazione, fermata e dismissione delle linee 1 e 2;

Fase 5 – inizio il 30/12/2010: funzionamento della linea n. 4 a regime e messa in esercizio della linea 3 ristrutturata (abbattimento degli ossidi di azoto con sistema SNCR + SCR);

Fase 6 – inizio il 30/06/2011: funzionamento delle linee 3 e 4 a regime nella configurazione finale .

l'operazione R1 in quanto il calcolo aveva mostrato indici sempre inferiori a 0,65.

In aggiunta a quanto sopra evidenziato risulta pacifico che la verifica del rispetto della formula di efficienza energetica sia da riferirsi al singolo “*sistema*” e non all'impianto di incenerimento autorizzato (quattro linee nel nostro caso) come peraltro specificato anche nella introduzione delle linee guida 2011³ ove si distingue tra “*inceneritore di rifiuti*” secondo la direttiva 2000/76 e *impianto di incenerimento di rifiuti* secondo la direttiva IPPC (oggi direttiva 2010/75 – voce 5.2, allegato 1).

Per comodità si riportano i corrispondenti passaggi della suddette linee guida :

The “incineration plant” according to the WID includes the site and the entire incineration plant with all incineration lines, waste reception area, storage, on-site pre-treatment facilities, waste fuel and air supply systems, waste incineration furnace/combustion chamber(s), boiler(s), a cleaning system for incineration flue gas, and on-site facilities for treatment or storage of residues and water as well as the stack. This definition is generally the same in the IED.

(omissis).

In line with the description in the related BREF Document (Annex 10.4.1, figure 10.14), **the R1 system boundaries** shall comprise only the essential parts of the incineration and energy recovery process. This includes the combustion chamber(s) and boiler(s), the flue gas treatment system, energy transformation and recovery equipment such as heat exchangers and turbine generator set, as well as all electrical systems (e.g. pumps, motors, fans, compressors, trace heating, control systems, etc.) and heat consuming systems needed for their proper functioning.

Nonostante quanto sopra riportato le determinazioni provinciali fanno riferimento in modo indistinto alla autorizzazione (come sito) di “*IMPIANTO DI TERMOVALORIZZAZIONE (INCENERITORE) DI RIFIUTI URBANI, SPECIALI NON PERICOLOSI E DEPURATORE CHIMICO-FISICO SITO NELL'AREA IMPIANTISTICA DI VIA CAVAZZA NEL COMUNE DI MODENA*” caratterizzata dalla presenza di “*attività di termovalorizzazione di rifiuti urbani, speciali non pericolosi, con capacità superiore a 3 tonnellate all'ora (punto 5.2 All. VIII alla parte Seconda D.Lgs.152/06 e ss.mm.).*” **senza distinguere a quale tra le quattro linee autorizzate con le AIA che si sono succedute nel tempo fa riferimento il riconoscimento della operazione R1.**

B) Ricalcolo dell'indice di efficienza energetica comprensivo del fattore climatico KC

Il gestore ha richiesto e ottenuto l'applicazione del fattore correttivo relativo alle condizioni climatiche, il fattore calcolato è 1,382. Con tale fattore l'indice energetico complessivo supererebbe abbondantemente anche il valore di 0,65 e quindi farebbe decadere gli effetti della osservazione precedente sul contenuto della determinazione 131/2013.

Si ritiene però che il DM 7.08.2013 contiene degli aspetti di non conformità nella attuazione della possibilità espressa nell'art. 38 della direttiva 2008/98 che pur prevede la possibilità di integrare la formula di calcolo della efficienza energetica tenendo conto delle diverse condizioni climatiche degli Stati membri.

Il decreto ministeriale si basa sulle conclusioni dello studio della società ESWET/Clerens Consulting “*Energy recovery Efficiency in Municipal Solid Waste-to-Energy plants in relation to local climate conditions*” (versione 3, maggio 2012) e sulla presentazione e discussione dello stesso

³ *Linee guida interpretative sul calcolo della efficienza energetica R1* della Commissione Europea datate giugno 2011.

nel meeting del Technical Adaption Committee (TAC) del 9 luglio 2012.

Dalla lettura di tali atti emerge, in sintesi, quanto segue.

Le conclusioni della società ESWET indicano che la posizione geografica di un impianto di incenerimento/recupero energetico determina due impatti cumulativi sulla efficienza ovvero sulla applicazione della formula R1.

1) le condizioni climatiche più calde determinano un minore rendimento nella trasformazione dell'energia termica prodotta dalla combustione in energia elettrica, per cause termodinamiche (rispetto allo standard teorico di temperatura esterna di 10 °C);

2) le condizioni climatiche più calde determinano una minore domanda "insediata" di energia termica e pertanto riducono le opportunità di produzione combinata di energia elettrica e calore (e/o frigorifere) per usi esterni all'impianto (minore tendenza nella presenza di reti di teleriscaldamento e/o utenze industriali prossime all'impianto).

A tal fine sono stati identificate tre zone climatiche (caratterizzate dall'indice HDD (grado termico giornaliero su lungo periodo rispetto ad un valore di riferimento di 18 °C).

Sulla base di queste considerazioni lo studio ha definito due distinte opzioni di calcolo del fattore KC che, per comodità, si riportano.

La prima riguarda la considerazione 1 ovvero tende a compensare il minore rendimento della produzione di energia elettrica nei climi più caldi la formula proposta è la seguente :

0.4.1 Option A

However, in compliance with the statement made at the TAC meeting on 1/7/2011, a first formula is proposed to correct **ONLY** the impact on electricity.

Option A

Proposal for a factor $K_{ClimateElec}$ correcting **ONLY the impact on electricity:**

$$K_{ClimateElec} = 1 \quad \text{if } HDD_{long\ term\ local} > 3350$$

$$K_{ClimateElec} = 1.1105 - 32.97 \cdot 10^{-6} \times HDD_{long\ term\ local} \\ \text{if } HDD_{long\ term\ local} < 3350$$

$K_{ClimateElec}$ is a multiplicative factor to be applied to the calculated R1 value.

Table 0.1: Proposal for a factor $K_{ClimateElec}$ correcting **ONLY** the impact on electricity production

La seconda riguarda la considerazione 2 ovvero tende a compensare la ridotta occasione di produzione combinata di energia elettrica/termica e la presenza di utenze esterne.

Option B

Proposal for a factor $K_{ClimateHeat\&Elec}$ correcting the impact on **BOTH electricity production AND heat demand:**

$$K_{ClimateHeat\&Elec} = 1 \quad \text{if } HDD_{long\ term\ local} > 3350$$

$$K_{ClimateHeat\&Elec} = 1.382 \quad \text{if } HDD_{long\ term\ local} < 2150$$

And $K_{ClimateHeat\&Elec}$ is proportional in the interval, i.e.:

$$K_{ClimateHeat\&Elec} = - (0.382/1200) \times HDD_{long\ term\ local} + 2.0665 \\ \text{when } 2150 < HDD_{long\ term\ local} < 3350$$

$K_{Climate\ Heat\&Elec}$ is a multiplicative factor to be applied to the calculated R1 value.

Table 0.2: Proposal for a factor $K_{ClimateHeat\&Elec}$ correcting the impact on **BOTH** electricity production AND heat demand

La scelta della prima o della seconda opzione ha effetti importanti sul valore di KC nel caso degli

Stati membri appartenenti.

Il meeting della TAC sull'argomento (punto 6 del report del 9.7.2012, in allegato) si chiudeva non con la approvazione di una delle due opzioni ma con la richiesta alla Commissione UE di prendere una decisione in merito alle proposte, decisione che successivamente sarebbe stata presentata in forma di proposta di modifica normativa alla attenzione della TAC.

Nonostante non risulti che tali passi siano stati fatti ovvero che la Commissione e la TAC siano addivenuti ad una decisione modificativa della norma, il Ministero dell'Ambiente ha deciso di adottare la seconda opzione ovvero quella che tiene conto sia degli aspetti termodinamici nella produzione di energia elettrica legati alle diverse zone climatiche europee sia quelle legate alla minore domanda di energia termica da utenze esterne nel caso dei climi più caldi.

Nel caso specifico, peraltro, la condizione della area di Modena, nel Nord Italia, per effetto di tale decisione, è stata *“termicamente parificata”* a quella della regione Sicilia, nell'estremo Sud italiano ed europeo.

La decisione del Ministero italiano ha comunque anticipato una modifica della normativa europea non ancora adottata, così facendo non ha rispettato la procedura di modifica prevista dagli artt. 38 e 39 della Direttiva 98/2008 che rimanda alle modalità descritte nella decisione 1999/468/CE.

C) L'inserimento del Combustibile Solido Secondario tra i rifiuti ammessi all'incenerimento

La direttiva 2008/28 ha regolamentato all'art. 6 comma 1 le condizioni di cessazione della qualifica di rifiuto (EOW), che l'Italia ha recepito con l'art. 184 ter del Dlgs 152/06 (modificato con Dlgs 105 del 3.12.2010).

Ai fini della attuazione di tale disposto il Ministero dell'Ambiente ha successivamente adottato, ai sensi dell'art. 6 comma 4 della medesima direttiva, il Decreto Ministeriale 14.02.2013 n. 22 (allegato) che ha definito a quali condizioni dei rifiuti combustibili cessino la qualifica di rifiuti divenendo EOW sottoforma di Combustibili Solidi Secondari.

Tale decreto è stato seguito da quello del 20.03.2013 (allegato) che ha inserito il CSS tra i combustibili da biomasse autorizzati nel Dlgs 152/2006.

I due decreti ministeriali hanno la finalità di specificare le norme tecniche affinché il CSS cessi la qualifica di rifiuto rispondendo a tutte le condizioni poste dalle norme divenendo un combustibile (pur con alcune limitazioni di utilizzo).

Il decreto contiene una serie di norme da rispettare, ed in particolare norme tecniche:

- Sulle modalità di produzione del CSS (tipologia di rifiuti e filiera di trattamento);
- Sulle certificazioni che il produttore del CSS deve mettere a disposizione degli utilizzatori;
- Sulle modalità di verifica e certificazione dei singoli lotti del CSS;
- Sulle modalità di deposito e movimentazione presso il produttore e presso gli impianti di utilizzazione del CSS;
- Sull'utilizzo del CSS quale combustibile.

In merito a quest'ultimo aspetto rileva evidenziare che una condizione per cui il CSS cessa la qualifica di rifiuto è che venga utilizzato *“come combustibile negli impianti definiti all'articolo 3 comma 1 lettere b) e c) rispettivamente ai fini della produzione di energia elettrica o termica”* (DM 14.02.2013).

Questi impianti sono individuati – in via esclusiva – tra i seguenti:

“b) «cementificio»: un impianto di produzione di cemento avente capacità di produzione superiore a 500 ton/g di clinker e soggetto al regime di cui al Titolo III-bis della Parte Seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in possesso di autorizzazione integrata ambientale purché dotato di certificazione di qualità ambientale secondo la norma UNI EN ISO 14001 oppure, in

alternativa, di registrazione ai sensi della vigente disciplina comunitaria sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS);

c) «centrale termoelettrica»: impianto di combustione con potenza termica di combustione di oltre 50 MW di cui al punto 2, 1.1, dell'Allegato VIII alla Parte Seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in possesso di autorizzazione integrata ambientale e dotato di certificazione di qualità ambientale secondo la norma UNI EN ISO 14001 oppure, in alternativa, di registrazione ai sensi della vigente disciplina comunitaria sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS);”.

Pertanto, dal tenore letterale della norma italiana, **il CSS cessa la qualifica di rifiuto solo se utilizzato in cementifici o centrali termoelettriche** mentre non cesserebbe tale qualifica ove combusto in impianti diversi (inclusi gli impianti di incenerimento e quelli di recupero energetico di rifiuti).

Senza entrare qui nel merito della corretta attuazione dei criteri di cessazione della qualifica di rifiuto adottati dall'Italia per il CSS ne conseguono, nel caso in esame, due situazioni alternative che comunque presentano difformità nel rispetto della normativa europea da parte della amministrazione provinciale :

a) il CSS utilizzato presso un inceneritore non ha cessato la qualifica di rifiuto e quindi è, a tutti gli effetti, un rifiuto corrispondente al CER 191210 pertanto non necessita alcuna modifica di denominazione nell'elenco dei rifiuti autorizzati che possono essere avviati all'impianto, il CSS deve essere considerato e gestito come un rifiuto al pari degli altri autorizzati;

b) il CSS utilizzato presso un inceneritore non è più un rifiuto ma un combustibile a tutti gli effetti, in tal caso l'autorizzazione ne dispone l'utilizzo nell'impianto quale combustibile con le prescrizioni del caso, il CSS non potrà essere identificato con il codice CER 191210 o qualunque altro codice relativo a un rifiuto.

Si ritiene che il contenuto del Decreto Ministero dell'Ambiente 20.03.2013 va nella direzione della seconda ipotesi che riconosce, alle condizioni previste dal DM 14.02.2013 n. 22, lo status di combustibile da biomassa al CSS anche se, contestualmente, non prevede gli inceneritori tra gli impianti che lo possono utilizzare come combustibile “*non più rifiuto*”.

Comunque sia, qualunque delle due direzioni/interpretazioni si adotti la delibera provinciale 131/2013 risulta difforme dall'obiettivo posto dalla direttiva 2008/28 relativamente agli EOW e attuato, nel caso del CSS, nella forma dei decreti ministeriali 14.02.2013 n. 22 e 20.03.2013, ove gli stessi costituiscono corretta attuazione dell'art. 6 comma 4 direttiva 2008/98.

Questo in quanto il contenuto della autorizzazione considera il CSS nello stesso tempo come un EOW combustibile e come rifiuto.

In sintesi e conclusivamente le presunte violazioni alla normativa europea riguardano i seguenti aspetti per le singole amministrazioni individuate.

A) Per quanto riguarda il primo aspetto (recupero energetico rifiuti)

A.1 La direttiva 75/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14.11.2010 da parte della Provincia di Modena con le determinazioni di modifica di AIA , da ultimo la n. 206/2013, nello specifico

- **l'Art. 54** in quanto nelle determinazioni in oggetto si è operato con una procedura di modifica non sostanziale anziché sostanziale della autorizzazione quando, nei confronti

dell'impianto di incenerimento, si è deciso di cancellare l'operazione D10 e sostituirla con la operazione R1 modificando così il contenuto di una attività inclusa nel capo II della direttiva ovvero nel suo allegato I (voce 5.2).

A.2 La direttiva 2008/98 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19.11.2008 da parte della Provincia di Modena con le determinazioni di modifica di AIA , da ultimo la n. 206/2013, nello specifico

- **l'Art. 23 comma 4** attuata nella formula contenuta nella **Nota alla voce R1 dell'allegato II** per aver applicato ad un impianto (linea 4) messo in esercizio dopo il 31.12.2008 un indice minimo di efficienza energetica di 0,60 anziché 0,65.

B) La direttiva 2008/98 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19.11.2008 nei confronti dello Stato Italiano (Ministero dell'Ambiente) per il DM 7.08.2013, nello specifico

- **l'Art. 38 comma 1 e l'art. 39 comma 2** in quanto è stato adottato un atto (Decreto Ministero dell'Ambiente 7.08.2013) che ha introdotto nella normativa italiana un parametro correttivo nella formula di calcolo del rendimento energetico che tiene conto delle condizioni climatiche del sito dell'inceneritore adottando una delle due opzioni proposte dalla ESWET e discusse nel meeting 9 luglio 2012 del TAC senza però attendere che la Commissione Europea valutasse e decidesse quale delle opzioni proposte fosse da accogliere e, in via generale, fosse esaurita la procedura di regolamentazione per la modifica della direttiva stessa.

C) La direttiva 2008/98 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19.11.2008 nei confronti della Provincia di Modena, con le determinazioni di modifica di AIA , da ultimo la n. 206/2013, nello specifico

- **l'Art. 6** – in quanto, nonostante i decreti ministeriali emanati fanno cessare dalla qualifica di rifiuto il CSS (ove combusto in cementifici e centrali termoelettriche) l'autorizzazione provinciale pur qualificando il CSS come combustibile ne autorizza l'incenerimento come rifiuto attribuendo allo stesso il codice CER del rifiuto speciale "*Combustibile derivato da rifiuti*".

10. Menzionare l'eventuale finanziamento comunitario (se possibile, con i riferimenti) di cui lo Stato membro in causa beneficia o potrebbe beneficiare, in relazione ai fatti contestati:

//

11. Eventuali contatti già presi con i servizi della Commissione (se possibile, allegare copia della corrispondenza):

//

12. Eventuali contatti già presi con altre istituzioni od organi comunitari (per esempio, commissione per le petizioni del Parlamento europeo, mediatore europeo). Se possibile, indicare il riferimento attribuito da tali organi alla lettera del denunciante:

//

13. Contatti già presi con le autorità nazionali a livello centrale, regionale o locale (se possibile, allegare copia della corrispondenza):

//

13.1 iniziative di tipo amministrativo (per esempio, esposto presso le competenti autorità nazionali a livello centrale, regionale o locale o presso il mediatore nazionale o regionale):

//

13.2 azioni o ricorsi dinanzi ai tribunali nazionali o altri procedimenti avviati (per esempio arbitrato o conciliazione). (Indicare se vi è già stata una decisione o sentenza e, in tal caso, allegarne il testo):

Nessuno perlomeno a conoscenza della scrivente associazione.

14. Indicare qui di seguito e allegare gli eventuali documenti giustificativi ed elementi probanti a sostegno della denuncia, comprese le disposizioni nazionali pertinenti:

Normativa italiana

- a) Decreto Legislativo n. 152 del 3.04.2006 (parte seconda, titolo IIIbis) D.lgs 152/2006 come modificato, da ultimo, dai D.lgs n. 205 e n. 219/2010;
- b) Decreto Legislativo 11 maggio 2005 n° 133 (Attuazione della direttiva 2000/76/CE, in materia di incenerimento dei rifiuti)
- c) Decreto Ministero dell' Ambiente 14.02.2013 n. 22
- d) Decreto Ministero dell' Ambiente 20.03.2013
- e) Decreto Ministero dell' Ambiente 7.08.2013

Altri documenti – Allegati (contenuti nel CD)

- 1) Decreto Dirigenziale Provincia di Modena n. 408 del 7.10.2011;
- 2) Decreto Dirigenziale Provincia di Modena n. 131 del 14.08.2013;
- 3) Decreto Dirigenziale Provincia di Modena n. 206 del 19.11.2013;
- 4) Nota del dirigente della Provincia di Modena del 9.09.2013;
- 5) Nota Arpa Provincia di Modena 19.07.2013;
- 6) Decreto Ministero dell' Ambiente 14.02.2013 n. 22
- 7) Decreto Ministero dell' Ambiente 20.03.2013
- 8) Decreto Ministero dell' Ambiente 7.08.2013
- 9) Studio Eswet sul coefficiente climatico nella formula R1, maggio 2012
- 10) Report del meeting della TAC del 9.07.2012 sullo studio Eswet

5. Riservatezza :

Autorizzo la Commissione a indicare la mia identità nei Suoi contatti con le autorità dello Stato membro contro il quale è presentata la denuncia

16. Luogo, data e firma del rappresentante:

Milano, 14 gennaio 2014

Piergiorgio Duca

