

IMPIANTI DI RECUPERO ENERGETICO DEI RIFIUTI: LIMITI DELLE EMISSIONI E METODI DI MISURAZIONE

di
Matteo M. Benozzo

(pubblicato sulla rivista *Ambiente*, 2004)

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il regime di controllo degli impianti di recupero energetico di rifiuti non pericolosi. – 3. Limiti di emissione degli impianti di recupero energetico. – 4. I metodi di misurazione delle emissioni in atmosfera prodotte dagli impianti di recupero energetico di rifiuti. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 22/1997 (come modificato dal d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389, c.d. Ronchi *bis*, dalla legge 9 dicembre 1998, n. 426, c.d. Ronchi *ter*, e dalle successive normative di attuazione), l'obiettivo comunitario di creare un sistema integrato di gestione delle sostanze inquinanti al fine di contemperare le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute dell'uomo con la salvaguardia degli interessi del mercato e della produzione, ha portato al sorgere di un sistema giuridico unitario per la tutela dell'ambiente¹ ad ogni suo livello di espressione². Il provvedimento

¹ Sul significato giuridico del termine "ambiente", tra la copiosa dottrina, v.: GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15; ANASTASI, *Premesse ad uno studio per la qualificazione dell'ambiente naturale come bene giuridico*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, I vol., I tomo, Milano, 1978, 3; F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, 1980, 71; TORREGROSSA, *Profili della tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, 1384; CARROZZA, *Agricoltura e tutela della natura (l'impatto ecologico sul diritto agrario)*, in *Giur. agr. it.*, 1982, I, 71; FRANCIOSI, *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 1993, 517; PALAZZOLO, *Appunti di teoria generale del diritto sul concetto di ambiente*, in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, I vol., Milano, 1991, 467; DESIDERI, *Interessi ambientali, costituzione e regioni*, in *Dir. gest. amb.*, 2002, 379; GERMANO', *La tutela dell'ambiente attraverso l'agricoltura*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, I tomo, Roma, 2002, 424; infine, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, ci permettiamo di rinviare a BENOZZO e BRUNO, *Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile del territorio*, Milano, 2003, 1.

² Sulla politica ambientale comune v. da ultimo: ADORNATO (a cura di), *La riforma delle politiche agrarie dell'Unione Europea*, Milano, 2001; CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002; CROSETTI, FERRARA, FRACCHIA e OLIVETTI RASON (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Roma-

attua in Italia le direttive n. 91/156 (di modifica della direttiva n. 75/442) sui rifiuti, n. 91/689 sui rifiuti pericolosi e n. 94/62 sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio. Oggetto di tale disciplina è la gestione dei rifiuti, ossia un'attività di pubblico interesse (art. 2, comma 1 del d.lgs. n. 22/1997), quale insieme di regole necessarie ad attuare quella politica ambientale di gestione razionale delle risorse naturali e di sviluppo sostenibile delle attività economiche che impone la conversione dei sistemi produttivi verso scelte tecnologiche di minore impatto per l'ambiente e la salute dei cittadini³. Una politica di origine comunitaria che trova fondamento nei principi di precauzione⁴, di prevenzione, di "chi inquina paga"⁵ e di correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente⁶ e che individua nei "rifiuti" un ostacolo allo sviluppo sostenibile, quali sostanze in grado di danneggiare l'ambiente e pregiudicarne la tutela⁷. L'uso o l'abbandono irrazionale oppure anche solo imprudente dei rifiuti, infatti, potrebbero causare conseguenze irreversibili o difficilmente contrastabili per le risorse naturali. Pertanto, una gestione vincolata cui assoggettare chi produce, detiene o gestisce rifiuti, rappresenta un presupposto imprescindibile per la tutela dell'ambiente, per cui il recupero e lo smaltimento devono avvenire senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizi agli interessi tutelati (art. 2, comma 2 del d.lgs. n. 22/1997).

A tal scopo è destinato il regime autorizzatorio previsto dal decreto Ronchi: un sistema generalizzato di controllo e regolamentazione delle attività – intrinsecamente pericolose – di gestione dei rifiuti, al fine di prevenire o limitare l'inquinamento da esse

Bari, 2002; DI PLINIO e FIMIANI (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2002; GERMANO' e ROOK BASILE, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino, 2002, 151; KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002; BRUNO, *La gestione "negoziata" del territorio e dell'ambiente: i contratti territoriali e la politica di sviluppo rurale dell'Unione europea*, in *Contr. Impr. Eur.*, 2003; infine, ci permettiamo di rinviare, anche per ulteriori citazioni bibliografiche, a BENOZZO e BRUNO, *La responsabilità civile del detentore dei rifiuti: problemi interpretativi e prospettive*, in *Contr. Impr.*, 2002, 322.

³ Sul concetto di "sviluppo sostenibile" v. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, 2002.

⁴ Sul principio di precauzione v. BRUNO, *Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione Europea e WTO*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 2000, 569; ID., *Principio di precauzione e organismi geneticamente modificati*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 223; F. GIAMPIETRO, *OGM: principio di precauzione, analisi di rischio e responsabilità*, in questa rivista, 2001, 899; F. GIAMPIETRO, *Rischio ambientale e principio di precauzione nella direttiva sugli OGM*, *ivi*, 951; GRADONI, *Commento all'art. 7*, in IDAIC – Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea: commento al Reg. n. 178/02/CE*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003, 204.

⁵ Sul quale v. MELI, *Il principio comunitario chi inquina paga*, Milano, 1996.

⁶ Art. 174 del Trattato.

⁷ Sulla nozione di rifiuto a seguito della interpretazione autentica di cui all'art. 14 del d.lg. 8 luglio 2002, n. 138 (convertito senza modifiche nell'articolo 14 nella legge 8 agosto 2002, n. 178), v.: AMENDOLA, *L'interpretazione autentica della definizione comunitaria di rifiuto nel decreto legge «omnibus»*, in *Dir. pen. e proc.*, 2002, 940; FIMIANI, *Sull'interpretazione della nozione di rifiuto l'ultima parola all'art. 14 d.l. 138/02*, in *Amb. e sicur.*, 2002, 15, 95; F. GIAMPIETRO, *La nozione di rifiuto: l'interpretazione autentica ex d.l. 138/02*, in questa rivista, 2002, 705; PAONE, *Anche dopo la conversione del d.l. 138/02 restano le perplessità sulla definizione di rifiuto*, in *Amb. e sicur.*, 2002, 15, 89; AMENDOLA, *Interpretazione autentica di rifiuto: le prime sentenze della Cassazione*, in *Foro it.*, 2003, II, 119; P. GIAMPIETRO, *Interpretazione autentica della nozione di rifiuto: controdeduzioni ai rilievi della Commissione CE*, in questa rivista, 2003, 105; ID., *Il recupero di metalli (rotaie declassate): da rifiuti a merce*, *ivi*, 693 e 694; PERNICE e PROSPERONI, *Definizione giuridica di rifiuto e sua applicazione pratica, tra esigenze economiche e ambientali*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 2003, 139; infine, ci permettiamo di rinviare, anche per ulteriori citazioni bibliografiche, a BENOZZO, *L'interpretazione autentica della nozione di rifiuto tra diritto comunitario e nazionale*, in *Contr. Impr. Eur.*, 2004, 1118.

prodotto e di far gestire i rifiuti esclusivamente a soggetti di comprovata professionalità.

Tra le attività “controllate” è compreso il recupero energetico dei rifiuti (punto R1 dell’Allegato C del d.lgs. n. 22/1997) al quale, però, nei casi di operazioni a minor impatto ambientale, il legislatore dedica un sistema di controllo “alternativo binario” prevedendo due procedure autorizzatorie alternative, l’una semplificata e l’altra ordinaria. In presenza di determinati presupposti, la scelta tra l’una o l’altra delle procedure spetta al titolare dell’impianto.

2. Il regime di controllo degli impianti di recupero energetico di rifiuti non pericolosi

Ai sensi dell’art. 28 del d.lgs. n. 22/1997, ogni attività di recupero energetico di rifiuti deve essere preventivamente autorizzata dalla Regione territorialmente competente.

In sede di rilascio di tale provvedimento, l’ente a cui è stata presentata domanda di autorizzazione, verifica le caratteristiche dell’impianto e le peculiarità della zona in cui esso è ubicato ed individua quelle condizioni e prescrizioni, cui assoggettare l’attività di recupero, che si ritengono necessarie a garantire l’attuazione degli indicati principi a fondamento della disciplina⁸.

Se nella scelta di rilasciare o meno l’autorizzazione la Regione ha un’assoluta autonomia, nel predisporre il provvedimento essa è tenuta a rispettare il contenuto minimo previsto dalla legge, dovendo contemplare quelle prescrizioni e condizioni che il legislatore ha elencato al comma 1 dell’art. 28⁹.

Ai sensi degli artt. 31 e 33 del d.lgs. n. 22/1997, poi, il legislatore ha previsto un regime autorizzatorio semplificato volontario per quelle attività di recupero energetico espressamente previste nei decreti ministeriali 5 febbraio 1998 (per i rifiuti non pericolosi) e 12 giugno 2002, n. 161 (per i rifiuti pericolosi). La semplificazione riguarda l’obbligo dell’autorizzazione, sostituita per l’esercizio di tali impianti dalla mera comunicazione di “inizio attività”.

Se a seguito della procedura ordinaria l’attività di recupero energetico deve essere svolta nel rispetto delle prescrizioni e condizioni previste nel provvedimento autorizzatorio, in caso di procedura semplificata tali prescrizioni e condizioni sono riportate nei due decreti ministeriali indicati.

⁸ V. *supra* par. 1.

⁹ Il cui testo recita: «L’esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti è autorizzato dalla regione competente per territorio entro novanta giorni dalla presentazione della relativa istanza da parte dell’interessato. L’autorizzazione individua le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l’attuazione dei principi di cui all’art. 2, ed in particolare: *a*) i tipi ed i quantitativi di rifiuti da smaltire o da recuperare; *b*) i requisiti tecnici, con particolare riferimento alla compatibilità del sito, alle attrezzature utilizzate, ai tipi ed ai quantitativi massimi di rifiuti, ed alla conformità dell’impianto al progetto approvato; *c*) le precauzioni da prendere in materia di sicurezza ed igiene ambientale; *d*) il luogo di smaltimento; *e*) il metodo di trattamento e di recupero; *f*) i limiti di emissione in atmosfera, che per i processi di trattamento termico dei rifiuti, anche accompagnati da recupero energetico, non possono essere meno restrittivi di quelli fissati per gli impianti di incenerimento dalle direttive comunitarie 89/369/CEE del Consiglio dell’8 giugno 1989, 89/429/CEE del Consiglio del 21 giugno 1989, 94/67/CE del Consiglio del 16 dicembre 1994 e successive modifiche ed integrazioni; *g*) le prescrizioni per le operazioni di messa in sicurezza, chiusura dell’impianto e ripristino del sito; *h*) le garanzie finanziarie; *i*) l’idoneità del soggetto richiedente».

La procedura semplificata, però, non è un istituto di nuova elaborazione introdotto dal decreto Ronchi; già prima dell'emanazione del d.lgs. n. 22/1997, infatti, le attività di recupero energetico di particolari rifiuti beneficiavano di un regime di controllo "alternativo binario". Oltre alla disciplina autorizzatoria ordinaria di cui ai d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915¹⁰ e 24 maggio 1988, n. 203¹¹, infatti, ai sensi del dm 16 gennaio 1995 il titolare di un impianto di combustione di rifiuti poteva decidere di comunicare esclusivamente "l'inizio attività" ed avviare la produzione senza dover attendere il rilascio di un'autorizzazione¹².

L'allegato 1 del dm 16 gennaio 1995 riportava le norme tecniche ed i limiti per l'esercizio delle attività di recupero, con prescrizioni e condizioni di esercizio differenti secondo l'origine e il tipo di rifiuto utilizzato.

All'entrata in vigore del decreto Ronchi ed in attesa dell'attuazione della nuova procedura semplificata per rifiuti non pericolosi (cui era destinato il dm del 1995), gli impianti esercitati a fronte della mera comunicazione potevano avvalersi di un regime transitorio che consentiva loro di proseguire la combustione di rifiuti nei limiti di quanto previsto dalla normativa precedente¹³.

Con il dm 5 febbraio 1998 e la nuova procedura semplificata per il recupero energetico dei rifiuti non pericolosi, tale regime transitorio è venuto meno: il nuovo sistema di controllo è stato completato, il dm 16 gennaio 1995 è stato abrogato e gli impianti gestiti in regime transitorio sono stati sottoposti a verifiche per essere adeguati alla nuova disciplina ovvero per essere sottoposti ad una procedura autorizzatoria ordinaria.

Nell'individuazione delle operazioni da sottoporre a procedura semplificata, infatti, il dm del 1998 non è perfettamente sovrapponibile alla precedente disciplina, per cui finché le operazioni di recupero svolte sono espressamente disciplinate nel dm 5 febbraio 1998, gli impianti potranno proseguire le proprie attività ricorrendo alla nuova procedura semplificata; in caso contrario, i loro titolari saranno obbligati a ricorrere alla procedura autorizzatoria di cui all'art. 28 del decreto Ronchi.

3. Limiti di emissione degli impianti di recupero energetico

¹⁰ Provvedimento di attuazione delle prime direttive comunitarie in materia di rifiuti, poi abrogato e sostituito dal decreto Ronchi.

¹¹ Il decreto rappresenta la norma quadro a tutela dell'aria dall'inquinamento prodotto dagli impianti industriali, quadro completato dai seguenti decreti: il d.p.c.m. 21 luglio 1989 di attuazione ed interpretazione del d.p.r. n. 203/1988; il d.m. 12 luglio 1990 che fissa i valori limiti di emissione di cui all'art. 1, lett. d del provvedimento quadro; ed il d.p.r. 25 luglio 1991 che elenca le attività industriali escluse dal regime autorizzatorio e quelle sottoposte a procedure semplificate.

¹² Il provvedimento, che riportava le norme tecniche per il "riutilizzo in un ciclo di combustione per la produzione di energia dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo", dava attuazione al contenuto del d.lg. 7 gennaio 1995, n. 3 (decreto mai convertito in legge) che reiterava, per l'ennesima volta, l'efficacia del d.lg. 9 novembre 1993, n. 443, provvedimento, questo, rinnovato ben diciassette volte fino all'opposizione della Corte costituzionale che, con sentenza del 24 ottobre 1996, n. 360 (in <http://www.giurcost.org>, sito web visitato il 20 dicembre 2003), ha decretato l'illegittimità della "reiterazione a successione continua" di un decreto legge non convertito. Sul punto v. AMATO, *Impianti per la produzione di energia derivante dalla trasformazione dei rifiuti: inquinamento atmosferico, natura del CDR, procedure semplificate e ruolo degli enti locali e delle associazioni ambientali*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, 640.

¹³ Cfr. art. 33, comma 6 del d.lgs. n. 22/1997.

Per gli impianti di recupero energetico, i limiti di emissione in atmosfera delle sostanze emesse sono individuati dal combinato disposto del d.p.r. n. 203/1988 e del decreto Ronchi¹⁴. Ai sensi di quest'ultimo provvedimento, infatti, il dm 5 febbraio 1998 (in regime semplificato) e la Regione (in regime ordinario) fissano per alcune sostanze limiti più permissivi di quelli previsti dal d.p.r. del 1988, a cui occorre fare riferimento per le ulteriori sostanze emesse.

Mentre in procedura semplificata il dm 5 febbraio 1998 indica limiti differenti per singoli rifiuti che, secondo l'attività ed il rifiuto utilizzato, gli impianti di recupero energetico devono rispettare, nel caso della procedura autorizzatoria ordinaria i limiti di emissione sono stabiliti dalla Regione caso per caso e fissati a seguito della valutazione del particolare impianto e dell'area in cui esso è ubicato.

Se nel primo caso i limiti di emissione sono già determinati e non ne è possibile una differente fissazione, nel caso delle autorizzazioni rilasciate dalle Regioni, invece, è rimessa a tali enti la determinazione dei singoli valori. Da ciò si potrebbe supporre che le Regioni abbiano un potere incondizionato nella determinazione dei livelli massimi di emissione. In realtà, l'autonomia delle regioni non è assoluta, ma trova un limite nella stessa legge che attribuisce la competenza al rilascio delle autorizzazioni. E' il medesimo art. 28, comma 1 del decreto Ronchi che determina una "soglia" specifica oltre la quale alle Regioni è inibita la possibilità di concedere autorizzazioni. Una "soglia" ad applicazione orizzontale valida per tutti i processi di trattamento termico dei rifiuti che si pone come "tetto massimo" (massimo come valori di concentrazione di sostanze inquinanti nelle emissioni atmosferiche) al di sopra del quale la singola Regione non può prescrivere limiti, potendo determinare solo livelli inferiori.

La lett. "f" del suddetto comma, infatti, prevede espressamente che, in sede di determinazione dei limiti di emissioni in atmosfera, l'ente locale non possa in ogni caso fissare limiti «meno restrittivi di quelli fissati per gli impianti di incenerimento dalle direttive comunitarie 89/369/CEE del Consiglio dell'8 giugno 1989, 89/429/CEE del Consiglio del 21 giugno 1989, 94/67/CE del Consiglio del 16 dicembre 1994 e successive modifiche ed integrazioni»¹⁵. Ossia, la Regione non può rilasciare provvedimenti che autorizzino livelli di emissione in atmosfera più inquinanti di quelle previste in tali direttive.

Si potrebbe sostenere, però, che, comunque operante, siffatta "soglia" riguardi solo gli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e quelli di incenerimento o co-incenerimento di rifiuti pericolosi, così che la Regione sarebbe vincolata nella determinazione dei limiti solo nel caso delle attività di recupero di tali tipi di rifiuti, rimanendo libera di decidere livelli superiori per il recupero di differenti materiali e sostanze.

¹⁴ Cfr. 7 dicembre 1992, n. 12092, in *Riv. dir. amb.*, 1993, 289; Cass 19 marzo 1999, *Lago*, in questa rivista, 1999, 889; Cass. 10 giugno 2002, n. 22539, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, 636. Anzi, la disciplina binaria che ne consegue, non solo impone ai titolari degli impianti di recupero energetico il rispetto dei limiti fissati da entrambi i provvedimenti, ma obbliga questi di munirsi anche delle diverse autorizzazioni contemplate nei due decreti. Tale regime, però, è destinato ad essere sostituito da una autorizzazione unica cui potranno beneficiare tali impianti all'entrata in vigore della direttiva 4 dicembre 2000, n. 76 sulla quale vedi *infra* nota 17 e testo relativo.

¹⁵ In particolare, le direttive indicate nella disposizione del decreto Ronchi disciplinano: la direttiva n. 89/369 disciplina «la prevenzione dell'inquinamento atmosferico provocato dai nuovi impianti di incenerimento dei rifiuti urbani»; la direttiva n. 89/429 riguarda «la riduzione dell'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti esistenti di incenerimento dei rifiuti urbani»; mentre la direttiva n. 94/67/CE disciplina «l'incenerimento dei rifiuti pericolosi».

Ad un esame più approfondito della lettera della norma, però, tale conclusione non appare condivisibile.

Nell'individuazione del campo applicativo della "soglia", l'articolo in esame, facendo riferimento a *generici* "processi di trattamento termico" cui destinare *generici* "rifiuti", palesa una volontà del legislatore nazionale di estendere la portata delle tre direttive oltre i loro ristretti confini applicativi, configurandole come livelli minimi generali di tutela. Ed infatti, se la portata dell'articolo fosse limitata a rendere operative le tre direttive per le sole fattispecie da esse disciplinate, nella formulazione attuale la lett. "f" non avrebbe contenuto, giacché non farebbe altro che ribadire quanto già proprio dell'ordinamento.

Le tre direttive appaiono, con riguardo ai limiti e alle modalità di misurazione in esse riportati, sufficientemente puntuali e specifiche da risultare direttamente applicabili anche ed a prescindere dal loro recepimento. Per cui, il richiamo della lett. "f" sarebbe privo di contenuto se si limitasse a ribadire l'operatività dei limiti e delle modalità di misurazione alle sole fattispecie da esse disciplinate. Fattispecie che già il legislatore ha ampliato in sede di attuazione delle tre direttive rivelando, a soli nove mesi dall'emanazione del decreto Ronchi, una interpretazione estensiva della loro portata¹⁶.

La riprova di tale conclusione è da ritrovarsi nei medesimi principi a fondamento della disciplina sui rifiuti. L'attività di gestione di tali materiali, infatti, deve essere svolta garantendo "livelli" elevati di protezione dell'ambiente e della salute dei cittadini, per cui la fissazione di limiti massimi oltre i quali non è dato rilasciare autorizzazioni appare una regola, non solo compatibile, ma necessaria a garantire "livelli" di tutela che in ogni caso devono essere assicurati.

In secondo luogo, la conclusione indicata risulta avvalorata dalla medesima disciplina comunitaria di regolamentazione delle attività di recupero dei rifiuti. Con la direttiva 4 dicembre 2000, n. 76¹⁷, infatti, il legislatore sovranazionale ha sostituito le tre direttive richiamate dal decreto Ronchi fissando regole minime ad applicazione orizzontale valide per ogni tipo di attività di trattamento termico dei rifiuti, sia esso compiuto per mezzo di impianti d'incenerimento, sia per mezzo di impianti di co-incenerimento ovvero di co-combustione. L'allargamento compiuto a livello comunitario modifica – e, a nostro avviso, interpreta autenticamente, se mai ce ne fosse bisogno – il contenuto del comma 1, lett. "f" dell'art. 28, imponendo di leggere il richiamo alle tre direttive, come riferimento a quella del 2000.

Pertanto, le soglie indicate nella lett. "f" sono da considerare limiti generali ad applicazione orizzontale che interessano ogni attività di recupero energetico che utilizzi un qualsiasi tipo di rifiuto.

4. I metodi di misurazione delle emissioni in atmosfera prodotte dagli impianti di recupero energetico di rifiuti

Alle medesime conclusioni raggiunte per i limiti di emissione in atmosfera, si perviene riguardo all'individuazione dei metodi di misurazione emesse.

¹⁶ Cfr. i decreti di attuazione delle tre direttive (dm 19 novembre 1997, n. 503 e dm 25 febbraio 2000, n. 124) in cui sono stati estesi i campi di applicazione della disciplina anche a tipi di rifiuto non espressamente regolati dalle norme comunitarie.

¹⁷ Direttiva intitolata «incenerimento dei rifiuti» e destinata ad abrogare e sostituire le precedenti direttive già dal 28 dicembre 2005.

Per gli impianti di recupero energetico dei rifiuti, infatti, le modalità di misurazione sono individuate, in regime semplificato, dal dm 5 febbraio 1998 e, in regime ordinario, dalle regioni.

Mentre in procedura semplificata il dm 5 febbraio 1998 indica modalità di misurazione differenti per singoli rifiuti che, secondo l'attività ed il rifiuto utilizzato, gli impianti di recupero energetico devono eseguire, nel caso della procedura autorizzatoria ordinaria le modalità di misurazione delle emissioni sono stabilite dalla Regione caso per caso.

Al pari di quanto visto per i limiti di emissione, anche per le modalità di misurazione le regioni non hanno una completa autonomia ma incontrano un "livello minimo garantito" (nel senso di prescrizioni che impongono misurazioni) al di sotto del quale esse non possono rilasciare autorizzazioni. Ed infatti, i metodi di misurazione e campionamento seguono i limiti delle emissioni in atmosfera, nel senso che le disposizioni che regolano i limiti di emissione, disciplinano anche le modalità di misurazione dei parametri di tali emissioni. Con la conseguenza che la "soglia" disposta dalla lett. "f" dell'art. 28 trova applicazione anche riguardo ai metodi di campionamento e misurazione delle sostanze emesse. Le tre direttive richiamate dalla norma – appare giusto ripetere - acquistano un valore di riferimento come quel "livello minimo garantito" di sicurezza della salute dell'uomo e dell'ambiente che deve essere assicurato.

A riprova di tale ulteriore conclusione è la lettera dell'art. 1 del dm 5 febbraio 1998 il quale, nel disciplinare le attività di recupero energetico in procedura semplificata, elenca procedimenti, metodi e modalità da rispettare, espressamente disponendo che «le attività, i procedimenti e i metodi... disciplinati dal presente decreto, devono [a loro volta] rispettare le norme vigenti in materia di tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente». Ossia tale decreto rappresenta il riconoscimento da parte del legislatore di un "livello minimo garantito" al di sotto del quale le attività non possono essere svolte; un sistema di norme, comunitarie e nazionali, che letto sistematicamente fissa prescrizioni e condizioni minime di esercizio delle attività di recupero.

5. Conclusioni

Se l'obiettivo centrale della politica ambientale è quello di limitare al massimo le esternalità negative delle attività di produzione e consumo, implicando l'adozione di misure di gestione razionale delle risorse naturali e la conversione dei sistemi produttivi verso scelte tecnologiche di minore impatto per l'ambiente e la salute dei cittadini affinché sia conseguito uno sviluppo sostenibile delle attività economiche, il legislatore italiano sembra sia intervenuto con strumento di indubbia efficacia.

In tale contesto, infatti, le attività di recupero svolgono un ruolo fondamentale e determinante per la lotta all'inquinamento e al depauperamento delle risorse naturali, ma in molti casi lo sfruttamento delle potenzialità dei rifiuti di svolgere rinnovate o differenti utilità sostituendo le materie prime nei cicli di produzione, può rappresentare esso stesso una fonte di inquinamento che deve essere combattuta ed il cui impatto sull'ambiente deve essere limitato.

La lett. "f" nella prospettata lettura, consente di raggiungere tali finalità

assicurando, da un lato la libertà di avviare attività di sfruttamento delle rimanenti potenzialità dei rifiuti limitandone le quantità avviate allo smaltimento e, dall'altro, garantendo che tali attività avvengano nel rispetto della natura o, comunque, nei limiti di un inquinamento indispensabile rispetto alle utilità offerte alla comunità.