

## **sentenza della Corte di giustizia europea 25 febbraio 2010, causa C-209/08**

Incenerimento dei rifiuti. Impianto di incenerimento. Impianto di coincenerimento

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 3 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 4 dicembre 2000, 2000/76/CE, sull'incenerimento dei rifiuti (GU L 332, pag. 91).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Lahti Energia Oy (in prosieguo: la «Lahti Energia»), società di proprietà del Comune di Lahti, e l'Itä-Suomen ympäristölupavirasto (Ufficio per le autorizzazioni ambientali della Finlandia orientale; in prosieguo: l'«ympäristölupavirasto») in merito all'applicazione dei requisiti della direttiva 2000/76 ad un complesso costituito da un impianto di gassificazione e da una centrale elettrica.

Contesto normativo

La direttiva 2000/76

3 I 'considerando' quinto e ventisettesimo della direttiva 2000/76 recitano quanto segue:

«(5) In conformità dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità di cui all'articolo 5 del Trattato, è necessario intervenire a livello comunitario. Il principio precauzionale fornisce il fondamento per ulteriori misure. La presente direttiva si limita ai requisiti minimi relativi agli impianti di incenerimento e coincenerimento.

(...)

(27) Non si dovrebbe consentire che il coincenerimento dei rifiuti effettuato in impianti non destinati in primo luogo a tale scopo provochi emissioni più elevate di sostanze inquinanti nel volume dei gas derivanti dal suddetto coincenerimento rispetto a quelle consentite per impianti specificamente destinati all'incenerimento e (...) esso dovrebbe pertanto essere opportunamente limitato».

4 Ai sensi dell'art. 3 di tale direttiva:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

1) "rifiuto": qualsiasi rifiuto solido o liquido quale definito all'articolo 1, lettera a) della direttiva [del Consiglio 15 luglio 1975,] 75/442/CEE, [relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39)];

(...)

4) "impianto di incenerimento": qualsiasi unità e attrezzatura tecnica fissa o mobile destinata al trattamento termico dei rifiuti con o senza recupero del calore prodotto dalla combustione. In questa definizione sono inclusi l'incenerimento mediante ossidazione dei rifiuti nonché altri procedimenti di trattamento termico, quali ad esempio i procedimenti del plasma, sempreché le sostanze risultanti dal trattamento siano successivamente incenerite.

La definizione include il sito e l'insieme dell'impianto di incenerimento, comprese le linee di incenerimento, i luoghi di ricezione e di stoccaggio, le installazioni di pretrattamento in loco, i sistemi di alimentazione in rifiuti, in combustibile e in aria, la caldaia, le installazioni di trattamento dei gas di scarico, le installazioni di trattamento o stoccaggio in loco dei residui e delle acque reflue, il camino, i dispositivi e i sistemi di controllo delle operazioni di incenerimento, di registrazione e di sorveglianza delle condizioni di incenerimento;

5) "impianto di coincenerimento": qualsiasi impianto fisso o mobile la cui funzione principale consiste nella produzione di energia o di prodotti materiali e

– che utilizza rifiuti come combustibile normale o accessorio o

– in cui i rifiuti sono sottoposti a un trattamento termico a fini di smaltimento.

Se il coincenerimento avviene in modo che la funzione principale dell'impianto non consiste nella produzione di energia o di prodotti materiali bensì nel trattamento termico dei rifiuti, l'impianto è considerato un impianto di incenerimento ai sensi del punto 4.

La definizione include il sito e l'insieme dell'impianto di incenerimento, comprese tutte le linee di coincenerimento, i luoghi di ricezione e di stoccaggio, le installazioni di pretrattamento in loco, i sistemi di alimentazione in rifiuti, in combustibile e in aria, la caldaia, le installazioni di trattamento del gas di scarico; le installazioni in loco di trattamento o stoccaggio dei residui e delle acque reflue, il camino, i dispositivi e i sistemi di controllo delle operazioni di incenerimento, di registrazione e di sorveglianza delle condizioni di incenerimento;

(...)

12) "autorizzazione": la decisione o più decisioni scritte da parte dell'autorità competente che autorizzano l'esercizio dell'impianto a determinate condizioni che devono garantire che l'impianto sia conforme ai requisiti della presente direttiva. Un'autorizzazione può valere per uno o più impianti o parti di essi, che siano localizzati sullo stesso sito e gestiti dal medesimo gestore;

13) "residuo": qualsiasi materiale liquido o solido (comprese le scorie e le ceneri pesanti, le ceneri volanti e la polvere di caldaia, i prodotti solidi di reazione derivanti dal trattamento del gas, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue, i catalizzatori esauriti e il carbone attivo esaurito) definito come rifiuto all'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442/CEE, generato dal processo di incenerimento o di coincenerimento, dal trattamento dei gas di scarico o delle acque reflue o da altri processi all'interno dell'impianto di incenerimento o di coincenerimento».

5 L'art. 7 della direttiva 2000/76, intitolato «Valori limite di emissione nell'atmosfera», dispone quanto segue:

«1. Gli impianti di incenerimento sono progettati, costruiti, attrezzati e fatti funzionare in maniera da non superare i valori limite di emissione previsti all'allegato V per i gas di scarico.

2. Gli impianti di coincenerimento sono progettati, costruiti, attrezzati e fatti funzionare in maniera da non superare i valori limite di emissione per i gas di scarico determinati conformemente all'allegato II o in esso previsti.

(...)».

La direttiva 2006/12/CE

6 Ai sensi dell'art. 1 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 5 aprile 2006, 2006/12/CE, relativa ai rifiuti (GU L 114, pag. 9), che, per motivi di chiarezza e di razionalità, procede alla codificazione della direttiva 75/442, per «rifiuto» si intende «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi».

La causa principale ed il procedimento di rinvio pregiudiziale nella causa C-317/07

7 La Lahti Energia ha chiesto all'Ympäristölupavirasto un'autorizzazione ambientale riguardante l'attività del suo impianto di gassificazione e della sua centrale elettrica. Tale domanda di autorizzazione riguardava un complesso costituito da due impianti distinti localizzati sullo stesso sito, comprendenti un impianto che produce gas a partire da rifiuti nonché una centrale elettrica nella cui caldaia a vapore doveva bruciare il gas prodotto e previamente depurato nell'impianto di gassificazione.

8 L'Ympäristölupavirasto ha rilasciato alla Lahti Energia un'autorizzazione ambientale provvisoria, precisando le condizioni alle quali tale autorizzazione era stata rilasciata. Detto ufficio ha così considerato che l'impianto di gassificazione che produce gas e la centrale che incenerisce lo stesso gas costituiscono congiuntamente un impianto di coincenerimento ai sensi della direttiva 2000/76.

9 La Lahti Energia ha proposto ricorso contro tale decisione dinanzi al Vaasan hallinto-oikeus (Tribunale amministrativo di Vaasa), chiedendo che fosse dichiarato che la combustione in una caldaia principale di gas depurato e raffinato in un impianto distinto di produzione di gas non fosse considerata come un coincenerimento di rifiuti ai sensi della direttiva 2000/76.

10 Il Vaasan hallinto-oikeus ha respinto il ricorso. Esso ha, in particolare, considerato che la realizzazione degli obiettivi della direttiva 2000/76 potrebbe essere compromessa da un'interpretazione del suo ambito di applicazione talmente restrittiva da rendere inapplicabili i presupposti di tale direttiva all'incenerimento di un rifiuto pretrattato. Il suddetto giudice ha anche ritenuto che, in quanto unità funzionale distinta, l'impianto di gassificazione non dovesse essere considerato come un impianto di incenerimento ai sensi della direttiva 2000/76, poiché la gassificazione è un trattamento termico e poiché, per essere considerato come un impianto di incenerimento, l'impianto deve possedere una linea destinata all'incenerimento.

11 Tuttavia, il Vaasan hallinto-oikeus ha giudicato che l'impianto di gassificazione e la centrale elettrica costituissero congiuntamente un impianto di coincenerimento ai sensi della direttiva 2000/76.

12 La Lahti Energia ha quindi proposto un'impugnazione dinanzi al Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema finlandese), che ha deciso di sospendere la sua pronuncia e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 3, punto 1, della direttiva 2000/76/CE debba essere interpretato nel senso che la direttiva non è applicabile all'incenerimento di rifiuti gassosi.

2) Se un impianto di gassificazione, in cui si ottiene gas dai rifiuti attraverso un processo di pirolisi, debba essere considerato un impianto di incenerimento, ai sensi dell'art. 3, punto 4, della direttiva 2000/76/CE, anche qualora in tale impianto non vi sia alcuna linea di incenerimento.

3) Se l'incenerimento nella caldaia di una centrale elettrica di gas formatosi in un impianto di gassificazione e depurato dopo il processo di gassificazione debba essere considerato un procedimento incluso nell'art. 3 della direttiva 2000/76/CE. Se, a tale riguardo, abbia rilevanza il fatto che il gas prodotto e depurato sostituisca il carburante fossile e che le emissioni della centrale elettrica per unità di energia prodotta, impiegando il gas ottenuto da rifiuti e depurato, siano inferiori rispetto a quelle derivanti dall'impiego di altri carburanti. Se, ai fini dell'interpretazione della portata della direttiva 2000/76/CE, sia rilevante che l'impianto di gassificazione e la centrale elettrica, da un punto di vista tecnico-funzionale e in considerazione della distanza a cui si trovano, costituiscano un unico impianto o il fatto che il gas prodotto, formatosi nell'impianto di gassificazione e depurato, possa essere trasportato e utilizzato come carburante o per altri scopi in altro luogo, ad esempio per la produzione di energia.

4) A quali condizioni il gas formatosi in un impianto di gassificazione e depurato possa essere considerato un prodotto, in modo da non rientrare più nell'ambito di applicazione delle disposizioni relative ai rifiuti».

13 La suddetta domanda di pronuncia pregiudiziale ha dato origine alla sentenza 4 dicembre 2008, causa C-317/07, Lahti Energia (Racc. pag. I-9051), nella quale la Corte ha così statuito:

«1) La nozione di "rifiuto" contenuta all'art. 3, punto 1, della direttiva (...) 2000/76/CE (...) non riguarda sostanze che si presentano in forma gassosa.

2) La nozione di "impianto di incenerimento" di cui all'art. 3, punto 4, della direttiva 2000/76 riguarda qualsiasi unità o attrezzatura tecnica destinata al trattamento termico dei rifiuti, purché le sostanze che risultano dall'impiego del trattamento termico siano successivamente incenerite e, a tale riguardo, la presenza di una linea di incenerimento non costituisce un criterio necessario ai fini di tale qualifica.

3) In circostanze come quelle di cui alla causa principale:

- un impianto di gassificazione che persegue l'obiettivo di ottenere prodotti in forma gassosa, nella fattispecie un gas depurato, sottoponendo determinati rifiuti a un trattamento termico deve essere qualificato come un "impianto di coincenerimento" ai sensi dell'art. 3, punto 5, della direttiva 2000/76;

- una centrale elettrica che utilizza come combustibile aggiuntivo, in sostituzione di combustibili fossili impiegati in prevalenza nella sua attività di produzione, un gas depurato ottenuto dal coincenerimento di rifiuti in un impianto di gassificazione non rientra nella sfera di applicazione di tale direttiva».

Gli sviluppi verificatisi nella causa principale e le questioni pregiudiziali poste nella presente causa

14 In seguito alla citata sentenza Lahti Energia, il Korkein hallinto-oikeus ha invitato le parti di cui alla causa principale a formulare le proprie osservazioni.

15 La Lahti Energia ha quindi reso noto che, contrariamente a quanto aveva indicato nella sua domanda di autorizzazione ambientale nonché nell'ambito dei suoi ricorsi dinanzi al Vaasan hallinto-oikeus ed al giudice del rinvio, essa non realizzerebbe più nell'impianto di gassificazione il suo progetto di depurazione del gas derivato dal trattamento termico dei rifiuti. Tuttavia, la ricorrente nella causa principale ha sostenuto che dalla citata sentenza Lahti Energia si può dedurre che la combustione di una sostanza gassosa in una centrale elettrica non può costituire un incenerimento di rifiuti ai sensi della direttiva 2000/76. A suo parere, una tale centrale potrebbe essere qualificata come un impianto di coincenerimento solo alla condizione che tale entità utilizzi prevalentemente gas di sintesi ottenuto a partire da rifiuti. Orbene, la centrale della Lahti Energia utilizzerebbe un tale gas solo come combustibile accessorio, ossia in via residuale, di modo che l'attività di detta centrale non rientrerebbe nell'ambito di applicazione di tale direttiva.

16 Alla luce di quanto precede il Korkein hallinto-oikeus ha nuovamente deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la combustione nella caldaia di una centrale elettrica, quale combustibile aggiuntivo, del gas derivato da un impianto di gassificazione debba considerarsi come un'attività ai sensi dell'art. 3 della direttiva 2000/76/CE, qualora il gas avviato alla combustione non venga depurato dopo la gassificazione.

2) In caso di soluzione negativa sul piano dei principi della prima questione, se influisca sulla valutazione del caso di specie la natura dei rifiuti da incenerire o il tenore in polveri del gas da avviare alla combustione o di altre impurità».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

17 Con la sua prima questione il giudice del rinvio intende stabilire se la direttiva 2000/76 si applichi anche a una centrale elettrica che utilizzi come combustibile aggiuntivo, in aggiunta a combustibili fossili impiegati in prevalenza nella sua attività di produzione, un gas depurato ottenuto da trattamento termico di rifiuti in un impianto in cui detto gas non è stato depurato.

18 Al riguardo, come giustamente sottolineato dal giudice del rinvio, dai governi finlandese, belga e tedesco nonché dalla Commissione delle Comunità europee, la soluzione data alla terza questione pregiudiziale nella citata sentenza Lahti Energia, che esclude dall'ambito d'applicazione della direttiva 2000/76 l'attività della centrale elettrica, dipendeva dalla circostanza che il gas utilizzato in tale centrale, ancorché prodotto a partire da rifiuti, doveva essere depurato nell'impianto di gassificazione nell'ambito dell'operazione di coincenerimento di detti rifiuti.

19 Infatti, come sottolineato dalla Corte al punto 29 di tale sentenza, le sostanze ottenute dal trattamento termico dei rifiuti nell'impianto di gassificazione, nel caso di specie un gas grezzo, dovevano essere filtrate attraverso un depuratore che doveva permettere di ottenere un gas depurato, privato delle particelle solide indesiderabili e idoneo quindi ad essere impiegato come combustibile.

20 Come risulta dai punti 35, 36 e 41 della suddetta sentenza, la Corte ha constatato che, in un tale contesto, poiché il gas prodotto nell'impianto di gassificazione doveva, segnatamente a causa del processo di filtraggio nel depuratore, presentare proprietà analoghe a quelle di un combustibile fossile, l'attività della centrale elettrica non poteva rientrare nell'ambito della direttiva 2000/76 per il solo motivo che essa doveva impiegare un combustibile aggiuntivo generato a partire da rifiuti.

21 Infatti, qualora il processo fosse stato completato all'interno dell'impianto di gassificazione, il gas depurato utilizzato nella centrale elettrica avrebbe dovuto possedere la qualità di un «prodotto» ai sensi dell'art. 3, punto 5, della direttiva 2000/76.

22 Come evidenziato dall'avvocato generale Kokott ai paragrafi 91 e 93 delle sue conclusioni nella causa decisa con la citata sentenza Lahti Energia, la combustione nella centrale elettrica di un vero e proprio «prodotto», ancorché generato da rifiuti, portava ad escludere un collegamento tecnico-funzionale tra l'impianto di gassificazione e tale centrale.

23 Tuttavia la situazione muta quando, come nella causa principale, il gas, ottenuto tramite trattamento termico di rifiuti nell'impianto di gassificazione, non è più depurato all'interno di tale impianto, ma è condotto in quanto tale alla centrale elettrica per essere ivi impiegato come combustibile aggiuntivo.

24 In una siffatta situazione, se si considera l'attività del solo impianto di gassificazione, il processo così delineato non consiste in un semplice procedimento di smaltimento di rifiuti tramite trattamento termico che, se le sostanze che ne risultano fossero in seguito incenerite, permetterebbe di qualificare un tale impianto come «impianto di incenerimento» ai sensi dell'art. 3, punto 4, della direttiva 2000/76 (v., in tal senso, sentenza Lahti Energia, cit., punto 20).

25 Peraltro tale impianto non può neppure essere qualificato come un impianto di coincenerimento, ossia, conformemente all'art. 3, punto 5, primo comma, della direttiva 2000/76, come un impianto la cui funzione principale consista nella produzione di energia o di prodotti materiali e che utilizzi rifiuti come combustibile normale o accessorio, ovvero in cui i rifiuti siano sottoposti ad un trattamento termico a fini di smaltimento (v. sentenze 11 settembre 2008, causa C-251/07, Gävle Kraftvärme, Racc. pag. I-7047, punto 35, e Lahti Energia, cit., punto 26).

26 Infatti, in una situazione come quella di cui alla causa principale, contrariamente a quanto era stato statuito al punto 36 della citata sentenza Lahti Energia, il processo di

trattamento termico dei rifiuti iniziato nell'impianto di gassificazione non viene più completato all'interno di tale impianto, poiché il gas viene condotto dal suddetto impianto verso una centrale elettrica per essere utilizzato ai fini di produzione d'energia, ancorché esso non presenti ancora proprietà analoghe a quelle di un combustibile fossile, in particolare in termini di purezza.

27 In linea di principio, l'attività di due impianti distinti deve senz'altro formare oggetto di un esame distinto ai fini dell'applicazione della direttiva 2000/76 (v., in tal senso, sentenza Lahti Energia, cit., punti 24 e 25).

28 Tuttavia, nell'ipotesi di cui alla causa principale, è giocoforza concludere che l'impianto di gassificazione e la centrale elettrica possono effettivamente essere percepiti come una sola entità, finalizzata allo scopo non più di ottenere un prodotto, ma di produrre energia. Infatti, all'interno di tale entità, i rifiuti sono complessivamente sottoposti, in vista del loro smaltimento, ad un trattamento termico che si scompone in due fasi: una che si realizza nell'impianto di gassificazione e consistente in un trattamento termico applicato ai suddetti rifiuti, e l'altra avente luogo nella centrale elettrica e consistente nella combustione di sostanze gassose generate dal trattamento termico dei rifiuti effettuato nel suddetto impianto.

29 Orbene, in una tale ipotesi, come dichiarato dall'avvocato generale Kokott nelle sue conclusioni presentate nella causa decisa con la citata sentenza Lahti Energia, quando il processo di produzione d'energia o del prodotto si concretizza e si completa solo al momento del trasferimento nella centrale elettrica di sostanze gassose derivate dal trattamento termico dei rifiuti nell'impianto di gassificazione, il complesso composto dall'impianto e dalla centrale dev'essere considerato congiuntamente ai fini dell'applicazione della direttiva 2000/76, e ciò in forza del collegamento tecnico-funzionale tra i due impianti. Inoltre ciò è giustificato dal fatto che le sostanze nocive risultanti dal trattamento termico dei rifiuti, trattamento iniziato nell'impianto di gassificazione, vengono emesse ed eliminate, almeno parzialmente, solo una volta che il gas grezzo è trasferito nella centrale elettrica.

30 Per quanto riguarda l'argomento della Lahti Energia secondo il quale la centrale elettrica di cui alla causa principale potrebbe corrispondere alla nozione di «impianto di coincenerimento» soltanto nel caso in cui, nella sua attività di produzione d'energia, essa utilizzasse in prevalenza il gas non depurato prodotto nell'impianto di gassificazione, occorre ricordare che, come emerge dal 'considerando' 27 della direttiva 2000/76, non dovrebbe essere consentito che il coincenerimento dei rifiuti effettuato in impianti non destinati in primo luogo a tale scopo provochi emissioni più elevate di sostanze inquinanti nel volume dei gas derivanti dal suddetto coincenerimento rispetto a quelle consentite per impianti specificamente destinati all'incenerimento.

31 Occorre quindi risolvere la prima questione dichiarando che una centrale elettrica che utilizza come combustibile aggiuntivo, in aggiunta a combustibili fossili impiegati in prevalenza nella sua attività di produzione, un gas ottenuto in un impianto al termine di un trattamento termico dei rifiuti va considerata, congiuntamente a tale impianto di gassificazione, come un «impianto di coincenerimento» ai sensi dell'art. 3, punto 5, della direttiva 2000/76, quando il suddetto gas non è stato depurato all'interno del suddetto impianto di gassificazione.

Sulla seconda questione

32 Il Korkein hallinto-oikeus ha sottoposto la seconda questione solo nell'eventualità di una soluzione negativa della prima questione.

33 Tenuto conto della soluzione fornita a quest'ultima questione, non occorre pronunciarsi sulla seconda questione sottoposta dal giudice del rinvio.

Sulle spese

34 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

P.Q.M.

Per questi motivi, la Corte (Ottava Sezione) dichiara:

1) Una centrale elettrica che utilizza come combustibile aggiuntivo, in aggiunta a combustibili fossili impiegati in prevalenza nella sua attività di produzione, un gas ottenuto in un impianto al termine di un trattamento termico dei rifiuti va considerata, congiuntamente a tale impianto di gassificazione, come un «impianto di coincenerimento» ai sensi dell'art. 3,

punto 5, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 4 dicembre 2000, 2000/76/CE, sull'incenerimento dei rifiuti, quando il suddetto gas non è stato depurato all'interno del suddetto impianto