



Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

DIREZIONE GENERALE ECONOMIA CIRCOLARE E BONIFICHE

OGGETTO: Interpello ai sensi dell'articolo 3-*septies* del d.lgs. 152 del 2006 - chiarimenti in merito all'applicazione della normativa ambientale nazionale ed europea in materia di qualificazione degli impianti di incenerimento come operazioni di recupero energetico (R1).

QUESITI

Con istanza di interpello *ex* articolo 3-*septies* del d.lgs. 152 del 2006, il Comune di Galluccio (CE) ha richiesto alcuni chiarimenti interpretativi in materia di qualificazione degli impianti di incenerimento autorizzati come impianti di recupero energetico (R1). In particolare, l'istante pone i seguenti quesiti:

1) *Se la qualifica di operazione di recupero energetico (R1) per un impianto di incenerimento possa ritenersi automaticamente acquisita per effetto del solo rilascio dell'A.I.A., ovvero se debba essere considerata subordinata alla determinazione annuale dell'indice di efficienza energetica R1 e alla sua verifica da parte dell'ente competente.*

2) *Se, in assenza della determinazione e verifica dell'indice R1, un impianto autorizzato formalmente come R1 debba essere giuridicamente qualificato come impianto di smaltimento (operazione D10), con tutte le conseguenze normative, fiscali e sanzionatorie che ne derivano.*

3) *Se un gestore possa autonomamente qualificare l'impianto come coinceneritore al fine di sottrarsi all'obbligo di calcolo dell'indice R1, in assenza di una espressa qualificazione in tal senso nel titolo autorizzativo e senza che l'ente competente abbia definito una formula alternativa ai sensi della normativa vigente.*

4) *Se l'assenza di verifiche annuali sull'indice R1 da parte dell'ente autorizzativo integri una violazione degli obblighi di vigilanza e controllo previsti dal D.Lgs. 152/2006 e dal D.M. 134/2016.*

5) *Se la qualificazione di "impianti strategici di preminente interesse nazionale", ai sensi dell'art. 35 della legge 11 novembre 2014, n. 164, debba intendersi riferita esclusivamente agli impianti di incenerimento operanti in regime di recupero energetico (operazione R1), come esplicitato al comma 1 e 3, ovvero se tale qualificazione possa estendersi anche ad impianti che non svolgano operazioni di recupero energetico.*

RIFERIMENTI NORMATIVI

Con riferimento ai quesiti proposti, si riporta il quadro normativo e tecnico applicabile riassunto come segue:

- Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive;
- Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento);
- Decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 "Norme di materia ambientale" ed in particolare, il Titolo III-bis della Parte Seconda recante "L'autorizzazione integrata ambientale" e il Titolo III-bis della Parte Quarta recante "disciplina sull'incenerimento e coincenerimento dei rifiuti";

- Decisione di Esecuzione (UE) 2019/2010 della Commissione del 12 novembre 2019, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT), a norma della Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per l'incenerimento dei rifiuti;
- Decreto ministeriale 19 maggio 2016, n. 134 *“Regolamento concernente l'applicazione del fattore climatico (CFF) alla formula per l'efficienza del recupero energetico dei rifiuti negli impianti di incenerimento”*;
- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 ed in particolare l'articolo 35 recante: *“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. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene”*.

CONSIDERAZIONI DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA

In relazione al quadro normativo sovraesposto e alla luce della istruttoria tecnica condotta nonché del parere fornito da ISPRA, richiesto con la nota prot. n. 27130 del 9 febbraio 2026 e acquisito con nota prot. n. 51261 del 9 marzo 2026, si rappresenta quanto segue.

Occorre preliminarmente rappresentare che questo Dicastero ha già avuto modo fornire alcuni chiarimenti in merito all'attribuzione della operazione R1 di cui all'allegato C alla Parte Quarta del D.Lgs. 152 del 2006 agli impianti di termovalorizzazione di rifiuti speciali¹. In particolare lo stesso conclude che la normativa comunitaria e quella nazionale, allo stato attuale, hanno introdotto criteri specifici per la classificazione degli impianti di incenerimento come impianti di recupero solo nel caso degli impianti di trattamento dei rifiuti urbani (indice R1 di cui alla nota 4 dell'allegato C alla Parte Quarta al D.lgs. 152 del 2006), mentre nessuna indicazione viene data per gli impianti di trattamento dei rifiuti speciali; in questo caso è l'autorità competente che, nell'ambito della procedura autorizzativa, effettua la classificazione di un impianto come operazione di recupero R1 o di smaltimento D10. A tal fine viene in rilievo La Decisione di Esecuzione (UE) 2019/2010 della Commissione del 12 novembre 2019, con la quale sono state stabilite le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT), a norma della Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per l'incenerimento delle diverse tipologie di rifiuti.

Tanto premesso, con riferimento al quesito 1 si richiama quanto indicato dall'art. 237-*quinquies* del D.lgs. 152 del 2006 sul rilascio dell'autorizzazione da parte dell'autorità competente per la realizzazione e l'esercizio degli impianti di incenerimento dei rifiuti con recupero di energia (R1); tale autorizzazione può essere rilasciata ai sensi dell'articolo 208 del medesimo decreto ovvero ai sensi delle disposizioni del Titolo III-bis della Parte Seconda del D.lgs. 152 del 2006. Inoltre, l'art. 237-*sexies* del D.lgs. 152 del 2006 individua i contenuti dell'autorizzazione tra i quali si evidenziano quelli di cui alla lettera g): *“le modalità e la frequenza dei controlli programmati per accertare il rispetto delle condizioni e delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione medesima, da effettuarsi, ove non diversamente disposto, da parte delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente”*.

Nelle linee guida predisposte dalla Commissione europea e richiamate in premessa, viene precisato che per gli impianti esistenti («impianti in funzione») relativi ai rifiuti urbani, la formula R1 deve essere calcolata sulla base dei dati pratici di prestazione annuale dell'impianto, mentre per i nuovi impianti, la qualifica R1 sarà inizialmente concessa sulla base delle specifiche di progettazione o costruzione, tenendo conto dei contratti di fornitura energetica e determinando successivamente l'efficienza energetica generale dell'impianto. Tale determinazione sarà ottenuta mediante un "test di accettazione" completo, che determinerà l'efficienza della caldaia dopo la messa in servizio, seguito da un calcolo sui dati operativi effettuato dopo un anno in condizioni di funzionamento normale sulla base dei dati annuali.

¹ https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/allegato_2_riscontro_emilia_romagna-pdf

Le Agenzie nell'ambito delle attività di controllo valutano il reale mantenimento ed efficientamento energetico degli impianti di incenerimento.

Sempre in riferimento alla verifica dell'indice di efficienza energetica R1 è utile richiamare il successivo articolo 237-*septiesdecies* in materia di obblighi di comunicazione, informazione, accesso e partecipazione che, al comma 5, impone al gestore degli impianti di incenerimento e coincenerimento, aventi una capacità nominale di due o più megagrammi (Mg) l'ora, di predisporre una apposita relazione annuale relativa al funzionamento ed alla sorveglianza dell'impianto. Tale relazione, dovrà essere trasmessa all'autorità competente, e fornisce, come requisito minimo, informazioni in merito all'andamento del processo e delle emissioni nell'atmosfera e nelle acque rispetto ai limiti di emissione previsti dal titolo III-*bis* della Parte Quarta del D.lgs. 152 del 2006.

In relazione al quesito n.2, nel rilevare che la disciplina relativa all'autorizzazione integrata ambientale non prevede alcun meccanismo automatico di riclassificazione di un'attività IPPC, si precisa che articolo 29-*decies*, comma 9, del D.lgs. 152 del 2006 prevede le attività che l'autorità competente dovrà attuare in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio in assenza di autorizzazione.

In merito al quesito n.3, fermo restando quanto sopra riportato in merito alla verifica dell'efficienza energetica degli impianti, va rilevato che il comma 7 dell'articolo 237-*octies* del D.lgs. 152 del 2006 dispone che prima dell'inizio delle operazioni di incenerimento o coincenerimento l'autorità competente deve verificare che l'impianto sia conforme alle prescrizioni alle quali è stato subordinato il rilascio dell'autorizzazione.

Relativamente al quesito n.4, si rimanda a quanto già chiarito in risposta al quesito n.1, nel quale è stato specificato che il gestore ha l'onere di predisporre una relazione annuale relativa al funzionamento e alla sorveglianza dell'impianto che dovrà essere trasmessa all'autorità competente.

Per quanto concerne il quesito n.5, si evidenzia che l'articolo 35 del decreto-legge n. 133 del 2014, recante alcune misure urgenti per la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti urbani, prevede espressamente al comma 4 che *“Gli impianti di nuova realizzazione devono essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui alla nota 4 del punto R1 dell'allegato C alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni”* mentre al comma 5 che *“(…) per gli impianti esistenti, le autorità competenti provvedono a verificare la sussistenza dei requisiti per la loro qualifica di impianti di recupero energetico R1 e, quando ne ricorrono le condizioni e nel medesimo termine, adeguano in tal senso le autorizzazioni integrate ambientali”*.

Le considerazioni sopra riportate, rese nel rispetto delle condizioni e dei termini di cui all'articolo 3-*septies* del decreto legislativo 152/2006, sono da ritenersi pertinenti e valide in relazione al quesito formulato, con esclusione di qualsiasi riferimento a specifiche procedure o procedimenti, anche a carattere giurisdizionale, eventualmente in corso o in fase di evoluzione, per i quali occorrerà considerare tutti gli elementi pertinenti al caso di specie, allo stato, non a conoscenza e non rientranti nella sfera di competenza di questa Amministrazione.