

## Perché non si fanno i termovalorizzatori

12 anni dopo la risposta è la stessa

di Corrado Clini

Siamo tutti consapevoli della insostenibile situazione delle attuali procedure di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati nel nostro paese che, come sappiamo, seguono il percorso della discarica per il 90 per cento della quantità totale.

Questa situazione è considerata inaccettabile, e questo giudizio è una scelta precisa. Il Ministero dell'Ambiente vuole spingere il sistema industriale e il sistema pubblico italiano verso un aumento della quota di recupero energetico per arrivare, almeno, ad una media europea tra il 45 e il 60 per cento. Questa è una scelta verso la quale abbiamo orientato la normativa sui residui, che è stata varata dal Governo Ciampi, e che è stata confermata da tutti i Governi che l'hanno seguito, fino all'ultimo Decreto Legge di una settimana fa.

Voglio dire a Realacci che non possiamo più considerare l'ambiente un problema irrisolvibile e gestito solo sul piano politico. Abbiamo bisogno di trovare delle soluzioni. Una di queste soluzioni è, per esempio, fare in modo che sia possibile, con tecnologie adeguate, il recupero energetico dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti assimilabili.

Si è parlato dell'elevato costo dello smaltimento attraverso la termodistribuzione e la valorizzazione energetica: io non so se ci siano amministratori lombardi in questa sala, ma il comune di Milano oggi deve affrontare un costo, mi pare, di circa 240 lire al kg per smaltire i rifiuti solidi urbani che vanno nelle discariche, che "graziosamente" garantiscono la disponibilità a smaltire questi rifiuti. 240 lire al kg, esattamente il doppio del costo di smaltimento in un impianto a tecnologia avanzata per il recupero energetico degli stessi rifiuti solidi urbani, il cui costo di investimento potrebbe essere ammortizzato nell'arco di 5-6 anni.

Certamente a Napoli il recupero energetico dei rifiuti è una scelta che comporta l'aumento delle tariffe. Ma perché a Napoli la tariffa è di 35 lire?

Questo è il prezzo fissato da un sistema fortemente condizionato dalla malavita organizzata che offre "servizi" di smaltimento ad altissimo rischio ambientale, "servizi" che i carabinieri scoprono e riscoprono, ma che comunque continuano a funzionare. Vogliamo uscire da questa situazione. E vogliamo uscire nella maniera più razionale possibile.

Il Ministero dell'Ambiente intende rafforzare la situazione italiana verso un aumento della capacità, e perciò dell'offerta privata e pubblica di recupero energetico dei rifiuti. Per operare in questa direzione è necessario definire nor-

*Corrado Clini è Direttore Generale del Ministero dell'Ambiente e Senior Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.*

*Questo testo è stato pubblicato nel libro L'incenerimento dei rifiuti. Caratterizzazione dei materiali in ingresso, tecnologie emergenti, controllo degli effluenti, impatto ambientale, a cura di Luciano Morselli e Giuseppe Viviano (Maggioli Editore), che raccoglie gli atti del Convegno nazionale tenutosi a Bologna il 16-17 marzo 1995, pp.204-211.*

me chiare di riferimento, anche per evitare quelle forme di *eco dumping* che determinano, ad esempio, la variazione patologica di tariffe tra Milano e Napoli.

Con il Decreto Interministeriale del 16 gennaio, che ha definito le norme tecniche per la combustione, il Ministero dell'Ambiente, insieme al Ministero della Sanità ed al Ministero dell'Industria, hanno individuato un primo quadro di riferimento per le attività di ricupero energetico dei rifiuti e residui.

Abbiamo definito gli standard nazionali che vanno rispettati, e il rispetto di questi standard nazionali è la condizione necessaria – ma unica – per realizzare le attività di ricupero.

I criteri e gli standard di riferimento che abbiamo indicato in queste norme tecniche sono standard molto severi, sicuramente più severi, in molti casi, rispetto le stesse direttive europee approvate.

Questa procedura definisce un quadro di certezza, che consente alle imprese di investire in questo settore, perché la progettazione e l'esercizio degli impianti nell'ambito degli standard è l'unica condizione richiesta per esercitare l'attività. E questo è fondamentale. È fondamentale per dare chiarezza ad un mercato che altrimenti è condizionato da troppi vincoli locali, spesso soggettivi, che generano contenziosi e che fanno lavorare gli avvocati, piuttosto che risolvere i problemi dell'ambiente.

Questa procedura semplificata evidentemente genera conflitti tra le amministrazioni regionali e l'amministrazione centrale: ma quale altra condizione si può individuare perché il sistema si comporti in maniera omogenea in tutto il territorio nazionale?

L'altro passaggio è la definizione di un quadro più generale di norme di riferimento. Realacci diceva: i valori limite applicati in Germania. Noi pensiamo molto più semplicemente che per quanto riguarda, in generale, i valori limite di riferimento per le commissioni, debbano seguire gli standard dell'ultima direttiva approvata per l'incenerimento di rifiuti pericolosi. Questo vuol dire che la classificazione amministrativa, e non tecnologica, che ha originato la differenziazione tra rifiuti solidi urbani e rifiuti pericolosi, che aveva un significato per la destinazione a discarica di questi rifiuti, non ha significato per tecnologie di ricupero energetico. Vogliamo superare in Italia questa differenziazione, che è soltanto di carattere politico-burocratico, e non tecnologico. Dobbiamo separare la politica dalla tecnologia. Tra l'altro la proposta in discussione a livello europeo per una nuova direttiva sull'incenerimento rifiuti urbani va in questa direzione. Insomma, è opportuno che l'impianto adatto per trattare rifiuti pericolosi sia adatto anche per trattare rifiuti solidi urbani, ovvero un impianto adatto per il ricupero di energia dai rifiuti solidi urbani deve essere adatto anche per trattare i rifiuti pericolosi. L'obiettivo è quello di massimizzare il ricupero energetico dal trattamento di questi prodotti che possono essere impiegati in modo combinato, al fine di accrescere il potere calorifico del combustibile.

L'obiettivo del ricupero energetico e l'individuazione di severi standard investono la qualità delle tecnologie e la gestione degli impianti.

La direttiva europea va applicata agli impianti nuovi ma vanno anche adeguati gli impianti esistenti: ovvero, vanno chiusi gli impianti esistenti che sono tarati su tecnologie che non sono affidabili.

E perché non sono affidabili le tecnologie? Perché sono vecchie di "concezione", perché sono stati utilizzati materiali di costruzione scadenti.

Ma come è possibile che impianti autorizzati 3, 4, 5 anni fa, dopo un breve periodo di esercizio, entrino in manutenzione perché i materiali non reggono alle temperature

e alle sollecitazioni di progetto. E spesso ci troviamo di fronte a tecnologie che hanno comportato una revisione prezzi, per cui i costi di investimento pubblico per la realizzazione di questi impianti sono aumentati del 200-300 per cento rispetto ai prezzi iniziali.

Questa è una chiara situazione di malcostume perché rappresenta l'esborso di risorse pubbliche per finanziarie e pagare "bidoni", che non saranno in grado di funzionare e che dovranno essere chiusi, perché quando cominceranno ad entrare in esercizio non saranno adeguati alle norme e agli standard che, nel frattempo, saranno stati definiti a livello nazionale.

Abbiamo dunque l'esigenza di definire i requisiti dell'esercente di costruire e gestire impianti affidabili. E questo requisito, secondo noi, va soprattutto riferito alle responsabilità e al rischio dell'impresa che vuole operare in questo settore. Dobbiamo cercare di superare la separazione, fino ad oggi praticata, tra chi fornisce e realizza l'impianto e chi lo esercisce. Vogliamo fare in modo che il ricupero energetico sia un'attività industriale, all'interno della quale entrano operatori industriali.

Ha ragione il rappresentante di Assoambiente quando dice che questa strada ha bisogno di garanzie. Una parte di garanzie sono quelle di carattere tecnico-ambientale descritte prima. L'altra garanzia è quella economica.

La garanzia economica ha bisogno di un chiaro quadro di riferimento per quanto riguarda le tariffe, che rappresentano l'entrata per l'esercizio.

Bisogna garantire che il contratto di un'amministrazione pubblica, o di un consorzio, o di un'azienda municipalizzata, con l'operatore industriale che costruisce ed esercisce un impianto è un contratto che ha un termine convenuto, che va rispettato e che non cambia con il cambiamento della Giunta.

È molto semplice. È una norma che sta all'interno delle regole del mercato.

Noi vogliamo inoltre che ci sia una garanzia in più, la tariffa incentivata di cessione di energia elettrica all'Enel per gli impianti di ricupero energetico dai rifiuti.

Come si fa, ed era la domanda di questa tavola rotonda, a far partire nel nostro paese un sistema che funzioni per il ricupero energetico?

Noi ci siamo dati un obiettivo, almeno 750 megawatt all'anno, che corrispondono a circa il ricupero energetico dal 50 al 60 per cento dei rifiuti solidi urbani. Oggi siamo nell'ordine di 55 megawatt nominali.

La prima cosa da fare è quella di stimolare l'offerta privata sul mercato italiano. Un'offerta privata che non c'è. Un'offerta privata che deve essere strutturata nei confronti delle amministrazioni pubbliche. Oggi l'offerta è strutturata secondo criteri assistenziali ed extra mercato: "io faccio un impianto se tu mi dai un finanziamento", ovvero il ricorso al finanziamento pubblico, ai soldi anche ancora ci sono sulla 441, oppure il ricorso ai fondi comunitari. Mal'offerta di realizzazione ed esercizio di un impianto deve essere a rischio dell'impresa contro la negoziazione di tariffe. Cosa possibile. Questo ragionamento dovrebbe uscire dai convegni sul *project financing* e diventare, invece, una strategia industriale. Noi vorremmo che le imprese proponessero alle Amministrazioni Locali progetti industriali e finanziari per realizzare ed esercire impianti.

E, per quanto riguarda l'impiego dei fondi pubblici, potremmo immaginare che questi fondi, tradizionalmente in conto capitale, potrebbero essere destinati ad abbattere il costo interessi e agli investimenti che l'impresa deve sostenere.

Vorrei ora soffermarmi sull'altra garanzia che deve essere fornita alle imprese: i controlli ambientali.

Voglio dire in premessa che il Ministero dell'Ambiente è fortemente orientato a introdurre nella normativa italiana forme di autocertificazione e autocontrollo, che responsabilizzano l'impresa sulle tecnologie, sull'affidabilità dei materiali, sull'affidabilità della gestione e dell'esercizio.

Queste sono le condizioni preliminari di controllo definite nella normativa europea "sistema di gestione ambientale dell'impresa", procedura che costituisce il vincolo di esercizio che l'impresa deve rispettare. L'osservanza di questo vincolo deve essere sanzionata in modo severo, e su questo vincolo deve essere esercitato il controllo ambientale.

Di conseguenza dobbiamo uscire dal sistema di "controlli ambientali" effettuati sulla carta e senza competenze tecniche adeguate.

Questo è il problema dell'agenzia nazionale dell'ambiente e il problema delle agenzie regionali dell'ambiente. Il Ministero dell'Ambiente si trova a gestire una situazione molto imbarazzante, perché la organizzazione attuale dell'Anpa non è tale da promuovere questa nuova funzione tecnica dei controlli ambientali.

Perché? Perché la legge ha sistemato, con un cambio di etichetta, un Istituto prestigioso, ma che ha competenze limitate, come la Disp-Enea; l'ha infilata nell'Anpa e ha detto: tu sei l'Anpa.

Ma la Disp-Enea è in grado di garantire, nell'ambito delle sue competenze, delle sue qualificazioni, quelle funzioni di indirizzo, di standardizzazione delle procedure di controllo e di sorveglianza sulle strutture periferiche che dovrebbero esercitare il controllo?

Stiamo cercando di uscirne fuori. Non è facile perché questa legge sull'Anpa, importante e glorificata, è molto brutta su due punti. Il primo perché ci ha, come dire, regalato la Disp, impacchettata e chiusa così come era prima; il secondo perché prevede che, sostanzialmente, l'Anpa sia costruita mediante assorbimento di personale da altre amministrazioni, il quale personale, a sua volta, si porta dietro, in dote, il suo stipendio e il suo posto, ovvero, prevede che le amministrazioni che cedono il personale perdano quel ruolo e quel posto, creando perciò una conflittualità tra le amministrazioni, ed in particolare tra gli istituti che dovrebbero cedere personale.

Mentre invece la soluzione più razionale, più pratica, è quella di fare in modo che questa agenzia possa avere a disposizione un "nucleo duro" fortemente qualificato e competitivo nelle funzioni di controllo e di analisi, in grado di coordinare le competenze ambientali dei molti Istituti nazionali di ricerca, di indirizzare le funzioni locali e formare i tecnici addetti ai controlli.

Noi siamo pieni di segnalazioni di controlli effettuati su molte imprese, che vanno fuori da ogni procedura, ogni manuale. E dall'altra parte ci sono situazioni di altissima "furberia" da parte delle aziende che deviano l'attenzione dei controllori su aspetti marginali degli impianti ed evitano la verifica sui nodi critici reali.

Per questo motivo è urgente vincolare l'impresa a rispettare un sistema di gestione degli impianti che sia tale da rappresentare un vincolo normativo, cioè un obbligo; dall'altro è urgente fare in modo che il sistema dei controlli sia all'altezza dei problemi tecnici.

Forse sarà opportuno portare il mercato nei controlli ambientali, promuovendo servizi privati che esercitano funzioni di controllo e di certificazione autorizzati dalle amministrazioni pubbliche e che operano con funzione di terzietà, come authority.

Stiamo cercando di orientare la normativa in questa direzione, e voglio sottolineare che il Decreto Ministeriale del 16 gennaio 1995, mentre fissa gli standard, introduce il criterio della autocertificazione da parte delle imprese, che potrebbero utilizzare a questo fine servizi accreditati di certificazione.

Consentite, infine, una risposta a Realacci.

Per motivi vari, molto spesso per colpa delle amministrazioni, altre volte per colpa delle imprese, l'idea di realizzare un impianto di termodistruzione nel nostro paese, è stata presentata come introduzione di un rischio aggiuntivo gravissimo per le popolazioni, di conseguenza si è determinata una condizione di monopolio per il sistema delle discariche, con tutte le conseguenze che conosciamo: se si applicasse il criterio della responsabilità oggettiva, potremmo dire che tutti i comitati "popolari" che si sono opposti alla realizzazione di impianti hanno costituito l'azionariato popolare a supporto dei proprietari delle discariche, delle rendite fondiariae o, addirittura, della malavita organizzata. Io mi auguro che le indagini di Caselli, partite da Torino e che ora proseguono a Palermo, arrivino fino in fondo proprio per raccontare cosa è successo in Italia in questo settore. È stato gravissimo, nel nostro paese, non solo il sistema delle tangenti sulle discariche, ma il fatto che le discariche abbiano rappresentato una forma di rendita fondiaria rispetto al valore reale dei terreni.

E i guadagni sulle discariche sono uno degli esempi più clamorosi di come, giocando sulla rigidità delle norme ambientali e spesso sui movimenti di dissenso, si sono favoriti arricchimenti incredibili, senza investimenti in tecnologie. Sto parlando di questo argomento perché c'è un paradosso nel nostro paese che non riguarda solo il caso della Termoselect, di cui parlava Realacci prima.

Perché l'Italia si trova in una situazione difficile dal punto di vista dell'offerta di tecnologie innovative? Perché la realizzazione di impianti pilota e processi innovativi di combustione, che noi abbiamo seguito e conosciuto negli anni scorsi, sono stati penalizzati per i mille "trabocchetti" burocratici e i molti comitati di cui parlavo prima.

Stiamo subendo gli effetti della cultura di contrapposizione, che ha usato il cavillo per impedire la realizzazione degli impianti, che ha stimolato l'industria a cercare forme di aggiramento delle norme, per poter realizzare. Si sono combinate due situazioni negative che hanno creato la situazione in cui ci troviamo oggi. E questo lo dico perché nel momento in cui noi vogliamo incentivare nel nostro paese la direzione del recupero energetico, dobbiamo immaginare che l'industria attivi investimenti nell'innovazione e nella sperimentazione.

E fare sperimentazione vuol dire fare sperimentazione. Vuol dire cioè tentare impianti nuovi per i quali c'è un'attesa, in termini di risultati, ma questi risultati vanno verificati. Se non si fanno queste esperienze non c'è innovazione. Bisogna farlo nell'ambito del maggiore controllo possibile, sotto la sorveglianza di tutti quelli che possono sorvegliare, ma questa cosa va fatta in fretta. Se fosse stato possibile e chiaro realizzare impianti d'avanguardia nel nostro paese, e se fosse stata trasparente l'intenzione e trasparente la risposta, avremmo potuto farlo e non avremmo generato le deviazioni.

Le deviazioni perché si generano? Per aggirare l'ostacolo. Quando il funzionario pubblico aspetta sei mesi a rispondere ad una "pratica", o avanza incomprensibili dubbi e difficoltà, l'impresa va a chiedere cosa "deve fare", ovvero dare, per avere una risposta rapida.

Se il funzionario pubblico risponde subito, l'impresa non ha bisogno di fare questa richiesta. In Italia si è impedita la procedura più trasparente, che era quella di offrire la tecnologia, di verificarla e controllarla. Invece si è praticata la procedura a ostacoli.

Come ho già ricordato, la procedura a ostacoli ha favorito le discariche, e se ne sono fatte poche rispetto alle molte che si potevano fare, perché questo consentiva un'altissima rendita e consentiva contemporaneamente bassi investimenti. Ma perché si sono preferite le discariche? Se noi vogliamo tirare fuori la storia dei 10 anni, di cui parlava Misiti, e cominciamo a leggerci i documenti che sono usciti in giro per l'Italia negli ultimi 10, 5, 4, 3 anni, noi scopriamo che, in certi documenti, è scritto: "non possiamo accettare gli impianti di termodistruzione di rifiuti perché, comunque, ci sarà inquinamento da diossina". E questa era la premessa delle cosiddette valutazioni degli "esperti", prescindendo da ogni valutazione sulle tecnologie e da ogni conoscenza delle leggi della chimica e della fisica. Questa è la realtà, su questa realtà si è radicato fortemente il mal governo. Su questa realtà si è radicata la cultura della concussione e della corruzione. Noi vogliamo rompere questo circuito, e si rompe in due modi: con norme chiare da un lato, ma consentendo dall'altro all'impresa di investire. Cioè di far funzionare il mercato, di far funzionare il rischio di investimento. Il rischio di investimento funziona se le norme sono molto chiare. Le norme devono essere chiare per tutti. Questo è il tipo di sforzo che stiamo cercando di fare. Però dobbiamo uscirne, perché non è possibile immaginare che la musica possa continuare nel modo attuale. E come sta continuando la musica, ancora oggi? Sta continuando senza soluzioni da un lato, e con grande speculazione politica dall'altro. Perché, Santo Cielo!, il Movimento dei Verdi a Napoli, quindici giorni fa, ha dichiarato che preferisce le discariche agli impianti di trattamento termico dei rifiuti? Mentre abbiamo sotto gli occhi di tutti la connessione tra discariche e camorra, tra discariche e degrado urbano. Su questo piano dobbiamo essere franchi tutti, ed assumerci tutti le nostre responsabilità-