

il trattamento preventivo in tempi di spending review

di Xavier Santiapichi*

Come va considerata la tritovagliatura? È un trattamento che cambia la natura del rifiuto? E come vanno considerate le “ecoballe” della Campania?

Come noto, l'art. 7 d. lgs. 13 gennaio 2003 n. 36 impone il generale obbligo di trattamento dei rifiuti prima del loro conferimento in discarica, salve le ipotesi in cui il trattamento non sia tecnicamente fattibile per i rifiuti inerti, e qualora il trattamento non contribuisca *“al raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 1, riducendo la quantità dei rifiuti o i rischi per la salute umana e l'ambiente, e non risulta indispensabile ai fini del rispetto dei limiti fissati dalla normativa vigente”*.

Tale ultima eccezione va rettificata intesa, al fine di evitare l'elusione della normativa posta a presidio dell'interesse ambientale.

L'obiettivo principe del Legislatore nazionale è quello della riduzione della quantità dei rifiuti da conferire in discarica, espressamente previsto dall'art. 5 d. lgs. 36/2003, che imponeva alle Regioni, entro un anno dalla data di entrata in vigore, l'adozione di appositi programmi *“per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica”* che avrebbero dovuto prevedere *“il trattamento dei rifiuti e, in particolare, il riciclaggio, il trattamento aerobico o anaerobico, il recupero di materiali o energia”*.

Una prima lettura della disposizione consente di affermare che per il Legislatore tutte quelle attività (riciclaggio, trattamento aerobico ed anaerobico, recupero di materiali o energia) sono attività di *trattamento*. È noto, tuttavia, che quantomeno negli ultimi anni, la tecnologia ha proposto altre attività, di cui spesso le Amministrazioni si sono avvalse, al fine di tentare di contemperare l'assolvimento degli obblighi normativi con le esigenze di finanza pubblica: attività, cioè, che si

presentavano *prima facie* meno onerose rispetto a quelle espressamente previste dal Legislatore e qualificate come trattamento. Si pensi, ad esempio, alla *tritovagliatura*.

La domanda che ci si è posti, più e più volte, e che ha determinato pronunciamenti amministrativi e giurisdizionali, nazionali ed europei, ai più alti livelli, è se la riduzione volumetrica dei RSU (per effetto della triturazione), e la loro (sommatoria) vagliatura consentissero di ritenere soddisfatto l'obbligo giuridico di *trattamento*, con conseguente possibilità di conferire il sotto-vaglio direttamente in discarica, senza la preventiva attività di stabilizzazione. Va infatti ricordato che ciò che producono questi impianti di tritovagliatura – di solito si tratta di camion che si limitano a una cernita assolutamente sommaria – sono rifiuti “secchi”, inclusi materiali ferrosi etc. e “umidi”, che dovrebbero essere comunque sottoposti a un procedimento per abbatte la capacità odorigena, “stabilizzando” il materiale e riducendo così l'impatto ambientale conseguente al loro stoccaggio. La questione aveva assunto importanza, in quanto per effetto dell'art. 17 comma 1 dello stesso d.lgs. 36/2003, l'obbligo di preventivo trattamento sarebbe entrato in vigore per le discariche già esistenti, solo a partire dal 31.12.2006, termine più volte successivamente prorogato.

Si rese così necessario individuare per tutte le discariche esistenti una soluzione entro il periodo transitorio definito dal suddetto articolo 17, in modo da poter soddisfare le esigenze imposte dall'art. 7 comma 1, d.lgs. 36/2003.

Il Ministero dell'Ambiente, in prima battuta, sembrò accreditare la tesi dell'equivalenza tra *tritovagliatura* e *trattamento* e, in forza della Circolare GAB-2009-0014963 del 30.06.2009, molte Amministrazioni ritennero di autorizzare quel tipo di attività e consentire la successiva collocazione in discarica del sotto-vaglio.

Per l'Amministrazione centrale, infatti, “[...] il trattamento meccanico biologico, la digestione anaerobica previa selezione, rappresentano

a tutti gli effetti forme di trattamento perché finalizzate sia a modificare le caratteristiche merceologiche e chimico fisiche del rifiuto urbano che a consentire l'avvio delle frazioni in uscita a circuiti di valorizzazione. Riguardo alla tritovagliatura ed alla possibilità di considerarla come forma di pretrattamento del rifiuto indifferenziato ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di cui all'art. 7, comma 1 del D.Lgs. 36/2003, si osserva che detto trattamento fisico, finalizzato a ridurre il volume dei rifiuti e a separare alcune frazioni merceologiche, quali i metalli, può rispondere ai requisiti della norma comunitaria. [...] Si ritiene pertanto che, qualora sia effettuata un'adeguata raccolta differenziata delle frazioni pericolose dei rifiuti urbani (quali i farmaci scaduti, le pile e batterie), nel caso in cui la capacità impiantistica di trattamento meccanico biologico non sia sufficiente a coprire l'intero fabbisogno, in via del tutto provvisoria e nelle more della completa realizzazione dell'impiantistica di piano i rifiuti urbani possano essere conferiti in discarica previo trattamento in impianti di tritovagliatura.”

I “distinguo” erano fin troppi, per poter considerare la tritovagliatura *tout court* come attività di trattamento. Ed infatti, con il parere motivato del 01.06.2012 predisposto dalla Commissione europea nell'ambito della procedura di infrazione avviata contro l'Italia, si contestò fortemente quella conclusione¹.

Ma non solo. La stessa giurisprudenza penale ha avuto modo di esprimersi, e in una vicenda nella quale nella quale *“i rifiuti urbani non differenziati avevano subito soltanto un procedimento meccanico di tritovagliatura e di separazione della frazione umida”*, i Giudici della Cassazione (Sez. III, sent. 09 dicembre 2009, n. 46834) hanno affermato che i rifiuti *“non avevano mutato natura”* e *“tale procedimento non consentiva di qualificare i rifiuti come speciali essendo a tal fine necessarie altre e ben più complesse*

operazioni dettagliatamente descritte dai tecnici esaminati”.

Stesso orientamento seguito dalla giurisprudenza amministrativa di primo grado (cfr. TAR Lazio, sent. 31 maggio 2011, n. 4915², richiamata dalla sentenza dello stesso TAR con la decisione 09 gennaio 2013 n. 121, e oggetto però di impugnativa dinanzi al Consiglio di Stato).

Illuminante è l'opinione espressa dal Consiglio di Stato nella sentenza 3215/2013: “è equivoco, nel senso che non chiarisce se sussisteva la volontà di escludere che i rifiuti derivati dalle attività di selezione meccanica dei rifiuti solidi urbani, come le operazioni di tritovagliatura descritte, potessero essere considerati e classificati quali rifiuti speciali; il fatto che espressamente non rientrino nell'ambito della classificazione dei rifiuti urbani si può imputare ad una mera dimenticanza legislativa, consona alla sciat-teria normativa cui il nostro attuale ordinamento è purtroppo caratterizzato, ovvero può esprimere la volontà di far ricadere tali rifiuti nell'ambito dell'art. 184, comma 3, lett. g), ovvero nell'ambito dei rifiuti speciali”.

Il Ministero dell'Ambiente è allora nuovamente intervenuto con altra circolare (6 agosto 2013), inviata a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, ricordando che con ricorso presentato dalla Commissione europea il 13 giugno 2013 contro la Repubblica italiana (causa C-323/13), sono stati contestati inadempimenti alla normativa comunitaria, e anche alla luce delle sopravvenienze normative, ha rilevato che “il regime transitorio disciplinato della circolare

U.prot.GAB-2009-0014963 del 30/06/2009 e le indicazioni ivi fornite non sono più efficaci”.

Nonostante i pronunciamenti giurisdizionali, le Amministrazioni pubbliche locali hanno continuato ad autorizzare gli impianti mobili: di qui le contestazioni europee³, e l'intervento estremo del Ministro dell'Ambiente per cercare di porre un argine alle autorizzazioni alle campagne di attività. Probabilmente si attende una definitiva pronuncia del Consiglio di Stato sulla questione degli STIR (le “ecoballe”) della Campania, per la quale i Giudici di Palazzo Spada hanno disposto una “verificazione” finalizzata ad accertare se le operazioni di tritovagliatura “mutino o meno il volume e la composizione dei rifiuti stessi sotto il profilo chimico fisico, in modo tale da determinarne una natura sostanzialmente diversa dai rifiuti urbani prima di tale trattamento, giustificandosi così (o meno) sotto il profilo tecnico-scientifico, relativo alla fisica e alla chimica dei materiali, il fatto che tali rifiuti post trattamento siano o meno da includersi nella diversa categoria giuridica dei rifiuti speciali”.

Forse tale pronuncia potrà porre fine alle innumerevoli interpretazioni che sul punto sono state fornite. Probabilmente è vero che, in termini assoluti e temporanei, la sottoposizione dei RSU a tritovagliatura, piuttosto che alle operazioni di trattamento come definite nell'art. 5 d. lgs. 36/2003, comporta minori costi, con la possibilità di poter vantare nel brevissimo periodo bilanci meno pesanti, ma se si considerano le esternalità che la mancata stabilizzazione può comportare

a livello ambientale, e per la salute pubblica, il consuntivo (anche economico, ma non solo) che si sarà costretti a pagare sarà molto più alto.

In tempo di crisi, si sa, si cerca di ridurre i costi. Ma il buon padre di famiglia taglia prima il superfluo, e poi riduce il necessario. Purtroppo l'analisi condotta dal Commissario Straordinario per la revisione della spesa (istituito dall'art. 49 bis d.l. 69/2013) è impietosa⁴: “. . . in più della metà delle oltre 5 mila partecipate dei comuni, le persone che siedono nel Consiglio di Amministrazione sono più degli addetti”. Il Commissario ha quantificato in 2.671 tali società, e di esse 1.213 sono prive di addetti, e 1.407 impiegano al massimo 5 addetti.

Focalizzando l'attenzione sui settori di Attività, il Commissario straordinario alla *Spending Review* ha rilevato che delle 2.671 società con numero di amministratori maggiore del numero di dipendenti, 133 operano nel settore dello smaltimento dei rifiuti. Per dirla con il Commissario, “Non che tutte queste società siano necessariamente patologiche. Ma il dato indica che ci sono margini per semplificare il sistema, anche senza dover affrontare la gestione di esuberanti del personale”.

Occorrerà aspettare, per vedere se di questi margini di manovra si intenderà avvalersi (ma i recenti tentativi di riduzione delle partecipazioni non lasciano ben sperare⁵), o se si preferirà continuare con operazioni di piccolo cabotaggio, a danno delle generazioni future.

* Studio Legale Cucchi Santiapichi

1 Si legge nel parere che “per essere conforme alla direttiva discariche e alla direttiva quadro sui rifiuti, il trattamento dei rifiuti destinati a discarica debba consistere in processi che, oltre a modificare le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero, abbiano altresì l'effetto di evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente nonché i rischi per la salute umana. Un trattamento che consista nella mera compressione e/o triturazione di rifiuti indifferenziati da destinare a discarica, e che non includa un'adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti e una qualche forma di stabilizzazione della frazione organica dei rifiuti stessi, non è tale da evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente e i rischi per la salute umana, secondo quanto disposto dall'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva discariche e dagli articoli 4 e 13 della direttiva quadro sui rifiuti”.

2 “. . . La semplice separazione meccanica della frazione secca dalla frazione umida di un rifiuto non può comportare il mutamento della natura del rifiuto da urbano a speciale, con conseguente sottrazione del ‘rifiuto speciale’ alla disciplina del ‘rifiuto urbano’. Altrettanto si giungerebbe alla conclusione irrazionale che ciò che non può essere smaltito e trasportato fuori Regione “intero” (il rifiuto urbano), possa poi essere smaltito e trasportato una volta “frazionato” (il rifiuto speciale con codice CER 19.12.12). In sostanza, a tal fine non può essere considerata decisiva l'attribuzione del codice CER 19.12.12, perché le operazioni di tritovagliatura (e, cioè, il trattamento che consiste in una operazione di pretrattamento composta di triturazione e vagliatura; la fase di triturazione serve a ridurre il volume dei rifiuti, mentre la vagliatura

ha lo scopo di separare i diversi tipi di materiale, ad esempio, in base alla pesantezza, che compongono un determinato rifiuto) si pongono come preliminari rispetto a quella che sarà l'operazione compiuta di recupero o smaltimento cui il rifiuto deve essere sottoposto e non sono, quindi, utili, da sole, a cambiare la classificazione del rifiuto secondo l'origine. Affermare il contrario significherebbe consentire - mediante la semplice operazione meccanica e di riduzione del volume - di disattendere la normativa che disciplina la gestione dei rifiuti urbani, il principio di autosufficienza ed il divieto di smaltimento in regioni diverse da quella di produzione”.

3 “il trattamento dei rifiuti destinati a discarica deve consistere in processi che, oltre a modificare le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero, abbiano altresì l'effetto [art. 1 - direttiva 1999/31/CE] di evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente nonché i rischi per la salute umana. . . . Un trattamento che consiste nella mera compressione e/o triturazione di rifiuti indifferenziati da destinare a discarica, e che non includa un'adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti e una qualche forma di stabilizzazione della frazione organica dei rifiuti stessi, non è tale da evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente e i rischi sulla salute umana. . . .”

4 Si veda la triste sorte dell'art. 23 bis d.l. 112/2008, i cui termini sono stati periodicamente prorogati, nel 2010 e nel 2011, per poi essere definitivamente abrogato a seguito del referendum del 2011.

5 http://revisionedellaspesa.gov.it/blog.html#_07lug14