

Rifiuti provenienti da STIR: normativa tecnica, obblighi di caratterizzazione e principio di prossimità ai fini dello smaltimento. Una questione “di etichetta”?

(Nota a Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 5242 del 23 ottobre 2014)

Avv. Luisa Giampietro¹

- Nota in corso di pubblicazione sulla Rivista Ambiente & Sviluppo 1/2015-²

1. La richiesta di chiarimenti del Consiglio di Stato e le risposte del Verificatore

Alcuni mesi fa, annotando un’ordinanza del Consiglio di Stato⁽¹⁾ - avente ad oggetto la complessa questione della classificazione dei **rifiuti in uscita dagli impianti** di tritovagliatura (nella specie, si trattava degli **STIR**)⁽²⁾ - esprimevamo alcuni dubbi rispetto al quadro d’insieme, che sembrava emergere dalla pronuncia (allora commentata) “interlocutoria”⁽³⁾, in quanto demandava al Verificatore, identificato nel MATTM⁽⁴⁾, di sciogliere alcuni nodi tecnici, ritenuti centrali (e preliminari) rispetto alla soluzione - in termini di diritto - della questione, che qui di seguito sintetizziamo.

I quesiti posti al Verificatore riguardavano la **correttezza (o meno) del mutamento di classificazione** di rifiuti, all’esito del trattamento di tritovagliatura e deferrizzazione (dal CER 20 al CER 19, propri - rispettivamente - dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali) ed il **“significato tecnico” dell’utilizzo della classe CER 19** (ossia: se tale utilizzo fosse da ritenersi - o meno - indice della volontà di classificare i rifiuti in questione come speciali⁽⁵⁾).

Dopo aver letto le tesi esposte nella Verificazione, la cui coerenza ci sembrava compromessa da alcune aporie logiche (e da una pericolosa miopia sugli “effetti di sistema”)⁽⁶⁾, preconizzavamo che i Giudici amministrativi non si sarebbero discostati dalle indicazioni del Ministero dell’Ambiente⁽⁷⁾. Quest’ultimo si era pronunciato, addirittura, estendendo l’oggetto dei quesiti ed affermando che:

- 1) la modificazione quali-quantitativa del rifiuto - a valle degli STIR - era tale da giustificare un mutamento di classe e, perciò, può dirsi che **il codice 19** era stato **utilizzato correttamente**,

¹ Avvocato in Roma

² E’ stata omessa la pubblicazione delle note da 1 a 24

- 2) coerentemente, l'art. 184, c. 3 lett. g) TUA definisce come **speciali i rifiuti** derivanti dalle attività di recupero e di smaltimento (ossia da una **qualsiasi operazione di “trattamento dei rifiuti”**)⁽⁸⁾,
- 3) certamente gli impianti in questione erano (e sono) idonei a produrre un **nuovo rifiuto avente natura speciale** e che, pertanto, i relativi gestori dovevano definirsi “produttori” dei rifiuti in uscita (questi ultimi diversi ma - vedremo - “non molto” diversi dall'RSU indifferenziato in ingresso)⁽⁹⁾,
- 4) comunque, il trattamento effettuato dagli STIR **non potesse ritenersi idoneo** ad integrare i requisiti richiesti dalla normativa (dell'Unione europea ed italiana di attuazione) per poter **conferire** il rifiuto “trattato” **in discarica**⁽¹⁰⁾,
- 5) tanto premesso, il mutamento della natura dei rifiuti (dalla classe 20 alla classe 19) è da ritenersi giustificato tecnicamente ma – comunque - poco rilevante, vigendo nel nostro ordinamento il principio dell'autosufficienza regionale, che si applica alle operazioni di smaltimento *sia* dei rifiuti urbani non pericolosi *sia* dei rifiuti derivanti dal loro trattamento, in virtù del disposto dell'art. 182 bis, c. 1 lett. a) TUA,
- 6) l'assegnazione del codice CER 19 12 12, trattandosi di una “voce a specchio”, può essere effettuata solo dopo una caratterizzazione dei rifiuti, idonea ad escluderne la natura pericolosa⁽¹¹⁾;
- 7) sull'abrogazione della lett. n) c. 3 dell'art. 184 TUA⁽¹²⁾, il Verificatore non si pronuncia se non implicitamente, affermando che *i rifiuti in questione* sono da classificarsi come speciali.

2. Le criticità della Verificazione ed il cambio di rotta del Consiglio di Stato

Riteniamo di poter affermare – ed argomenti di natura letterale ci confortano in tal senso – che, *secondo il Verificatore*, il rifiuto trattato negli STIR sia **da classificarsi** come **speciale**.

Il MATTM ha sostenuto, infatti, che il mutamento della natura del rifiuto - all'esito del trattamento – pur se modesto è, tuttavia, esistente e che da tale mutamento deriva l'obbligo di caratterizzazione (che, nella specie, il Verificatore ha ritenuto necessario al fine di escludere la pericolosità dello stesso, posto che il CER 19 12 12 conosce la “voce a specchio” 19 12 11*⁽¹³⁾).

Avevamo già manifestato forti perplessità nei confronti di tale impostazione, che ci è subito apparsa del tutto **incongrua** con il dato normativo (che né una Verificazione né una pronuncia

giurisdizionale può espungere dal nostro ordinamento), contenuto nell'art. 6, c. 1 lett. a) e c. 2 del D.M. 27 settembre 2010⁽¹⁴⁾. Secondo quest'ultima norma, infatti, **non sussiste alcun obbligo di caratterizzare** i rifiuti solidi urbani in ingresso in un impianto di discarica. Si assisterebbe ad un vero e proprio “corto circuito normativo”, laddove si esigesse – a valle di un trattamento imposto *ex lege* - la caratterizzazione, prima della messa a dimora in impianto, di rifiuti di cui la legge (D.M. 27.09.2010) sancisce l'ammissibilità in discarica *senza* caratterizzazione.

Evidenziamo, peraltro, come la norma sull'ammissibilità senza previa caratterizzazione degli RSU, contenuta nel citato decreto ministeriale, non solo sia di schietta **derivazione dell'Unione**, ma sia stata letteralmente “trasposta” dalla Decisione del Consiglio del 19 dicembre 2002⁽¹⁵⁾. Non insistiamo, invece, sulle problematiche connesse a tali (invocati) obblighi di caratterizzazione, in termini di lievitazione dei costi, di cui – in ultima istanza – deve farsi carico la collettività, che abbiamo trattato in altra sede⁽¹⁶⁾.

Torneremo, comunque, sulla questione della caratterizzazione nella parte finale del presente contributo.

Una volta delineata la risposta fornita dal Verificatore, all'esito della lettura della sentenza in commento, esponiamo alcune ulteriori perplessità. Il Consiglio di Stato, infatti, dopo aver ampiamente riportato i percorsi logici ed i contenuti della Verificazione, cui *sembra* voler aderire, **finisce – a sorpresa - per deviare dagli stessi nelle proprie conclusioni.**

Da un lato, infatti, i Giudici amministrativi dopo aver reso merito alla complessità, accuratezza ed approfondimento tecnico della Verificazione, “esaurientemente motivata e non inficiata da macroscopici profili di illogicità, irragionevolezza o arbitrarietà/travisamento dei fatti”, concludono – **difformemente** - affermando che i rifiuti in uscita dagli STIR mantengono **la natura** di rifiuti **urbani**.

Si legge, infatti, testualmente, in sentenza che le osservazioni del Verificatore “*danno conto della concreta inidoneità di quel trattamento (...) all'effettiva trasformazione dei rifiuti urbani in rifiuti speciali e come tali sottratti al principio dell'autosufficienza regionale per il relativo smaltimento*”⁽¹⁷⁾. Eppure, non ci era sembrato questo il punto di approdo del Verificatore che, al contrario, aveva **espressamente** argomentato in merito alla “idoneità degli STIR a produrre **nuovi rifiuti speciali**”⁽¹⁸⁾.

Sul significato dell'abrogazione della lett. n) c. 3 dell'art. 184 TUA – sulla quale il Verificatore non si era, in verità, esplicitamente espresso (essendosi limitato a valutare

tecnicamente solo le tipologie di trattamento sottoposte alla sua attenzione), i Giudici di Palazzo Spada affermano che si tratta di un'abrogazione che deve essere interpretata e di tale interpretazione si fanno carico - *nel caso di specie* – con un *revirement* degno di commento.

Il Collegio non afferma espressamente che l'abrogazione consenta di inferire automaticamente la riconducibilità dei “rifiuti da trattamento meccanico dei rifiuti” nell'alveo dei rifiuti urbani (infatti, a onor del vero, un'esplicita affermazione in tal senso non esiste), ma - nel caso di specie – sostiene che i rifiuti provenienti da STIR siano da classificarsi come urbani (discostandosi in ciò dalla risposta fornita dal MATTM).

Secondo il Collegio, infatti, si tratta di **nuovi rifiuti**, che **non hanno tuttavia perduto le caratteristiche degli urbani e tali** permangono e che, di conseguenza, sono sottoposti al relativo doppio regime di circolazione: principio di bacinalizzazione (se circolano ai fini dello smaltimento), e libertà di “esportazione” fuori Regione (se destinati alle operazioni di recupero). In sostanza, la “via giuridica” suggerita dal Verificatore (il quale aveva predicato la natura speciale dei rifiuti in uscita dagli STIR, per poi affermare l'irrelevanza – ai fini della circolazione - di tale classificazione, sulla base dell'art. 182-bis c. 1 lett. a)⁽¹⁹⁾, **non viene accolta** dai Giudici amministrativi, i quali - a chiare lettere - ammettono che la classe 19 ben possa essere attribuita a rifiuti *sia* urbani *che* speciali (ossia, *mutatis mutandis*, che un trattamento può – o meno – essere idoneo a trasformare la natura di un rifiuto, da urbano a speciale).

Che la classe (identificata con **CER 19**) non sia omogenea e contenga, al proprio interno, **anche rifiuti urbani** appare una novità degna di rilievo, ove si consideri che – in un passato recente – la giurisprudenza amministrativa aveva affermato che “la categoria dei rifiuti urbani è identificata con il codice 20 e le varie tipologie di rifiuti che la compongono sono identificate da codici a sei cifre, *tutti recanti come prime due cifre il codice 20*”, con la conseguenza che, “per esplicita previsione di diritto positivo, i rifiuti derivanti dal trattamento meccanico dei rifiuti *non* appartengono alla categoria dei rifiuti urbani”⁽²⁰⁾. Tale posizione era stata successivamente confermata dalla stessa V Sezione del Consiglio di Stato, che ha statuito, solo un paio di anni fa, che “l'elencazione dei rifiuti urbani è **tassativa**, sicché non può comprendersi in essa quanto non espressamente previsto”⁽²¹⁾.

Prendiamo atto che l'indirizzo è mutato e, ancora una volta, evidenziamo la difficoltà di convivenza tra “la porzione italiana” del sistema di classificazione (che contempla la distinzione tra rifiuti urbani e speciali) e “la porzione di derivazione europea” (che struttura il *discrimen* esclusivamente tra rifiuti pericolosi e non pericolosi).

Concludiamo con alcune considerazioni finali, che ci sembrano rivestire un qualche interesse. Il Verificatore, nel pronunciarsi in merito all'operazione di classificazione dei rifiuti in uscita dagli STIR, aveva dato atto della **diversità di trattamenti**, effettuati nei vari impianti, alcuni dei quali autorizzati a meri trattamenti meccanici di separazione, vagliatura, triturazione e imballaggio, altri autorizzati anche ad effettuare processi di tipo aerobico della frazione umida (stabilizzazione e raffinazione)⁽²²⁾.

Il Verificatore, nelle proprie conclusioni, citando tutte le frazioni in uscita, ha affermato che risulta corretta la classificazione con codice 19 e, quanto alla frazione secca, che è necessario procedere alla caratterizzazione del rifiuto con codice a specchio 19 12 12.

Ora che il Consiglio di Stato ha predicato la **natura di rifiuto urbano** di tale frazione (e solo di quella?) non sembra potersi logicamente sostenere – a nostro sommo parere – il relativo obbligo di caratterizzazione, a meno di non volerne fare una pura “questione di etichetta”⁽²³⁾: se non tutti i rifiuti urbani appartengono alla classe 20, ed un rifiuto da trattamento di rifiuti può legittimamente essere classificato con CER 19, significa forse che anche i rifiuti urbani conoscono le voci a specchio?

Senza contare il già citato art. 6 c. 2 del D.M. 27 settembre 2010, secondo cui sono ammessi senza caratterizzazione – oltre ai rifiuti urbani, classificati con CER 20 – anche i rifiuti (*speciali*) non pericolosi assimilati per qualità e quantità ai rifiuti urbani...

Infine, *quid iuris* rispetto alla frazione in uscita, costituita dalla frazione umida stabilizzata (FOS/FUTS⁽²⁴⁾)? Il Consiglio di Stato, nella sentenza in commento, non dedica alcuna espressa pronuncia alla classificazione di tale rifiuto: come interpretare tale silenzio?

È possibile che il Collegio, dopo aver affermato il (rivoluzionario) principio, secondo cui la classe 19 include anche rifiuti urbani, dimentichi di precisare che – comunque – la frazione umida è rifiuto speciale e che dal processo di trattamento esitano rifiuti di diversa natura?

Si tratterebbe di un'affermazione, quest'ultima, coerente con il criterio – ormai prevalente - fondato tecnicamente sulla modifica della natura del rifiuto.

