

Tritovagliatura e classificazione dei rifiuti: cronistoria di un corto circuito? (nota a C.d.S. n. 3215/2013)

✓ Luisa Giampietro

La massima

Consiglio di Stato, sez. V, 11 giugno 2013, n. 3215

Pres. Vito Poli - Est. Paolo Giovanni Nicolo' Lotti - Italcave s.p.a. c. Regione Puglia ed altri

L'abrogazione della lett. n) del comma 3 dell'art. 184 del TUA, che includeva - tra i rifiuti speciali - quelli «derivanti dall'attività di selezione meccanica dei rifiuti solidi urbani», viene ritenuta ancora oggi dal Consiglio di Stato una modifica normativa dal significato non univoco, non essendo indice di una chiara volontà del legislatore di includere tali rifiuti nella categoria degli urbani.

La stessa classificazione dei «rifiuti derivanti da trattamento degli RSU» con codice CER 19 12 non appare - secondo la medesima pronuncia in commento - un argomento sufficiente per predicarne la natura speciale, che - invece - dipende dalla circostanza che il trattamento abbia mutato le caratteristiche del RSU.

L'estrema rilevanza della diversa classificazione, che appare evidente con riferimento ai (distinti) principi di auto-sufficienza - nello smaltimento dei rifiuti urbani - e di specializzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti speciali, sembra essere fortemente ridimensionata dal alcune recenti affermazioni del Verificatore (nella specie, Ministero dell'Ambiente), investito del compito di sciogliere alcuni nodi tecnici, tutt'ora problematici.

Il commento

Il Consiglio di Stato si è recentemente (e nuovamente) pronunciato in materia di trattamento (in specie, consistente nella **tritovagliatura**) e **conseguente classificazione** dei **rifiuti** solidi urbani: argomenti scivolosi - sotto molteplici profili - per gestori e controllori, tecnici e giuristi, ma che appaiono ineludibili, posto che l'operazione di classificazione costituisce il presupposto di qualsivoglia scelta in ordine alla gestione (*in primis*, operazioni di smaltimento e di recupero) dei rifiuti stessi.

La sentenza in commento offre l'occasione per ricostruire lo stato dell'arte della giurisprudenza in tema: l'analisi ci è parsa interessante sotto vari profili. Innanzitutto, perché il G.A. è stato chiamato più volte - negli ultimi anni - a pronunciarsi in questa materia e, ciononostante, non può dirsi ancora consolidato un orientamento certo.

In secondo luogo, perché lo scenario politico-legislativo sembra vivere una stagione in fermento: tra condanne della Corte di Giustizia, Piani regionali di gestione dei rifiuti (adottati in ritardo e giudicati inadeguati in varie sedi giudiziarie, comunitarie e nazionali amministrative) ed indicazioni ministeriali contraddittorie (dapprima diffusamente fornite, poi clamorosamente smentite).

Infine, la questione appare emblematica perché dimostra la difficile applicazione della normativa sullo smaltimento dei rifiuti (sette nevralgico della politica ambientale dell'Unione) che, di derivazione unionale, necessita di un'attuazione **multilivello** coerente e responsabile, che nel nostro Paese appare un obiettivo ancora lontano.

È evidente, peraltro, che le **ricadute** di tale difficoltosa applicazione sono **rilevantissime**: in termini economici ed ambientali per la collettività, in termini gestionali per le imprese di settore.

La laconicità del legislatore: «divagazioni normative» sulla riconducibilità della tritovagliatura alla nozione di «trattamento» dei rifiuti

Giova ricordare che l'assunto, che oggi appare pacifico, secondo cui la tritovagliatura non soddisfa l'obbligo di trattamento, previsto dall'art. 6 lett. a) della direttiva n. 1999/31/Ce, è il portato di un'evoluzione tutt'altro che lineare.

Nota:

✓ Avvocato in Roma.

Sia consentito ricordare come il dato normativo dal quale prendere le mosse, è l'art. 183 TUA, che definisce trattamento «le operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento» (1) (le operazioni di recupero e smaltimento potendo, infatti, essere preliminari ad altra operazione di trattamento o recupero oppure essere definitive).

Gli allegati tecnici alla Parte Quarta, «a corredo» della laconica definizione testé citata, dispongono - fin dall'originaria formulazione del 2006 - che, per quanto di nostro interesse, i trattamenti di tipo chimico-fisico (2), non specificati altrove nell'Allegato B, ove diano «origine a miscugli o composti che vengono eliminati secondo una dei procedimenti elencati nei punti da D1 a D12» (3), costituiscono operazione di smaltimento; mentre le (non meglio specificate) operazioni di «utilizzo di rifiuti ottenuti da una delle operazioni indicate da R1 a R10» (ossia di recupero) sono operazioni di recupero (4). Il legislatore, successivamente, ha previsto che le operazioni preliminari, «incluso il pretrattamento come, tra l'altro, la cernita, la frammentazione, la compattazione, la pellettizzazione, l'essiccazione, la **triturazione**, il condizionamento o la separazione» costituiscono recupero o smaltimento, a seconda che siano prodromici all'una o all'altra operazione di gestione del rifiuto (5).

Delineato il quadro normativo fornito dal Testo Unico, occorre aggiungere che l'art. 2, comma 1, lett. h) del c.d. «decreto discariche» (6) che, a sua volta, definisce trattamento

«i processi fisici, termici, chimici o biologici, **includere le operazioni di cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti**, allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa, di facilitarne il trasporto, di agevolare il recupero o di favorirne lo smaltimento in condizioni di sicurezza»,

sembrava - in effetti - legittimare una lettura secondo la quale la **tritovagliatura** costituisca **trattamento** idoneo ai fini dello smaltimento.

Tale disposizione, peraltro, doveva (e deve ancor oggi, con le precisazioni che seguiranno) esser letta in combinato disposto con l'art. 7, comma 1, D.Lgs. n. 36/2003, che recita che, in linea di principio

«i rifiuti possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento»,

prevedendo tuttavia alcune **deroghe**: nel caso di rifiuti inerti, il cui trattamento non sia tecnicamente fattibile, e nel caso di rifiuti

«il cui trattamento non contribuisce al raggiungimento delle finalità di cui all'art. 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».

Si tratta di clausole generali che non hanno mai trovato la necessaria specificazione (neppure) nella disciplina attua-

tiva di natura tecnico-amministrativa sugli impianti di discarica, come evidenziato già all'indomani dell'entrata in vigore del decreto ministeriale del 2005 (7), allorché si scriveva che

«la perdurante più grave carenza della normativa sull'ammissibilità (...) continua ad essere rappresentata dal silenzio del Legislatore (...) sui trattamenti - tipi di trattamento e prestazioni dei rifiuti trattati, nei diversi casi», pur costituenti la **pre-condizione** per l'ammissione in discarica (8).

In questo complesso contesto normativo, in effetti, era largamente condivisa - all'indomani dell'entrata in vigore della disciplina attuativa della c.d. direttiva discariche - l'**interpretazione** (avallata anche da autorevole dottrina) secondo cui **i rifiuti urbani potessero essere ammessi in discarica** (oltre che senza previa caratterizzazione) (9) **anche senza alcun pre-trattamento**,

«a meno di una semplice selezione finalizzata, ad esempio, alla separazione della frazione secca o di altre tipologie di rifiuto presenti nel rifiuto urbano stesso», proprio perché - nella definizione di trattamento dei rifiuti dell'Unione e nazionale - è inclusa «anche la selezione, come tipologia di trattamento del rifiuto» (10).

Nella **stessa direzione**, alcuni anni dopo, si muovevano del resto anche le **indicazioni del Ministero dell'Ambiente**, volte a fornire i chiarimenti operativi sull'ammissibilità dei rifiuti in discarica, ai fini della corretta applicazione della normativa vigente (11). Nella Circolare

Note:

(1) Art. 183, c. 1 lett. s) T.U.A.

(2) Ad es. evaporazione, essiccazione, calcinazione.

(3) Cfr. All. B alla Parte Quarta del TUA, operazioni D8 e D9.

(4) Cfr. All. C alla Parte Quarta del TUA, operazione R11.

(5) Cfr. modifiche apportate dall'art. 39, c. 5 del D. Lgs. n. 205 del 3 dicembre 2010 all'All. B ed all'All. C del TUA.

(6) D. Lgs. n. 36/2003, testo normativo di recepimento Della direttiva 1999/31/Ce, cit.

(7) Il riferimento è al D.M. 3 agosto 2005 «Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica», pubbl. in G.U. 12 marzo 2003 n. 59, che ha abrogato il precedente D.M. 13 marzo 2003 (pubbl. in G.U. 21 marzo 2003). Oggi vige il D.M. 27 settembre 2010. In tema si rinvia a: A. Muratori, *L'innovazione della normativa sui rifiuti: i nuovi criteri di accettazione in discarica*, in questa Rivista n. 3/2011.

(8) Fatta eccezione per il caso specifico dell'amianto disciplinato ex D.M. n. 248/2004, si veda: A. Muratori, *Nuove regole per l'ammissibilità dei rifiuti in discarica con il D.M. 3 agosto 2005*, in questa Rivista, 2005, 11, 958.

(9) In tema si veda *infra*.

(10) Così, D. Laforgia - A. Perago - A. Pigneri - A.S. Trevisi, *Gestire i rifiuti*, Maggioli, 2004, 545.

(11) Ci si riferisce al più volte citato D.Lgs. n. 36/2003 ed all'allora vigente Decreto di attuazione MATM del 3 agosto 2005 (ora sostituito dal decreto 27 settembre 2010).

MATTM del 30 giugno 2009 (12), infatti, si precisava che la **tritovagliatura con deferrizzazione**

«è **considerabile trattamento idoneo** a ridurre il volume specifico dei rifiuti ed a separare alcune frazioni merceologiche».

In base a tale presupposto, il Ministero affermava che, nel caso in cui la capacità degli impianti di trattamento meccanico biologico (TMB), a livello dei vari Ambiti Territoriali Ottimali (c.d. ATO) (13), non si fosse rivelata sufficiente a coprire l'intero fabbisogno,

«in via del tutto provvisoria e nelle more della completa realizzazione dell'impiantistica di piano», i rifiuti urbani potessero essere conferiti in discarica previo trattamento in impianti di tritovagliatura (purché questi ultimi consentissero il recupero di alcune frazioni merceologiche, quali i metalli).

Si trattava di una **nota tecnica** di natura transitoria, chiaramente tesa, da un lato, a gestire le diverse problematiche derivanti da una dotazione impiantistica che - in alcune Regioni - era del tutto inadeguata e, dall'altro, a procrastinare scelte impopolari di aumento della tassazione sui rifiuti solidi urbani. Neppure ai più ingenui sfugge, infatti, che i costi di smaltimento del rifiuto c.d. tal quale sono più contenuti dei costi di smaltimento previo trattamento (14) e che, trattandosi di rifiuti solidi urbani, si tratta di costi gravanti sui Comuni (cioè, in ultima istanza, sulla collettività). Non stupisce affatto che, secondo dati ufficiali, nella Regione Lazio - ad esempio - la capacità degli impianti di trattamento meccanico biologico aerobico (autorizzata) ammonti a quasi il doppio della quantità di RSU ed assimilati effettivamente trattata (15).

Tuttavia i **regimi transitori** sono talvolta caratterizzati da insolita (e sospetta) longevità, poiché chiamati a svolgere un ruolo di supplenza nei confronti di un Legislatore, spesso distratto. Costituisce conferma di quanto affermato la seguente circostanza: sulla base della citata (provvisoria) Circolare ministeriale del 2009, in effetti, la Regione Lazio ha approvato - nel 2012 - il Piano Regionale dei rifiuti (16), nel quale si è ribadita l'idoneità della tritovagliatura come trattamento prima dello smaltimento (17).

Non è questa la sede per analizzare in dettaglio tale provvedimento di natura regolamentare: ai nostri fini è sufficiente ricordare come la sua impugnazione dinanzi al G.A. abbia condotto alla sentenza del Tar Lazio sez. I-ter del 9 gennaio 2013, n. 121, che, richiamandosi ad una precedente pronuncia della medesima Autorità giudiziaria (18), ha statuito - ribaltando le prime interpretazioni della normativa e le precedenti indicazioni operative - che

«la mera compressione e/o triturazione dei rifiuti indifferenziati da destinare a discarica, senza una adeguata selezione ed una opportuna stabilizzazione della frazione organica degli stessi, non è tale da evitare o ridurre

il più possibile ripercussioni negative sull'ambiente e rischi per la salute» (19).

È appena il caso di evidenziare come l'adozione del citato Piano rifiuti fosse operazione urgente e necessaria, poiché l'inerzia di alcuni enti territoriali (tra cui la Regione

Note:

(12) Si veda Circolare U. prot. GAB-2009-0014963 del 30 giugno 2009.

(13) Non è questa la sede per approfondire la questione della (tormentata...) abolizione degli ATO. In sintesi, ricordiamo che la legge n. 42 del 26 marzo 2010 (di conversione del D.L. 25 gennaio 2010 n. 2) recante «Interventi urgenti concernenti enti locali e Regioni», tramite l'art. 1, comma 1 ha aggiunto un nuovo comma 186-bis all'art. 2 della legge n. 191/2009 (cd. Legge finanziaria 2010), decretando così la soppressione delle Autorità d'Ambito, che sarebbe dovuta intervenire decorso un anno dall'entrata in vigore della legge. Gli ATO sarebbero, perciò, nelle intenzioni iniziali del Legislatore, dovute «scompare» entro il 27 marzo 2011 (e decorso tale termine, ogni atto compiuto dagli ATO si sarebbe dovuto considerare nullo). Peraltro, la citata norma stabiliva che le disposizioni di cui agli artt. 148 e 201 del D.Lgs. n. 152/2006 (e le ivi previste competenze delle ATO) dovessero rimanere «efficaci in ciascuna Regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale», con la quale le Regioni, appunto, avrebbero dovuto ripartire le funzioni degli ATO («nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza», il Legislatore nazionale nulla di più precisando, quanto agli enti da identificare come destinatari delle funzioni già attribuite agli ATO). Comunque, i cit. artt. 148 e 201 TUA sarebbero stati abrogati (anche in caso di inerzia dei legislatori regionali) entro un anno dall'entrata in vigore della legge. Successivamente, il termine per l'abrogazione degli ATO è stato prorogato (dal D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, art. 1, commi 1 e 2, conv. - con modificazioni - con legge 26 febbraio 2011, n. 10), e dal D.P.C.M. 25 febbraio 2011 (pubbl. in G.U. n. 74 del 31 marzo 2011).

Successivamente, l'art. 13, comma 2 del D.L. 29 dicembre 2011, n. 216 (conv. con legge 24 febbraio 2012, n. 14) ha disposto l'ulteriore proroga del termine per l'abrogazione fino al 31 dicembre 2012. Non risultano successive proroghe all'abrogazione delle ATO che, pertanto, dal 31 dicembre 2012 sono soppresse.

(14) Qualunque esso sia...

(15) Si veda Decreto MATTM del 3 gennaio 2013 ed ivi, in specie, l'Allegato 1), secondo cui la capacità impiantistica dei TMB autorizzata nella Regione è pari a 1.994.873 tonnellate di rifiuti annui, mentre i rifiuti effettivamente avviati a tali impianti ammontano a 1.064.666 t/a (con una differenza di 930.207 t/a). Il D.M. citato è stato pubblicato in G.U. n. 5 del 7 gennaio 2013, ed ivi si rinvia a Tab. A) p. 53.

(16) Approvato con Delibera del Consiglio regionale del 18 gennaio 2012, n. 14. Al fine di contenere le spese comunali, alcune Regioni (tra cui la Regione Lazio) hanno determinato tariffe di accesso agli impianti molto contenute e, ciononostante, appare rilevantisissima l'esposizione debitoria di molti Comuni italiani. Quanto specificamente alla Regione Lazio, secondo i dati ISPRA, la capacità di trattamento autorizzata degli impianti di TMB regionali è pari a circa 1.883 mila tonnellate annue mentre l'effettiva quantità degli RSU avviata a tali impianti annualmente risulta pari a circa 853 mila tonnellate, cfr. Rapporto ISPRA 2008, tab. 2.15 p. 55 (dati riferiti al 2007)

(17) Nel citato Piano si statuiva - altresì - che la «raccolta differenziata spinta» potesse configurarsi come una forma di pretrattamento «in quanto allontana dai rifiuti urbani sia le frazioni merceologiche idonee ad essere avviate a circuiti di valorizzazione della materia, sia quelle potenzialmente in grado di influenzare negativamente un eventuale successivo processo di recupero energetico». Il riferimento è, rispettivamente, alla frazione biodegradabile ed alla frazione costituita da metalli, si veda Piano Rifiuti Regione Lazio, p. 34.

(18) Tar Lazio sez. I-ter n. 4915/2011, sulla quale, cfr. *infra*.

(19) Sia consentito rinviare al contributo: L. Giampietro - C. Prevete, *Tritovagliatura: trattamento o pretrattamento? (Nota a TAR Lazio n. 121/2013)*, in questa Rivista, 2013, 6.

Lazio) era stata già stigmatizzata dalla Corte di Giustizia, nella sentenza del 14 giugno 2007 (Causa C-82-2006), in cui l'Italia era stata condannata per inadempimento agli obblighi comunitari, originato dalla mancata corretta trasposizione delle direttive rifiuti (20).

Per quanto riguarda la Regione Lazio, in particolare, era stato contestato all'Italia che i piani esistenti (21) non consentivano di individuare i luoghi o gli impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti (22): dond'adozione, da parte dell'ente territoriale, nel febbraio 2008, delle Linee Guida per l'adeguamento del Piano di Gestione dei rifiuti, quest'ultimo approvato nel 2002 (23).

La classificazione del rifiuto all'esito della tritovagliatura: modifiche normative e contraddittorie interpretazioni della P.A. e del G.A.

Tanto premesso, va aggiunto che le **problematiche relative** alla **classificazione** dei rifiuti derivanti da tritovagliatura degli RSU ed alla loro ammissibilità in discarica si è arricchita di nuovi risvolti, negli ultimi anni, sia per l'operosità (...) del nostro Legislatore, sia per la drammatica situazione emergenziale creatasi nella gestione dei rifiuti in Campania, per la quale il nostro Paese è stato condannato dalla Corte di Giustizia, per violazione degli obblighi incombenti in forza degli artt. 4 e 5 della direttiva n. 2006/12/Ce per non aver creato una rete locale adeguata ed integrata di impianti di smaltimento degli RSU (24).

Quanto al primo profilo, va ricordato come il c.d. secondo decreto correttivo (25), introducendo - tra le altre modifiche - **l'abrogazione della lett. n) dell'art. 184, comma 3 TUA**, che includeva - tra i rifiuti speciali - quelli

«derivanti dall'attività di selezione meccanica dei rifiuti solidi urbani», ha dato àdito ad interpretazioni opposte. Alcuni, infatti, hanno dedotto - da tale abrogazione - l'automatica inclusione dei predetti rifiuti nell'ambito della categoria dei rifiuti urbani, altri - al contrario - hanno sostenuto che dovessero continuare ad essere considerati speciali, non costituendo l'elenco previsto dall'art. 184, comma 3 TUA un *numerus clausus*.

La questione, evidentemente, non è dettata da puro amore per la tassonomia, visto che nel nostro ordinamento vige il divieto di esportazione fuori regione (ai soli fini dello smaltimento) degli RSU (non pericolosi), rispetto ai quali si impone il rispetto dei principi di prossimità ed autosufficienza (fatti salvi eventuali accordi regionali eventualmente stipulati, motivati sulla base di ragioni di opportunità tecnico-economica o territoriali richiesti per raggiungere livelli ottimali di servizio all'utenza) (26), laddove, per i rifiuti speciali, deve invece essere applicato il diverso criterio della specializzazione degli impianti di smaltimento (27).

Nell'incertezza generata dalla citata modifica dell'art. 184 TUA (28), e su sollecitazione di alcuni enti territoriali, ragionevolmente preoccupati delle possibili distorsioni derivanti da una disomogenea interpretazione (e conseguente applicazione) della normativa, il **Ministero dell'Ambiente** ha preso - nel 2009 - una **posizione netta**, chiarendo che,

«stante l'intervenuta abrogazione della disposizione

Note:

(20) Il riferimento è alla direttiva n. 75/442/CEE come modificata dalla direttiva n. 91/156/CE (relativa ai rifiuti) ed alla direttiva n. 91/689/CEE (relativa ai rifiuti pericolosi). La Corte di Giustizia ha condannato il nostro Paese per mancata adozione di diversi piani di gestione dei rifiuti. Con riferimento alla Regione Friuli-Venezia Giulia ed alla Provincia autonoma di Trento e Bolzano, la condanna si è fondata sulla mancata adozione, nei tempi previsti dalla normativa europea, di un piano di gestione dei rifiuti pericolosi (che era stato adottato *dopo* la scadenza del termine fissato nel parere motivato). Inoltre i Giudici dell'Unione hanno ritenuto che nel piano adottato, «nella specie, la tecnica utilizzata dalle autorità (...) non permette, contrariamente a quanto prescritto dalla direttiva n. 91/689/Ce, di individuare i luoghi o impianti adatti per lo smaltimento dei rifiuti pericolosi. Infatti, la mera enumerazione dei criteri di determinazione di tali luoghi costituisce solo una cornice regolamentare che, in quanto tale, non garantisce che il risultato richiesto venga raggiunto» (punto 27 sent. cit.). Quanto alla Provincia di Rimini ed alla Regione Puglia, la Corte ha fondato la condanna sull'inidoneità degli strumenti vigenti (Piani adottati precedentemente alla normativa italiana di trasposizione delle direttive), posto che le «azioni materiali parziali o normative regolamentari non possono soddisfare l'obbligo (...) di elaborare un programma globale per raggiungere taluni obiettivi (rispettivamente cfr. punti 30 e 38). Rispetto alla Regione Lazio, si rinvia al prosieguo.

(21) Piano Gestione dei rifiuti, Piano degli interventi di emergenza e piano di individuazione dei siti ritenuti idonei ad ospitare impianti di termovalorizzazione, si veda punto 41 sent. cit.

(22) Si veda punto 42 della sentenza cit.

(23) Si veda la Delibera di Giunta Regionale del 1 febbraio 2008, n. 47, recante «Linee guida per l'adeguamento del Piano di Gestione dei rifiuti della Regione Lazio, ai sensi dell'art. 199, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152». Tale Piano era stato adottato sia al fine di procedere all'adeguamento del Piano di Gestione rifiuti (approvato con D.G.R. n. 112 del 10 luglio 2002) in ottemperanza alla pronuncia della Corte di Giustizia, sia per adeguare il Piano esistente al mutato assetto normativo e, in specie, all'art. 199 del TUA, che regola l'adozione del Piano prevedendone l'adozione obbligatorio o l'aggiornamento entro due anni dall'entrata in vigore del Testo Unico.

(24) Corte di Giustizia, sez. IV, sentenza 4 marzo 2010 nella Causa C-297/08.

(25) D.Lgs. n. 4/2008 pubblicato in G.U. n. 24 del 29 gennaio 2008, in specie art. 2, comma 21 *bis*.

(26) Si veda art. 183, comma 3 TUA.

(27) Da ultimo, si rinvia a Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 19 febbraio 2013, n. 993. In questa pronuncia i G.A. ha ritenuto illegittima una delibera di Giunta provinciale nella quale era stato vietato «in assenza di specifiche autorizzazioni, da rilasciare a seguito di formali accordi con altre regioni o province, il conferimento ed il trattamento di rifiuti di qualsiasi genere provenienti da territori extraprovinciali, all'interno della provincia di Bolzano» sulla base della considerazione che, per i rifiuti speciali, al pari di quelli pericolosi, il legislatore statale «non predetermina un ambito territoriale ottimale, che valga a garantire l'obiettivo specifico dell'autosufficiente nello smaltimento», da cui l'incongruità del divieto di conferimento, nelle discariche regionali, di rifiuti speciali provenienti da altre regioni, divieto che - tra l'altro - contrasta, secondo il G.A., anche con l'art. 120 Cost.

(28) Abrogazione della lett. n) del comma 3.

che li sottoponeva espressamente alla disciplina dei **rifiuti speciali**, sembrano in via residuale **da ricondurre alla categoria dei rifiuti urbani**. Ciò tenendo debitamente conto anche della previsione in base alla quale i rifiuti derivanti dall'attività di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui alla lett. g) del comma 3 dell'art. 184, sono ricompresi tra i rifiuti speciali» (29).

La **tesi** è stata successivamente **confermata** dalla giurisprudenza amministrativa (nella sentenza del Tar Lazio, sez. I-ter, n. 4915 del 31 maggio 2011), secondo la quale - argomentando sulla base della predetta abrogazione - il Legislatore si era espresso in favore della (permanente) natura di rifiuti urbani dei rifiuti derivanti da trattamento di selezione meccanica degli RSU, i quali, pertanto, non avrebbero più dovuto essere classificati come speciali, a valle della modifica dell'art. 184 TUA (30). Con ogni conseguenza di legge, in ordine all'obbligo di rispetto del principio, sopra ricordato, di bacinalizzazione ai fini dello smaltimento.

La fattispecie che ha dato origine alla citata sentenza Tar Lazio n. 4915/2011 - e qui giungiamo all'analisi del secondo (ed intrecciato) profilo - è quella relativa ai **rifiuti prodotti dagli S.T.I.R.** (31) **campani** ed esportati fuori Regione per essere smaltiti altrove (32).

Nella pronuncia in esame, il G.A. ha affermato che la classificazione prevista dall'Allegato D alla Parte IV del Codice dell'Ambiente (33), che prevede - per i «rifiuti derivanti da trattamenti meccanici di rifiuti» - **la classificazione con CER 19 12** (34), **non osta ad una classificazione degli stessi come rifiuti urbani**, ex art. 184, comma 2 e 3 TUA.

Diversamente opinando, secondo il Tar Lazio,

«si giungerebbe alla conclusione irrazionale che ciò che non può essere smaltito e trasportato intero (rifiuto urbano) fuori Regione, possa poi essere smaltito e trasportato una volta frazionato» (35), con la conseguenza (inaccettabile) secondo cui tali operazioni preliminari «sarebbero utili, da sole, a cambiare la classificazione del rifiuto secondo l'origine».

L'**afferma**zione secondo cui **non solo i rifiuti classificati con il codice 20 sono urbani** (ma anche, eventualmente rifiuti con codice 19) **appare potenzialmente rivoluzionaria** (oltre che foriera di complesse controversie tecnico-giuridiche), ove si ponga mente al diverso regime giuridico che presiede la gestione dei rifiuti urbani e di quelli speciali (ad es.: disciplina del trasporto e relativa documentazione, nonché criteri di ammissibilità in discarica) (36).

La delicata problematica nasce, è evidente, dalla circostanza che l'Unione europea ignora la nozione di rifiuto urbano: ogni tentativo di coordinamento tra la disciplina nazionale (che dalla distinzione rifiuto urbano/rifiuto speciale fa derivare numerose - **e rilevanti** - conseguenze) e quella di derivazione unionale (che, invece, si fonda sulla

sola bipartizione tra rifiuti pericolosi/non pericolosi) finisce - più che risolvere - per far emergere difficoltà.

A sua volta, il **Consiglio di Stato**, davanti al quale è stata impugnata la sentenza del Tar Lazio n. 4915/2011, ha adottato una **posizione interlocutoria**, nonostante le interpretazioni ministeriali e giurisprudenziali sopra ricordate sembrassero univoche. La questione è stata demandata, così, ai tecnici (37): il Collegio ha infatti precisato che

«allo stato, in assenza di un approfondimento istruttorio (...) **tale codificazione**, che non costituisce proposta normativa ma certificazione tecnica» può spiegarci come **frutto di una scelta** che potremmo definire **descrittiva**: dalla circostanza che i rifiuti da trattamento siano classificati con codice 19 (proprio degli speciali), non appare possibile inferire con certezza che i rifiuti (urbani) tritovagliati siano sussumibili nella categoria degli speciali, essendo l'intervento normativo del 2008 «equivoco, nel senso che non chiarisce se sussisteva la volontà di escludere che i rifiuti deri-

Note:

(29) In questo senso, si veda Circolare MATTM - Ufficio legislativo, Prot. GAB n. 132541 dell'8 giugno 2009.

(30) Tar Lazio, sez. I ter, sentenza n. 4915/2011.

(31) Stabilimenti di Tritovagliatura e Imballaggio Rifiuti.

(32) In sintesi, ricordiamo che la vicenda è stata originata dalle forti criticità emerse nella gestione del ciclo rifiuti in Campania per risolvere la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dip. Protezione civile) aveva indetto, nel 2010, una gara di appalto per l'affidamento a terzi (dietro corrispettivo, a carico della stessa Presidenza del Consiglio) del servizio di trasporto e smaltimento «fuori Regione» di 61.000 tonnellate di rifiuti campani, qualificati come speciali non pericolosi (codice CER 19 12 12). A disciplina dell'ingresso e dello smaltimento di tali rifiuti, oggetto della gara di appalto, veniva successivamente stipulato un Protocollo di intesa tra la Regione Campania e la Regione Puglia. Si aggiudicava la gara un Consorzio interprovinciale, che indicava tre discariche pugliesi quali impianti finali di smaltimento. La società di gestione di una delle tre citate discariche cominciava, tuttavia, a ricevere *quantitativi di rifiuti*, classificati 19 12 12 e provenienti dagli S.T.I.R. campani, *ulteriori* rispetto a quelli oggetto della gara, donde l'adozione - da parte della Regione Puglia - di una diffida alla Società nella quale si intimava di cessare i conferimenti nell'impianto ed il conseguente ricorso al Tar, da parte della Società, all'origine del contenzioso amministrativo, conclusosi con la sentenza Tar Lazio sez. I-ter n. 4915 del 31 maggio 2011, cit., oggetto di impugnazione dinanzi al Consiglio di Stato.

(33) Si tratta dell'Allegato contenente l'elenco dei rifiuti istituito dalla decisione della Commissione n. 2000/532/Ce del 3 maggio 2000 (elenco armonizzato dei CER).

(34) Nella specie, si trattava di classificazione della frazione umida trito-vagliata (c.d. FUT), con codice 19 12 12 (ossia «altri rifiuti (compresi materiali misti) prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti diversi da quelli di cui alla voce 19 12 11*»).

(35) TAR Lazio, sentenza n. 4915/2011, cit.

(36) In tema, si veda *infra*.

(37) In quest'ottica si spiega anche l'interpretazione di tritovagliatura come «pre-trattamento» piuttosto che «trattamento»: *escamotage* linguistico adottato nella (malcelata) convinzione di riuscire ad aggirare la lettera della norma (unionale) che utilizza la dicitura «trattamento meccanico».

vati da attività di selezione meccanica (...) potessero essere considerati e classificati come speciali», visto peraltro che «il fatto che espressamente non rientrino nell'ambito della classificazione dei rifiuti urbani si può imputare ad una mera dimenticanza legislativa, consona alla sciattezza da cui il nostro ordinamento è purtroppo caratterizzato» (38) (nello stesso senso, del resto, lo stesso Consiglio di Stato si era già pronunciato in una precedente occasione) (39).

Nella sentenza in commento, pertanto - forse alla ricerca di una base di natura scientifico-tecnica, capace di consolidare la teoria della permanente natura urbana dei rifiuti con codice 19 - i Giudici di Palazzo Spada hanno rivolto due quesiti al Verificatore (identificato nella Direzione Generale per la Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche del MATTM) (40) così sintetizzati: se all'esito della tritovagliatura (definita dal Collegio «operazione necessaria di incerta natura») muti la natura dei rifiuti RSU e se la classificazione dei rifiuti derivanti da tale trattamento (classe 19) sia o meno indice della volontà di predicarne la natura speciale, piuttosto che urbana.

Il parere rilasciato dal Verificatore è contenuto in una recentissima Nota MATTM (del 30 ottobre 2013) (41) che, in sintesi, si basa sui seguenti «pilastri normativi» e connesse precisazioni tecniche. Si tratta di un documento sembra, per alcuni profili, fortemente innovativo. Innanzitutto, il Ministero facendo leva sulla **nozione di nuovo produttore**, nella quale è incluso - oltre al produttore iniziale -

«chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti» (42), precisa che ad un rifiuto risultante da operazione di trattamento può essere attribuito un nuovo codice CER (diverso da quello che aveva in origine) «solo se i due rifiuti sono diversi, e cioè se l'operazione di recupero o smaltimento ha prodotto un nuovo rifiuto» (43).

Per poter rispondere se, nella fattispecie, ricorra tale requisito di novità, il MATTM è entrato nel merito tecnico ed ha puntualizzato che - dall'analisi dei tre flussi (frazione secca tritovagliata, frazione umida tritovagliata e metalli ferrosi) (44) in uscita dagli impianti S.T.I.R. presi in considerazione - si evince come mutino sia la composizione merceologica sia le caratteristiche chimico-fisiche tra il rifiuto in entrata ed in uscita, potendo di conseguenza a quest'ultimo essere correttamente attribuito il codice 19, proprio di un rifiuto speciale (45).

Ancora, il Ministero afferma che la base giuridica - coerente con tale assunto - è fornita dalla norma secondo cui sono rifiuti speciali (tutti) quelli derivanti dalle attività di recupero e smaltimento (46) (ossia operazioni di trattamento, senza ulteriori specificazioni). **Con buona pace di ogni pregressa disquisizione** tecnico-giuridica sulle distinte nozioni di **trattamento e pre-trattamento** ...

Non resta che prendere atto che questo è il **nuovo indirizzo ermeneutico** degli organi di vertice amministrativo, evidenziando tuttavia come esso sia **contrastante** con quanto in precedenza affermato dallo stesso Ministero (47).

Appare poi utile sottolineare due **ulteriori profili**, presenti nella Verificazione in commento: innanzitutto, il MATTM si è pronunciato in merito alla **mancata idoneità del rifiuto (speciale)**, derivante dal trattamento degli RSU effettuato negli S.T.I.R. (48), **ad essere smaltito in discarica senza ulteriori (previ) trattamenti**. A parte la considerazione che la questione non sembra costituisca oggetto del quesito formulato dal Consiglio di Stato (...), emerge chiaramente come il Ministero confermi la clamorosa marcia indietro, iniziata lo scorso agosto.

Nella Circolare del 6 agosto 2013, infatti, avente ad oggetto «Termine di efficacia della circolare GAB-2009-0014963 del 30 giugno 2009», il Ministero ha dichiarato la tritovagliatura trattamento *inidoneo* ad assolvere agli obblighi imposti dall'Unione ai fini dello smaltimento, nel chiaro intento di adeguarsi alle censure mosse al nostro

Note:

(38) Si veda Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 3215/2013, cit.

(39) Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 5566/2012. Nella specie, era stata impugnata una Deliberazione della Giunta Regionale Toscana nella quale - qualificata la FOS come rifiuto urbano (e non speciale), all'esito dell'abrogazione della lett. n) del c. 3 dell'art. 184 TUA - era stato richiesto il pagamento del tributo relativo. Il Tar, in primo grado, aveva (ri)affermato la *natura speciale* della frazione organica stabilizzata (precisando che il potere di riscuotere il tributo, c.d. eco-tassa ex legge n. 549/1995, non comprendeva di certo anche quello di individuare il presupposto della tassa, ossia di qualificare giuridicamente il rifiuto). Il Consiglio di Stato, nella sentenza in commento, ha confermato quanto stabilito in primo grado: il processo di trattamento biochimico che da" origine alla FOS, modificando la natura sostanziale del rifiuto urbano, rende ragione della sua classificazione come rifiuto speciale.

(40) Revocando le precedenti ordinanze istruttorie n. 6832 del 28 dicembre 2011 e n. 142 del 14 ottobre 2013.

(41) Si veda: Nota MATTM Prot. 0053404 del 30 ottobre 2013.

(42) Art. 183, comma 1, lett. f) TUA.

(43) Si veda: Nota MATTM in esame, p. 6. In tema si rinvia alle recenti sentenze del Tribunale di Roma, sez. II civ., n. 6397/2013 e n. 6399/2013, in www.giuristiambienti.it

(44) Rispettivamente denominati FIS (costituito dal sopravaglio primario e secondario, nel quale tendono a concentrarsi le frazioni di natura plastica e cellulosa), FUT (sottovaglio secondario di minor pezzatura, tra cui la maggior parte della componente organica), e metalli ferrosi all'esito del processo di deferrizzazione.

(45) Si veda: Nota MATTM in esame, p. 16.

(46) Art. 184, comma 3, lett. g), TUA.

(47) Si veda: Circolare MATTM - Ufficio legislativo, Prot. GAB n. 132541/2009, sopra cit.

(48) Si precisa che, in alcuni degli impianti presi in esame dal Verificatore, non si procede soltanto ad operazioni di separazione meccanica (tritovagliatura) ma anche ad operazioni di stabilizzazione aerobica (che da" origine alla frazione umida tritovagliata stabilizzata, c.d. FUTS).

Paese dalla Commissione europea nel 2011 (49). In tale ultima «Circolare estiva», dopo aver fornito un elenco (che, peraltro, non sembra esaustivo) (50) dei trattamenti da valutarsi idonei i fini del corretto conferimento in discarica, ha semplicemente invitato le Regioni e le Province autonome

«ad osservare quanto sopra disposto e ad adottare le ulteriori iniziative necessarie, in termini di attuazione della pianificazione con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti urbani, al fine di rispettare gli obiettivi stabiliti dalle norme comunitarie»...

Quanto alle novità che emergono dalla Verificazione in commento, appare profilo degno di attenzione quello che riguarda la ritenuta **irrilevanza (sic!) del mutamento di natura dei rifiuti** (da urbani a speciali) all'uscita dagli impianti S.T.I.R.

Secondo il MATTM, infatti, il nostro ordinamento impone - comunque - l'autosufficienza regionale per lo smaltimento sia dei rifiuti urbani non pericolosi che dei rifiuti derivanti dal loro trattamento (*ex art. 182 bis* comma 1 lett. a) del TUA). Secondo tale tesi, perciò, i rifiuti derivanti da S.T.I.R. (pur essendo speciali) dovrebbero essere assoggettati al regime degli urbani ai (soli) fini dello smaltimento (51). Come dire: «molto rumore per nulla»... Non resta che concludere con alcune (sconfortanti) valutazioni finali.

In primo luogo, posto che - secondo il nuovo corso, recentemente inaugurato dal Ministero (e che sarà con tutta probabilità confermato dall'emananda sentenza del Consiglio di Stato)- i rifiuti derivanti da trattamenti meccanici (e non solo) (52) degli RSU non pericolosi devono essere classificati come **nuovi rifiuti (di natura speciale)**, ci si domanda: deriva da tale assunto, in capo al gestore dell'impianto (in quanto produttore di un nuovo rifiuto), l'obbligo di caratterizzazione dei rifiuti trattati?

Se così fosse, ci troveremmo di fronte al seguente paradosso: i rifiuti solidi urbani (e assimilati) dei quali la disciplina sulle discariche per rifiuti non pericolosi consente lo smaltimento senza caratterizzazione analitica (53), mutando la loro natura (in rifiuti speciali) dovrebbero essere sottoposti all'obbligo di caratterizzazione, all'esito di un trattamento, finalizzato proprio allo smaltimento, imposto dalla normativa europea ed assoggettato a controllo preventivo, da parte della P.A., in sede di rilascio di autorizzazione. Tale assunto - tuttavia - non pare corretto, ove si ponga mente a quanto previsto dall'art. 6, comma 2 del Decreto sull'ammissibilità dei rifiuti in discarica (D.M. 27 settembre 2010), **che esonera dall'obbligo di caratterizzazione** gli RSU e assimilati «se conformi a quanto previsto dall'art. 7 del D.Lgs. n. 36/2003», ossia **se sottoposti a trattamento**. In sostanza, un vero e proprio «corto circuito normativo»...

Peraltro, l'imposizione di una caratterizzazione - a valle del trattamento - degli RSU comporterebbe un insoste-

nibile aumento dei costi di smaltimento di tali rifiuti, a carico della collettività. In Italia - nel 2011 - sono stati prodotti oltre 31 milioni di tonnellate di RSU (54).

L'obbligo di caratterizzazione del rifiuto speciale all'esito del trattamento, inoltre, potrebbe trascinare con sé l'annosa questione della modalità della loro caratterizzazione, particolarmente irragionevole - nella specie - trattandosi di caratterizzare RSU non pericolosi, all'esito di un trattamento *meccanico*. Nel caso, infatti, in cui si pretendesse di imporre una certificazione analitica al 99% (tesa ad escludere la ricorrenza della voce a specchio CER 19 12 11*), secondo le indicazioni diffuse presso alcune Agenzie regionali di protezione dell'ambiente, ciò comporterà (impregiudicate le questioni di realizzabilità tecni-

Note:

(49) Si veda la Lettera di messa in mora inviata, con nota della Commissione del 17 giugno 2011, per violazione della direttiva n. 1999/31/Ce e direttiva n. 2008/98/Ce. La Commissione ha successivamente promosso la procedura di infrazione 2011/4021, ora Causa C-323-13. Si ricorda che nella comunicazione di costituzione in mora (C(2011)4113-def), la Commissione ha precisato che «un trattamento che consista nella mera compressione/triturazione di rifiuti indifferenziati da destinare a discarica e che non includa un'adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti e la stabilizzazione della frazione organica non è conforme alla direttiva n. 1999/31/Ce ed alla direttiva n. 2008/98/Ce».

(50) Sono ivi definiti come «operazioni e processi che soddisfano i requisiti minimi» imposti dall'Unione i trattamenti «effettuati mediante tecnologie più o meno complesse come ad esempio la bioessiccazione e la digestione anaerobica previa selezione, il trattamento meccanico-biologico e l'incenerimento con recupero di energia».

(51) Si veda Nota MATTM in esame, 20. L'art. 182 *bis* (rubricato «Principi di autosufficienza e prossimità»), introdotto dal D.Lgs. n. 205/2005, dispone al comma 1 lett. a) che: «lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali».

(52) Si veda *supra* nota 48.

(53) Gli RSU, previsti nel capitolo 20 dell'elenco europeo dei rifiuti, le frazioni non pericolose dei rifiuti domestici (se raccolti separatamente) ed i rifiuti non pericolosi assimilati agli urbani, per qualità e quantità possono essere ammessi senza caratterizzazione per espressa previsione contenuta nell'art. 6, comma 1, lett. a) del decreto MATTM del 27 settembre 2010, «Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, in sostituzione di quelli contenuti nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005», pubblicato in G.U. n. 281 del 1.12.2010. Nello stesso senso, in precedenza, cfr. D.M. 13 marzo 2003, art. 3 e D.M. 3 agosto 2005 art. 6. Si rileva che, peraltro, mancano ancora le regole ministeriali per l'assimilazione degli speciali non pericolosi agli urbani, lasciata alle determinazioni degli Enti locali, pur avendo il legislatore del Decreto Ronchi (nel lontano 1997...) prefigurato l'adozione di criteri ministeriali, in base ai quali i Comuni avrebbero dovuto procedere alla regolamentazione dell'assimilazione di determinati rifiuti speciali agli urbani, si veda: A. Muratori, *L'innovazione della normativa sui rifiuti: i nuovi criteri d'accettazione in discarica*, in questa Rivista, 2011, 3, 209 e ss.

(54) Per l'esattezza, nel 2011 in Italia sono state prodotte 31.386.220 tonnellate di RSU (nel 2010 ne erano state prodotte 32.479.112 e nel 2012 - secondo i dati preliminari - la produzione ha raggiunto quota 29.962.096), si veda ISPRA, *Rapporto rifiuti urbani 2013*, consultabile su www.isprambiente.gov.it.

ca del processo) (55) una (ulteriore) irragionevole **lievitazione dei costi di smaltimento**, della quale - inevitabilmente - dovrà farsi carico la collettività (salvo il prevedibile tentativo di rinvio dell'approvazione delle nuove tariffe di smaltimento, di cui si renderanno protagonisti i molti Comuni, già compromessi da una esposizione debitoria milionaria nei confronti delle società di gestione degli impianti).

Queste essendo le problematiche in gioco, appare poco condivisibile la voce di chi (pur autorevolmente) ha affermato che - immutato il quadro normativo, ma all'esito dell'abrogazione della Circolare MATTM del 2009 (56) - non apparirà «più possibile escludere la sussistenza dell'elemento soggettivo» del reato di gestione abusiva di discarica (57), in tutte le ipotesi di conferimento in discarica senza trattamento idoneo (58). Il ricorso allo strumento del diritto penale, infatti, non sembra idoneo - a sommessimo parere di chi scrive - a risolvere le numerose (ed irrisolte) questioni di natura tecnica ed economica: si

pensi ai costi ed ai tempi necessari per modificare gli impianti attualmente in funzione e per risolvere le questioni di metodiche di campionamento. Si consideri, infine, l'impatto sui costi di caratterizzazione e trattamento. Senza tralasciare lo smarrimento, che colpisce gli operatori di settore, anche di formazione giuridica, alla (eterna?) ricerca di una coerenza di sistema, nella gestione (politico-legislativa) del trattamento degli RSU.

Note:

(55) Sia consentito rinviare a L. Giampietro - A. Poerio, *Rifiuti con voce e a specchio: esclusa la presunzione di pericolosità (Nota a CdA di Roma n. 6682/11 e Trib. Tivoli n. 652/12)*, in questa Rivista, 2012, 10.

(56) Come sostituita dalle indicazioni della Circolare del 2013, cit.

(57) Art. 256, comma 3 TUA.

(58) Si veda: C. Parodi, *Frazione umida: le criticità legali per lo smaltimento in discarica*, in *Ambiente & Sicurezza*, 2013, 21/22, 28 e ss.

Il documento

Consiglio di Stato, sez. V, 11 giugno 2013, n. 3215

Diritto

1. Nel merito, ritiene il Collegio di poter decidere parzialmente la presente controversia, delimitando l'oggetto del giudizio ai fini di disporre una nuova e più mirata attività istruttoria indispensabile per la soluzione definitiva della lite in oggetto.

(omissis)

3. Procedendo con ordine, il Collegio rileva che le censure avverso i capi 6., 6.1. e 6.2. della sentenza del TAR attengono complessivamente alla controversa tematica della natura dei rifiuti derivanti dall'attività di tritovagliatura con attribuzione del codice CER 19.12.12 provenienti dagli S.T.I.R. campani, nel dubbio che essi appartengano al ciclo dei rifiuti urbani e non possano essere giuridicamente o tecnicamente qualificati come speciali, ovvero che, invece, debbano essere classificati come rifiuti speciali.

La distinzione ha ricadute di disciplina che costituiscono proprio la ragione del conflitto di interessi tra le parti in causa. Infatti, com'è noto, il legislatore nazionale ha stabilito il principio dell'autosufficienza su base regionale dello smaltimento dei rifiuti urbani; pertanto, è vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti; fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano (D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, art. 182, comma 3).

A tale scopo, lo smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi è attuato con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti in modo da realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali (D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 182 *bis*, comma 1).

Ciò in attuazione del principio della prossimità territoriale, secondo il quale lo smaltimento dei rifiuti urbani deve avvenire «in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi» (art. 182 *bis* cit.).

Recentemente, infatti, questo Consiglio, sez. VI, con sentenza 19 febbraio 2013, n. 993 ha affermato esplicitamente che il principio dell'autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti (già previsto dal D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 - c.d. decreto Ronchi) per i rifiuti urbani non pericolosi sussiste ed è cogente e non può essere esteso, naturalmente, a rifiuti diversi e, segnatamente, a quelli speciali o pericolosi in genere; infatti, nei confronti dei rifiuti speciali non pericolosi, va applicato il diverso criterio, pure previsto dal legislatore, della specializzazione dell'impianto di smalti-

mento integrato dal criterio della prossimità, considerato il contesto geografico, della prossimità al luogo di produzione, in modo da ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti, secondo la previsione dell'art. 22, comma 3, lettera c), dello stesso D.Lgs. n. 22/1997.

In questa ottica, appare pertanto illegittimo il divieto di conferimento nelle discariche regionali di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni, in quanto tale divieto, non solo può pregiudicare il conseguimento della finalità di consentire lo smaltimento di tali rifiuti «in uno degli impianti appropriati più vicini» (art. 5, comma 3, lett. b), del D.Lgs. n. 22/1997), ma introduce addirittura, in contrasto con l'art. 120 della Costituzione, un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale (cfr. fra le tante e da ultimo Corte Cost., n. 244/2011; n. 10/2009).

Del resto, anche alla luce della normativa comunitaria, il rifiuto è pur sempre considerato un «prodotto», in quanto tale fruente, in via di principio e salvo specifiche eccezioni, della generale libertà di circolazione delle merci.

Occorre ancora osservare, per sottolineare il *thema decidendum*, che il quadro normativo nazionale e comunitario si estrinseca nella disciplina sancita dagli artt. 182, comma 3 e 182 *bis*, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006, che costituiscono applicazione, secondo la normativa vigente, del principio di autosufficienza stabilito dall'art. 5 della direttiva comunitaria del 5 aprile 2006, n. 12 e dell'art. 16 della direttiva del 19 novembre 2008, n. 98.

Peraltro, si deve ancora osservare sul tema della cd. autosufficienza che, con sentenza del 4 marzo 2010, C-29-2008 in tema di smaltimento dei rifiuti urbani nella Regione Campania, la Corte di Giustizia CE, sez. IV ha condannato la Repubblica Italiana per violazione dell'art. 5 della direttiva 2006-12 per essere venuta meno all'obbligo ad essa incombente di creare una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento che le consentissero di perseguire l'obiettivo di assicurare lo smaltimento dei suoi rifiuti.

In tale occasione, la Corte di Giustizia ha confermato l'esistenza nell'ordinamento italiano del principio dell'autosufficienza su base regionale e del principio di prossimità territoriale.

Sotto distinto profilo, sempre in relazione agli aspetti normativi e ai connessi aspetti tecnico-scientifici della controversa vicenda in oggetto, è altrettanto noto che, in attuazione della prescrizione per cui «i rifiuti possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento» (art. 7, D.Lgs. 13 gennaio 2003, n. 36), i «rifiuti urbani indifferenziati» (CER 20.03.01) non possono essere direttamente (o «tal quali») smaltiti in discarica ma devono subire un preliminare processo di pretrattamento, secondo le diverse tecniche in uso.

Nel caso di specie, i rifiuti oggetto di controversia sono rifiuti urbani indifferenziati sottoposti, negli stabilimenti di tritovagliatura (S.T.I.R.) campani, alla «tritovagliatura», operazione di pretrattamento di carattere meccanico composta di triturazione e vagliatura.

La fase di triturazione serve a ridurre le dimensioni dei rifiuti ed è applicata sia nella fase iniziale di selezione, sia nella fase successiva di post-trattamento meccanico.

Invece, la vagliatura serve per separare le diverse categorie di materiale (ingombranti e non, combustibili e non, etc.). Operazione necessaria, ai sensi del citato art. 7 del D.Lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 per il loro conferimento in discarica, di cui risulta ancora incerta, in questo processo, la natura dei relativi effetti; se, cioè, tale operazione muti o meno il volume e la composizione dei rifiuti stessi sotto il profilo chimico fisico, tale da determinarne una natura sostanzialmente diversa dai rifiuti urbani prima di tale trattamento, giustificandosi così (o meno) il fatto di poter essere inclusi nella diversa categoria giuridica dei rifiuti speciali.

Inoltre, si deve osservare che, all'esito di tali trattamenti, i rifiuti CER 20.03.01 assumono il codice CER 19 («Rifiuti prodotti da impianti di trattamento dei rifiuti»), e in particolare il codice CER 19.12.12.

Per i rifiuti provenienti da attività di selezione dei rifiuti urbani potrebbe legittimamente dubitarsi dell'esatta classificazione, nell'alternativa tra «rifiuto urbano» o «rifiuto speciale» (con ulteriore conseguente legittimo dubbio sull'applicabilità del principio di autosufficienza cui si è detto).

Infatti, in seguito all'abrogazione della lett. n) dell'art. 184, comma 3, D.Lgs. n. 152 del 2006, *ex art. 2*, comma 21 *bis*, del D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, i rifiuti derivanti da attività di selezione dei rifiuti solidi urbani sono stati cancellati dall'elenco dei rifiuti speciali, ma non sono stati ascritti espressamente e parallelamente, alla categoria dei rifiuti urbani.

Per questo Collegio, l'intervento normativo del citato art. 2, comma 21 *bis*, del D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 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 sciatteria 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.

Pertanto, è necessario approfondire, sotto il profilo tecnico, se la diversa codificazione dei rifiuti implichi un mutamento della rispettiva natura giuridica, con particolare rilievo alla distinzione, qui centrale, tra rifiuti urbani e rifiuti speciali, atteso che i rifiuti prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti risultano classificati con i codici 19.12.11 e 19.12.12 e la categoria dei rifiuti urbani è identificata, invece, con il codice 20 e tutte le varie tipologie di rifiuti che la compongono sono identificate da codici a sei cifre, tutti recanti come prime due cifre il codice 20.

Infatti, allo stato, in assenza di un approfondimento istruttorio che qui si deve disporre, tale codificazione, che non costituisce proposizione normativa ma certificazione tecnica, si potrebbe spiegare ragionevolmente con l'intento di evidenziare che i rifiuti di cui al codice 19 sono frutto di un'operazione di selezione meccanica, a differenza di quelli contrassegnati con il codice 20; ma da questa conclusione non è, allo stato, ancora possibile inferire che il codice 19 nella specie previsto comporti che ai rifiuti urbani trattati dagli S.T.I.R. siano sussumibili nella categoria dei rifiuti speciali (a questa conclusione è pervenuta la Sezione con la sentenza n. 5566 del 31 ottobre 2012, sia pure in relazione a controversia avente ad oggetto il pagamento del tributo gravante sul conferimento in discarica di rifiuti urbani).

Ovvero si potrebbe spiegare con un ritardo nell'aggiornamento dei codici imputabile al Ministero dell'Ambiente che, dunque, sotto questo profilo, deve assumere una specifica posizione.

4. Pertanto, alla luce delle predette argomentazioni, appare necessario:

a) circoscrivere il *thema decidendum* nei sensi sopra precisati;

(omissis)

c) dare luogo ad una verifica ai sensi dell'art. 66 c.p.a. nei termini qui di seguito specificati;

d) revocare le precedenti ordinanze istruttorie di questa Sezione n. 6932 del 28 dicembre 2011 e n. 142 del 14 gennaio 2013, ferma restando l'acquisizione degli atti e documenti che siano stati depositati fino alla data della pubblicazione di questa sentenza parziale;

5. In particolare, si devono sottoporre all'organismo verificatore i seguenti quesiti:

a) accertare se le operazioni di tritovagliatura sopra descritte 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;

b) accertare se il mantenimento del codice 19, nella specie previsto, costituisca indicazione della volontà di includere i medesimi nella categoria dei rifiuti speciali, evidenziando tutti gli atti e i documenti attraverso i quali risulta emergere tale volontà.

6. Il Collegio ritiene che la predetta verifica deve effettuarsi, senza la presenza del Giudice, con le seguenti modalità:

a) l'organismo verificatore redigerà una relazione (compresa una copia in formato digitale) la quale dovrà essere da lui trasmessa alle parti costituite entro il 31 luglio 2013;

b) dal momento della ricezione della relazione le parti, entro il 5 ottobre 2013, dovranno trasmettere all'organismo verificatore le proprie osservazioni sulla relazione;

c) entro il 20 ottobre 2013, l'organismo verificatore dovrà depositare in Segreteria la relazione, le osservazioni delle parti e una sintetica valutazione sulle stesse, (comprese le copie di tutto in formato digitale);

d) le parti possono nominare propri tecnici di fiducia sino al momento dell'inizio delle operazioni di verifica, alle quali gli stessi tecnici di parte e i difensori possono intervenire;

e) l'organismo verificatore nominato da questo Collegio comunicherà alle parti costituite ed agli eventuali tecnici di parte, la data di inizio delle operazioni di verifica almeno cinque giorni prima;

f) l'organismo verificatore potrà chiedere chiarimenti alle parti, assumere informazioni da terzi e svolgere tutte le indagini ritenute necessarie;

(omissis)

Il Collegio, stante la tipologia e la qualità degli accertamenti necessari, ritiene che si debba nominare, quale verificatore, il Dirigente Generale del Ministero delle Politiche Ambientali, Direzione Generale per la Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche, che potrà nominare degli eventuali ausiliari ma che non potrà in alcun modo delegare tale attività.

Spese al definitivo.

P.Q.M. (omissis)