

CONTRIBUTI AL DIRITTO E ALLA SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE

STEFANO GATTAMELATA

I RIFIUTI: UNA PROBLEMATICA RISORSA (1)

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* – 2. *La gerarchia dei rifiuti.* – 3. *I principi della pianificazione e le recenti attuazioni nella Regione Lazio.* – 4. *(... continua) e la loro influenza sulla questione dei rifiuti trans regionali.* – 5. *Ipotesi di utilizzo e riconversione del rifiuto: a) da cava dismessa a discarica ed a risorsa paesaggistica.* – 6. *b) (... continua) il car fluff.* – 7. *c) (continua) la green technology.* – 8. *Conclusioni.*

1. La mia relazione è volta a fornire alcuni spunti di riflessione su una materia ancora tutta in divenire, nonostante l'ampia legislazione sull'argomento. Spunti di riflessione collegati all'esperienza professionale, che tengono conto del titolo del convegno e che mirano a rappresentare il «percorso evolutivo» del rifiuto, da scarto a risorsa; un percorso, quest'ultimo, che – per essere meglio compreso dalla collettività in occasione delle scelte che si pongono in essere – dovrebbe essere correttamente illustrato nelle sedi opportune ed a tutti i soggetti interessati, perché – non può non notarsi – che quasi sempre sull'argomento delicato dei rifiuti esiste un importante deficit di comunicazione che penalizza fortemente le scelte pubbliche.

L'analisi come di seguito illustrata, prende avvio necessariamente dai principi di cui alla «gerarchia dei rifiuti», afferente l'ordine di priorità degli interventi per il loro trattamento; quindi si sofferma sui principi più specifici della pianificazione urbanistica, cui è correlato il problema delle barriere regionali nel trattamento/smaltimento dei rifiuti e dunque della (comune) volontà delle varie Regioni di cercare di evitare l'acco-

(1) Il presente lavoro è stato elaborato all'esito dell'intervento tenutosi al XVI Convegno di studi dal titolo «Il ciclo dei rifiuti: da scarto a risorsa (procedure, accordi, redditività nella tutela dell'ambiente)», organizzato – nell'ambito del programma su «Il diritto amministrativo che cambia, per fare il punto su ...» – dall'Università degli Studi di Udine (Facoltà di giurisprudenza, Cattedra di diritto amministrativo) e dall'Associazione Avvocati Amministrativisti del Friuli Venezia Giulia, tenutosi a Villa Manin di Passariano (Udine) in data 5 aprile 2013.

ggenza nel proprio territorio dei rifiuti di provenienza extraregionale nonché il loro relativo smaltimento.

In questo contesto, le norme di legge che presiedono il sistema, vengono interpretate nella loro concreta attuazione, dalla giurisprudenza su cui pure ci si soffermerà.

Al fine poi di fornire concretezza ai principi così rappresentati e per rispondere al meglio alla funzione del Sottoscritto, che in questo convegno è quella dell'avvocato esperto nel settore, nel prosieguo si richiamano altresì tre casi derivanti dall'esperienza processuale, che bilanciano i principi di programmazione con quelli della gerarchia, e che ci si augura siano idonei a suscitare dibattito. Gli episodi trattati sono dunque i seguenti: il primo è correlato all'individuazione di una discarica per inerti, già cava; il secondo è relativo al c.d. *car fluff* (o *Automotive Shredder Residue - ASR*), cioè alle possibilità di trasformazione energetica dei residui non metallici che rimangono a valle delle operazioni di frantumazione di autoveicoli; il terzo è correlato alla produttività dei siti inquinati ed alla contestuale accelerazione della loro bonifica naturale, attraverso il «fitorimedio».

2. Prendiamo dunque avvio dalla «gerarchia dei rifiuti», che è posta dalla Direttiva quadro sui rifiuti (2), ed è ripresa dal Testo Unico in materia ambientale (il d.lgs. n. 152/06 e s.m.i. ed in particolare dall'art. 179), in cui è delineato l'ordine di priorità degli interventi in materia. Ordine di priorità che è ispirato alla tutela della salute umana – che si sviluppa in giurisprudenza con l'elaborazione del principio di precauzione (3) – e dell'ambiente (inteso in senso ampio, e cioè relativo ad acqua, aria, suolo, fauna e flora, senza trascurare l'inquinamento acustico o olfattivo, ed al paesaggio).

Ebbene. Il primo principio della citata «gerarchia» è quello della *prevenzione*, la cui «primazia» conferma la finalità della politica europea e nazionale sui rifiuti volta a ridurre al minimo le conseguenze negative sulla salute e sull'ambiente della produzione e della gestione dei rifiuti. Un'attenzione che parte dalla fase di produzione dei beni, sì che è stimolato lo studio per la produzione di prodotti non nocivi da immettere sul mercato, che a loro volta siano più facilmente smaltibili e che non producano quindi nocività in sede di smaltimento; un'attenzione che è rivolta altresì allo sviluppo di tecnologie pulite e non inquinanti, ai fini del relativo smaltimento del rifiuto.

(2) La più recente Direttiva rifiuti è la n. 2008/98/CE che abroga la precedente Direttiva 2006/12/CE, per (cfr. 8° Considerando) «precisare alcuni concetti basilari come la definizione di rifiuto, recupero e smaltimento, per rafforzare le misure da adottare per la prevenzione dei rifiuti, per introdurre un approccio che tenga conto dell'intero ciclo di vita dei prodotti e dei materiali, non soltanto della fase in cui diventano rifiuti, e per concentrare l'attenzione sulla riduzione degli impatti ambientali connessi alla produzione e alla gestione dei rifiuti, rafforzando in tal modo il valore economico di questi ultimi».

(3) E, vedremo, che questo principio rappresenta il punto centrale nel secondo caso concreto di seguito illustrato.

Il secondo principio è più articolato, ed afferisce a quella che si può definire la «*società del riciclaggio*»; con esso si mira ad operare il recupero dei rifiuti mediante loro riciclo, reimpiego e riutilizzo, fino ad ottenere una produzione energetica appunto attraverso un loro alternativo utilizzo. In questo contesto la raccolta differenziata dei rifiuti è, ovviamente e comprensibilmente, centrale (4).

Il terzo principio (*rectius* livello) della scala gerarchica, afferisce lo smaltimento; la discarica (5) è dunque l'ultima opzione.

Sulle discariche è necessaria una precisazione (anche senza dilungarsi sul punto), poiché con esse si apre uno scenario che è di estrema delicatezza. Il mondo delle discariche è ambientalmente sensibile; per un verso perché rileva la loro localizzazione (con molte implicazioni, non ultime quelle sul trasporto e sull'ammasso dei rifiuti), tanto che deve predisporre per esse una rete adeguata, accessibile e differenziata (6); per altro verso perché nonostante tutte le attenzioni (e dunque si capiscono sul punto le premure della UE), il percolato derivante dalla decomposizione del rifiuto cola comunque, con un conseguente rischio per le acque superficiali, freatiche e del suolo. Ecco la ragione per cui le discariche devono essere correttamente realizzate, attentamente utilizzate a seconda della tipologia del rifiuto; vi deve essere poi grande attenzione nel conferimento del rifiuto e dunque una caratterizzazione previa. Profilo altrettanto importante rispetto alla fase di esercizio – che pure ci si limita ad accennare – è poi quello della gestione post operativa della discarica (aspetto che incide sul *business plan* aziendale e sulle tariffe per lo smaltimento), con il relativo monitoraggio dopo la chiusura dell'impianto ed il ripristino ambientale.

3. Come innanzi detto, dopo i principi della «gerarchia» occorre altresì considerare i principi relativi alla pianificazione dei rifiuti che – come si può ben notare – sono strettamente connessi a quelli gerarchici appena illustrati.

(4) L'obiettivo era quello per cui al dicembre 2012 si sarebbe dovuto raccogliere il 65% dei r.s.u.; ove ciò non fosse stato ci sarebbe stata l'addizionale del 20% addebitata ai Comuni inadempienti.

(5) Si deve ricordare la Direttiva discariche 1999/31/CE del 26 aprile 1999, attuata con il d.lgs. n. 36 del 13 gennaio 2003, richiamato nella sua validità dall'art. 182, comma 7, del d.lgs. n. 152/06, che ha previsto appunto «che le attività di smaltimento in discarica sono disciplinate» da detto decreto.

(6) Ogni tipologia di rifiuto, è regolata da apposita Direttiva nonché dalla normativa interna. Per le «apparecchiature elettriche ed elettroniche» la Direttiva RAEE 2002/96/CE come modificata dalle Direttive 2003/108/CE, 2008/34/CE, 2008/112/CE; per i «rifiuti pericolosi» c'è la Direttiva 91/689 CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991; per i «policlorodifenili (PCB) e policlorotrifenili (PCT)», sussiste la Direttiva 96/59/CE del Consiglio del 16 settembre 1996; per gli «oli usati», il d.lgs. n. 95 del 27 gennaio 1992 e s.m.i. attuativo della Direttiva 75/439/CEE e 87/101/CEE; per «pile e accumulatori», il d.lgs. n. 188, del 20 novembre 2008, attuativo della Direttiva 2006/66/CE a sua volta abrogativa della Direttiva 91/157/CEE; per gli «imballaggi», il d.lgs. n. 152, del 3 aprile 2006, Titolo II, della parte IV.

A tal fine credo si possa partire da un esempio. Il «motto» «*da rifiuti a risorsa*» è nella *home page* della Regione Lazio che ha recentemente (ri)approvato il Piano rifiuti, pubblicato sul BUR nel marzo 2012; un Piano che mira dichiaratamente a perseguire tale finalità. E tuttavia il Piano è stato stigmatizzato dal TAR (7) (con una sentenza sospesa nella sua esecutività dal Consiglio di Stato) invero proprio per l'asserto mancato rispetto delle indicazioni che la Commissione aveva formulato in sede di procedimento di infrazione.

Qui la storia è annosa e non mi voglio dilungare: essa si avvia nel 2002 quando la Commissione europea richiama l'Italia al rispetto delle direttive in materia, con riguardo all'indicazione dei luoghi adatti allo smaltimento nonché alle modalità di gestione, in riferimento (tra l'altro anche) al Piano laziale da poco, all'epoca, approvato. È per superare tali censure che il Piano regionale è stato rielaborato; ed è ancora *sub iudice*. Non entro nel merito, ma è evidente che le barriere statali in tema di rifiuti e di ambiente sono ormai da tempo superate sotto il profilo della formazione normativa, avendo assunto la UE una primazia normativa cui gli Stati e le Regioni devono sottostare; proprio quelle Regioni che sono le autorità competenti alla predisposizione dei Piani rifiuti (8) che (9) analizza la situazione di fatto, indica le misure da adottare localizzando tipologia e numero di discariche, valuta la coerenza tra dette misure e gli obiettivi di tutela dell'ambiente e della salute, comprende i piani di bonifica delle aree inquinate.

Ebbene: il richiamo alla sentenza del TAR Lazio appena svolto, trova giustificazione nel fatto che vengono in essa riportati i (tre) principi della pianificazione, cui – come accennato – ogni Piano regionale deve ispirarsi.

Ci si riferisce al principio della *programmazione* (il ciclo integrato dei rifiuti impone una pianificazione rigorosa, acquisendo preventiva-

(7) Ci si riferisce alla sentenza n. 121 dell'11 gennaio 2013, appellata in Consiglio di Stato, r.g. n. 1862/13, sez. V, che, con ordinanza n. 1358 resa nella camera di consiglio il 16 aprile 2013, l'ha sospesa nella sua esecutività per l'asserita esistenza di un pregiudizio irreparabile correlato altresì ad una possibile procedura di infrazione comunitaria che avrebbe potuto da essa derivare.

(8) Sulla rilevanza della funzione regionale va ricordato l'intervento della Consulta sulla Regione Campania (sentenza del 4 dicembre 2009, n. 314), secondo cui «l'autosufficienza di smaltimento all'interno di ogni ambito (art. 201, comma 5) è possibile attraverso l'unità d'indirizzo che solo la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento può assicurare (art. 199, comma 3, lettera m). Tale impostazione unitaria della pianificazione al livello individuato dal legislatore statale, assunta a valore imprescindibile, non è derogabile dal legislatore regionale; ne consegue l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non prevede che il piano regionale di gestione rifiuti non contenga anche le misure atte a promuovere la regionalizzazione nella raccolta, cernita, smaltimento dei rifiuti».

(9) Ci si riferisce all'art. 199, comma 1, del d.lgs. n. 152/06, come modificato dal d.lgs. n. 205/10.

mente il consenso popolare più ampio possibile); della *prossimità* (indicato nell'art. 182 *bis* del T.U. ambiente), per cui ogni bacino deve gestire, riciclare, recuperare e smaltire i rifiuti che ha prodotto presso impianti il più possibile vicini al luogo di loro produzione; dell'*autosufficienza* (anch'esso disciplinato dall'art. 182 *bis* del T.U. dell'ambiente), che tende a far sì che la dotazione impiantistica garantisca tendenzialmente l'autosufficienza, anche nell'ottica del principio di responsabilità nella produzione di rifiuti (10).

Principi – questi ultimi – che hanno ispirato ad esempio le scelte emergenziali sulla discarica di Roma svolte dal Ministero e dal giudice amministrativo (11) e che hanno visto attuati in prima battuta da quest'ultimo, i principi di prossimità e di autosufficienza, in un secondo momento ritenuti – sempre dal g.a. – recessivi dinanzi al principio della tutela della salute ed al danno (comparativamente maggiore della possibile giacenza dei rifiuti per l'asserito avvenuto colmamento della discarica romana, rispetto a quello del progressivo riempimento di altre discariche altrove localizzate).

4. I principi appena delineati, hanno consentito di trovare soluzioni giurisprudenziali alla questione spinosa delle barriere regionali (quelle cioè poste dalla legislazione regionale) nel trattamento/smaltimento dei rifiuti, e dunque della (comune) volontà delle varie Regioni di cercare di evitare lo smaltimento di quei rifiuti di provenienza extraregionale.

Credo che il punto possa essere fatto sulla base di una recente sentenza del Consiglio di Stato (12) che riporta l'ampia giurisprudenza costituzionale (13) che si è sviluppata sull'argomento. Al riguardo, la Corte costituzionale ha rilevato in varie circostanze come la propria giurisprudenza fosse pervenuta ad una duplice soluzione in relazione alla tipolo-

(10) «In conformità all'art. 5, n. 1, della Direttiva n. 2006/12/CE, relativa ai rifiuti, gli Stati membri devono adottare le misure appropriate per la creazione di una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento dei rifiuti che consenta, da un lato, alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti e, dall'altro, ai singoli Stati membri di mirare al conseguimento di tale obiettivo. A tal fine, gli Stati membri devono tener conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti» (CGUE, sez. IV, 4 marzo 2010, n. 297) «e dispongono di un margine di discrezionalità nella scelta della base territoriale che ritengono adeguata per conseguire un'autosufficienza nazionale in termini di capacità di smaltimento dei rifiuti, e così permettere alla Comunità di assicurare essa stessa lo smaltimento dei suoi rifiuti» (ancora CGUE, sez. IV, 4 marzo 2010, n. 297).

(11) Il richiamo è a TAR Lazio sez. II bis, ordinanza n. 692 del 8 febbraio 2013, poi riformata dall'ordinanza Cons. Stato, sez. VI, n. 792 dell'8 marzo 2013.

(12) Cfr. Cons. Stato, sez. VI del 19 febbraio 2013 n. 993.

(13) Il riferimento è ai giudizi sulla legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Piemonte 13 aprile 1995, n. 59 (Norme per la riduzione, il riutilizzo e lo smaltimento dei rifiuti) e delle leggi della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 1996, n. 22 (articolo 29) e 28 novembre 1988, n. 65 (articolo 16, comma 4), aventi ad oggetto norme in materia di smaltimento dei rifiuti solidi. La Corte le ha dichiarate incostituzionali (rispettivamente, con

gia dei rifiuti in questione, che – come detto – il Consiglio di Stato recepisce e pone a fondamento del suo *decisum*.

Ed allora è possibile dire – sotto un primo profilo – che il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale è pienamente applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi (14); è evidente che qui vengono considerati sia il criterio della prossimità sia quello dell'autosufficienza. In altre parole il criterio del luogo d'origine, valutato insieme con l'assenza di elementi di pericolosità, si può seguire in rapporto a detti rifiuti urbani non pericolosi, rispetto ai quali «l'ambito territoriale ottimale per lo smaltimento» è considerato «logicamente limitato e predeterminabile in relazione ai luoghi di produzione», stabilendo infatti l'art. 23 del d.lgs. n. 22/1997 che esso coincida di regola con il territorio provinciale, in modo da garantire al suo interno l'autosufficienza dello smaltimento (15).

Invece (e siamo al secondo profilo), il criterio della pericolosità è stato ritenuto prevalente rispetto a quello del luogo di produzione, in riferimento ai rifiuti che si definiscono appunto «pericolosi», giacché per il loro smaltimento, date le loro caratteristiche, appare prioritaria, alla luce del principio desumibile dall'art. 5, comma 3, lettere *b*) e *c*), del d.lgs. n. 22/1997, l'esigenza di impianti appropriati e specializzati nonché di tecnologie idonee; esigenza che contrasta con una rigida determinazione di ambiti territoriali ottimali e con la connessa previsione di autosufficienza locale nello smaltimento. Analogo discorso è da farsi per i rifiuti «speciali», siano essi pericolosi o meno (16), che secondo la classificazione dell'art. 7 del citato d.lgs. n. 22/1997, costituiscono una variegata tipologia, comprensiva di numerose categorie, alcune delle quali anche pericolose, delle quali non è agevole determinare preventivamente il luogo d'origine, né la dimensione quantitativa e qualitativa del ma-

sentenze 14 luglio 2000, n. 281 e 19 ottobre 2001, n. 335). La Corte ha osservato che le norme che sostanzialmente disponevano il divieto di smaltimento nelle discariche regionali dei rifiuti di provenienza extraregionale ascrivibili alla categoria dei «rifiuti speciali non tossici e non nocivi», andavano valutate alla luce del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, disciplinante la «gestione dei rifiuti» mediante disposizioni che si autoqualificano principi fondamentali della legislazione statale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, sancendone l'incostituzionalità nei casi appena esposti. Sull'argomento si richiama altresì la sentenza Corte costituzionale n. 10 del 23 gennaio 2009, con cui è stata ritenuta illegittima, per contrasto con l'art. 120 Cost., la L.R. Puglia n. 29/07, all'art. 3, comma 1, che prevedeva un divieto relativo allo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale, nel senso che subordinava alla condizione «che quelli siti nella Regione Puglia fossero gli impianti di smaltimento appropriati più vicini ai siti di produzione dei medesimi rifiuti speciali».

(14) Nonché ai rifiuti speciali assimilabili (come da sentenza Corte costituzionale n. 196/1998).

(15) Sul punto la citata sentenza (Consiglio di Stato, sez. VI del 19 febbraio 2013 n. 993); il riferimento è quello che si individua nel primo degli esempi più avanti elencati, in relazione alle soluzioni applicate nel concreto nel contesto della gerarchia del rifiuto.

(16) Cfr. Cons. Stato, sez. V, del 25 agosto 2008, n. 4067.

teriale da smaltire; per essi il legislatore statale non predetermina un ambito territoriale ottimale, che valga a garantire l'obiettivo specifico dell'autosufficienza nello smaltimento (17). Ne consegue che per tali rifiuti (dunque per quelli pericolosi e per quelli speciali) si deroga (seppur parzialmente) al principio della prossimità e dell'autosufficienza e, mentre il principio della programmazione deve predeterminare per essi le modalità migliori anche per la allocazione di discariche speciali, ciò che prevale per la loro allocazione è il criterio della specializzazione dell'impianto di smaltimento; un criterio che – secondo la citata recente pronuncia del Consiglio di Stato – va comunque integrato con il rammentato principio della prossimità, che va considerato nei limiti del contesto geografico e del luogo di produzione del rifiuto in modo da ridurne il più possibile la movimentazione, secondo la previsione dell'art. 22, comma 3, lettera c), del citato d.lgs. n. 22/1997 (18).

5. Si è parlato di principi di gestione e programmazione del rifiuto, e di come essi vengano applicati in base alla relativa gerarchia; ecco ora alcuni esempi in ordine alla loro relativa applicazione pratica ed alle possibilità che un rifiuto possa in qualche modo diventare una risorsa.

5.1. Il primo esempio che si vuole rappresentare – con i limiti tipici e ovvii dell'esemplificazione – mira a diminuire l'impatto ambientale di una cava dismessa utilizzandola come discarica di rifiuti inerti, nel tentativo di farla diventare una risorsa ambientale – paesaggistica – economica.

Si applicano all'esempio che ci occupa il principio di prossimità e di autosufficienza; nell'ambito della richiamata gerarchia, pur partendo dall'ultimo livello (quello della discarica) si riesce a giungere al livello superiore del recupero paesaggistico dell'area.

5.2. Come noto l'attività estrattiva contribuisce allo sviluppo economico, produttivo e occupazionale; e tuttavia le cave importano attività che alterano irrimediabilmente i caratteri originari del territorio; una volta cessata l'attività estrattiva poi, il territorio rimane profondamente modificato, con la cancellazione dei caratteri morfologici originari e l'alterazione degli originali parametri chimici, fisici e ambientali (risulta sparito il sistema vegetale e si assiste ad una maggiore vulnerabilità del sistema idrogeologico superficiale e sotterraneo).

(17) Infatti fissato in modo espresso dall'art. 5, comma 3, lett. a, del citato d.lgs. n. 22/1997, per i soli rifiuti urbani non pericolosi.

(18) Il Consiglio di Stato (sempre nella citata sentenza sez. VI del 19 febbraio 2013 n. 993) ha ritenuto incongruo 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, lettera b), del decreto legislativo n. 22 del 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. 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.

Da qui la necessità di un recupero ambientale della cava dismessa, che può essere ad esempio effettuato utilizzando questa stessa come discarica per rifiuti inerti (19). Questi ultimi infatti, non subiscono alcuna trasformazione significativa ed hanno un percolato inesistente (o trascurabile).

Dunque una cava che diviene discarica; una discarica che, colmata di inerti, rende possibile la piantumazione al suo colmo appunto di specie vegetali, sì che si ottiene un progressivo recupero ambientale, il più possibile compatibile con il paesaggio (20); viene da evidenziare peraltro che presupposta ad una tale attività vi è la rammentata programmazione urbanistica/paesaggistica delle aree interessate.

Proprio l'attività di recupero paesaggistico così descritta può avvenire ed essere ottimizzata con l'aiuto della tecnica più moderna (21) se, ancora con riferimento ad una discarica chiusa, tombata e ricoperta di vegetazione, si recupera l'acqua piovana che l'attraversa (sì che si evita il suo inserimento in falda) e, riportata meccanicamente alla sommità della discarica, viene assorbita dalle piante quivi presenti. Un passaggio ulteriore, quest'ultimo, per un recupero ambientale che riesce ancor meglio a trasformare un rifiuto in una risorsa paesaggistica.

6. Il secondo esempio, evidenzia un'operazione (che si rivela un interessante tentativo) che avrebbe consentito di operare un importante passaggio nella gerarchia dei rifiuti; quello appunto di effettuare un recupero del rifiuto nel senso più pieno del termine, giungendo alla produzione energetica.

Ci si riferisce al c.d. *car fluff* (cioè *al c.d. Automotive Shredder Residue*). Si tratta di rifiuti speciali pericolosi, dunque derogatori nel loro trattamento del principio di prossimità e di autosufficienza, per i quali va effettuata una corretta previa pianificazione; non a caso il g.a. - che qui è stato interessato - ha (implicitamente stigmatizzato la pianificazione operata ed ha) applicato il principio di precauzione nell'ottica della salvaguardia della salute dei cittadini, ponendo quindi in subordine il principio del recupero energetico e della tecnologia innovativa.

6.1. Ma andiamo con ordine. Il *car fluff* è strettamente connesso con i veicoli fuori uso (22), cui è a sua volta collegata la questione dell'incenerimento dei rifiuti non pericolosi diversi dai rifiuti urbani (23).

Si consideri che le autovetture a fine vita: *i*) vengono stoccate in un impianto di demolizione ove vengono trattate con una serie di attività di smontaggio e recupero (di alcune parti da riciclare quali blocco motore,

(19) Il riferimento normativo è alle terre e rocce da scavo di cui all'art. 186 del d.lgs n. 152/06, cui sono assimilati (comma 7-ter) i residui provenienti dall'estrazione marmi e pietre.

(20) Superando un irrealizzabile concetto di ripristino ambientale, in ottemperanza all'art. 186 comma 7 bis del d.lgs. n. 152/06.

(21) Ci si riferisce ad una sperimentazione nei pressi di Narni.

(22) Direttiva 2000/53/CE con il d.lgs. n. 209 del 24 giugno 2003 e s.m.i.

(23) Il riferimento normativo è il d.lgs. n. 133 dell'11 maggio 2005, in attuazione della Direttiva 2000/76/CE.

marmitte, cerchioni ... tutti rottami pesanti di valore; compattazione della carcassa e stoccaggio provvisorio dopo la bonifica, con materiali inquinanti, come il carburante, i liquidi refrigeranti, lavavetri, olio ..., i fari al mercurio, gli pneumatici, etc.); tutte fasi delicatissime sì da consigliare un adeguato controllo degli autodemolitori; *ii*) le autovetture (o meglio quel che ne rimane) proseguono poi per l'impianto di frantumazione, attraverso il quale, all'esito di un processo complesso, si giunge alla separazione dei materiali metallici, per reinserirli nella filiera produttiva; il residuo è costituito da materiali di scarto, definito *car fluff* e consistente – si ripete – nei residui non metallici all'esito della frantumazione dei veicoli (24). Tali caratteristiche fanno sì che non si possa effettuare a priori e generalisticamente una classificazione del *car fluff*, poiché esso dipende dalla tipologia di autovettura smaltita e dalle tecniche a monte di disassemblaggio e frantumazione; e tuttavia ha contenuti energetici per cui vale la pena provarne una lavorazione, anche alla luce della quantità di materiale che viene prodotto (25).

6.2. Ecco dunque il caso. Nel 2006 il Ministero dell'Ambiente ed una primaria Azienda italiana hanno sottoscritto un Accordo di programma (26) per promuovere lo sviluppo di tecniche appropriate e di sistemi di controllo per il riciclo delle componenti plastiche ed il recupero energetico delle restanti frazioni del *car fluff* al fine di produrre energia elettrica utilizzando un impianto di incenerimento con recupero energetico (27).

Dunque una iniziativa interessante e nuova; che, come sempre accade in casi «nuovi», evidenzia la compresenza di aspetti da valutare, nonché di interessi anche tra loro confliggenti e dunque da bilanciare nel

(24) È una «miscela eterogenea, costituita da materiali organici (plastiche, gomma, tessuti ...) e inorganici (metalli, vetri, ...) e può rivestire carattere di pericolosità in conseguenza della possibile presenza di tenori elevati di composti contaminanti sia di natura organica (idrocarburi ...) che inorganica (metalli) che sono inizialmente presenti come costituenti di componenti e/o fluidi di servizio del veicolo a fine vita (VFV)»; così lo studio dell'ENEA (P. DE STEFANIS, V. IABONI, V. VALENT) su «*Il recupero energetico dei residui da autodemolizione*», Roma, 2011; uno studio che è stato tenuto presente più volte nella relazione cui questo scritto afferisce ed in particolare in questa parte.

(25) In effetti dal citato studio dell'ENEA emerge che in Europa si producono annualmente circa 2 milioni di tonnellate di tale rifiuto, che per lo più vanno in discarica ovvero in impianti di termovalorizzazione o incenerimento. In Italia si producono circa 300.000 tonnellate all'anno, che sono tutte destinate in discarica; in Germania, è possibile stoccarlo in sicurezza all'interno di miniere di salgemma, in attesa del relativo trattamento; in Svizzera da oltre un decennio ne è invece vietato il conferimento in discarica.

(26) Un Accordo di programma (non di natura urbanistica, a variante di PRG), ma una sorta di protocollo d'intesa programmatico, previsto dall'art. 206 d.lgs. n. 152/06 comma 1, lett. *f*) che prevede «la sperimentazione, promozione e attuazione di attività di riutilizzo, riciclaggio e recupero rifiuti»; un istituto previsto altresì con riguardo agli interventi di bonifica (art. 246) sì che in tali ipotesi con detti Accordi vengono definiti tempi e modalità per la loro esecuzione.

(27) Altre modalità di trattamento – come si evincono dal citato studio del

corretto esercizio dell'azione amministrativa. Da un lato un privato che ha investito ingenti somme di denaro per lo sviluppo di un progetto; che ha un incarico «ufficiale» e che dunque mira a svolgere un'attività di interesse pubblico quale è quella del ri-utilizzo del *car fluff*, a tal fine utilizzando le «migliori tecniche disponibili» (*Best Available Technologies*). Dall'altro lato l'Amministrazione che tale «incarico» ha assentito, che apprezza i benefici per il mancato conferimento in discarica di un tale rifiuto, ma che pure deve verificare l'eventuale impatto sull'ambiente e sulla salute della relativa lavorazione.

6.3. Dopo due anni di sperimentazioni la società proponeva all'Amministrazione di passare dalla fase di sperimentazione a quella della produzione. Ma all'esito della Conferenza dei servizi decisoria, era reso parere negativo all'iniziativa, operandosi così un rigetto che a ben vedere non avrebbe potuto chiudere totalmente la porta ad una nuova fase, laddove gli elementi ostativi emersi fossero stati rimossi ed il progetto fosse stato per ipotesi radicalmente modificato.

È comunque avverso tale provvedimento di diniego che si avvia il contenzioso. È interessante sul punto vedere come il TAR (28) ha applicato nella specie il principio di precauzione (29), che fa recedere i principi di riutilizzo e recupero energetico. I rischi non chiari delle conseguenze, l'incidenza su un sistema antropico che era ritenuto compromesso, impongono a dire del TAR, su coloro che operano la sperimenta-

l'ENEA – sono le seguenti: *a*) impianto di co-incenerimento cioè «un qualsiasi impianto ... la cui funzione principale consiste nella produzione di energia o di materiali e che utilizza rifiuti come combustibile normale o accessorio»; tecnica sperimentata specialmente in Svizzera ed in Germania, di lieve impatto economico per lo più svolta in impianti di recupero energetico di rifiuti urbani; ma anche in impianti siderurgici (= altoforni per la produzione di acciaio), in cementifici, potendo essere utilizzato anche come agente riducente o combustibile alternativo parziale (un caso pilota in Austria a Linz); *b*) trattamento termico (adottato in Giappone) con processi combinati di gassificazione e pirolisi o combustione ad alta temperatura.

(28) Ci si riferisce al TAR del Lazio, sez. I *ter*; che ha definito il giudizio relativo con la sentenza n. 7787/11, avverso la quale pende appello. Merita seppure in nota segnalare che il g.a. ha ritenuto che il verbale della conferenza di servizi decisoria pur rappresentando un atto endoprocedimentale, e dunque necessitando il procedimento di un atto di esso conclusivo (che sarebbe stato il provvedimento dell'ufficio VIA), aveva un connotato di lesività che ne avrebbe consentito l'immediata impugnazione, poiché in un'ottica sostanzialista va preso atto che in casi come questo «tale determinazione già rivela in termini espliciti la decisione finale che finisce per assumere carattere meramente esecutivo e/o riproduttivo»; ciò che ha consentito di affermare al g.a. la ritualità dell'impugnazione.

(29) Come recepito dal Trattato dell'Unione europea all'art. 191 e in precedenza dal Trattato comunitario, come interpretato dalla Comunicazione della Commissione, del 2 febbraio 2000, [COM(2000) 1 def. e come sancito – a livello nazionale – nell'art. 178 del d.lgs. n. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente). A dire del TAR esso si fonda in termini giuridici sull'art. 15 della Dichiarazione di Rio

zione un onere della prova a totale loro carico. Ecco allora il punto: in casi come quello di interesse (così la sentenza citata), «in presenza di fattori di rischio già evidenziatisi in una determinata zona, il principio di precauzione assume maggiore consistenza, tanto da legittimare l'Amministrazione ad assumere la decisione di non aggravare la situazione mediante la realizzazione di un impianto (...). Posto che il caso in esame, rivela una situazione ambientale caratterizzata da profili di specifica e documentata sensibilità, anche la semplice «possibilità» di un'alterazione negativa del grado di inquinamento non può essere trascurata ed, anzi, assurge a valido motivo di opposizione alla realizzazione dell'attività. Sotto questo profilo, la valutazione di impatto ambientale perde la sua natura di mero giudizio tecnico per assumere profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano degli interessi pubblici in rilievo (cfr., tra le altre, C.d.S., n. 1462 già citata; C.d.S., Sez. VI, 30 gennaio 2004, n. 316), con la conseguenza che la scelta – in ultimo – effettuata di non sottoporre beni di primario rilievo costituzionale – quali la salute e l'ambiente – ad ulteriori fattori di rischio sfugge al sindacato giurisdizionale».

Così dunque il g.a., che nella specie e dunque in prime cure (si è detto che pende appello), ha applicato in modo fermo il principio di precauzione giudicandolo prevalente sulla possibilità di recupero energetico.

7. Il terzo esempio che propongo, afferisce la possibilità di utilizzo di siti contaminati con il relativo loro recupero (30) attraverso il «fitorimediazione». Si vuole rappresentare così un passaggio ad un livello più elevato nella «gerarchia dei rifiuti».

del 1992, per cui «In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation», e cioè «al fine di proteggere l'ambiente, un approccio cautelativo dovrebbe essere ampiamente utilizzato dagli Stati in funzione delle proprie capacità. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di una piena certezza scientifica non deve costituire un motivo per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale». Il principio, secondo la Commissione europea è richiamabile «quando un fenomeno, un prodotto o un processo può avere effetti potenzialmente pericolosi, individuati tramite una valutazione scientifica e obiettiva, se questa valutazione non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza. Il ricorso al principio si iscrive pertanto nel quadro generale dell'analisi del rischio (che comprende, oltre la valutazione del rischio, la gestione e la comunicazione del rischio) e più particolarmente nel quadro della gestione del rischio che corrisponde alla fase di presa di decisione, ed è invocabile solo nell'ipotesi di un rischio potenziale, e non può in nessun caso giustificare una presa di decisione arbitraria. Il ricorso al principio di precauzione è pertanto giustificato solo quando riunisce tre condizioni, ossia: i) l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi; ii) la valutazione dei dati scientifici disponibili; iii) l'ampiezza dell'incertezza scientifica.

Si è dinanzi ad aree che sono sottratte alla disponibilità del proprietario (e non a causa di comportamenti allo stesso imputabili), in ragione di una loro situazione ambientale compromessa. Con il «fitorimedio» (un esempio di *green technology*), e cioè con lo sfruttamento della capacità di alcune specie vegetali di interagire con gli inquinanti presenti nel substrato di crescita, per un verso il proprietario ri-ottiene la disponibilità del bene anche sotto il profilo di una prospettiva reddituale dello stesso, operandosi il recupero energetico del prodotto primario (bioenergie legnose); per altro verso la piantumazione sull'area opera una accelerazione naturale della sua bonifica; il tutto grazie alla *green technology*.

7.1. In particolare l'esperienza processuale di riferimento è legata al pioppo ed alla Valle del Sacco, dichiarata in emergenza socio economico ambientale nel 2005 tanto da essere inserita tra i siti di interesse nazionale (31) per inquinamento da lindano, un insetticida in passato molto usato, e tuttavia cancerogeno che si degrada lentamente; dal fiume Sacco – nel quale era stato inserito – l'inquinante aveva contaminato i terreni limitrofi che, utilizzati a pascolo, lo avevano trasferito nel latte (32). Da qui appunto le previsioni di intervento emergenziale, con, nella prima fase, l'abbattimento di animali (7.000 capi) e l'interdizione delle aree ai pascoli; ciò che provocava una sostanziale chiusura delle aziende agricole nella zona e che avviava un contenzioso, volto ad ottenere almeno indennizzi. Un contenzioso che aumentava di intensità quando il Commissario nominato per far fronte alla situazione emergenziale proponeva come parte dell'indennizzo la piantumazione di pioppi; la proposta non era invero compresa dagli agricoltori che solo dopo del tempo e l'avvenuta erogazione di una prima tranche di aiuti finanziari, affrontavano più serenamente la vicenda apprezzando l'opportunità (compatibile anche con le finanze pubbliche) loro offerta di ottenere un ristoro e risanare nello stesso tempo la loro stessa area.

7.2. In effetti il sistema proposto come soluzione merita attenzione. I pioppi – preferibilmente su terreni agricoli – vanno piantati molto vicini (*Short rotation forestry*; con cicli di taglio brevi di 2/4 anni); le radici si

(30) In applicazione dell'all. 3 del d.lgs. n. 152/06 parte IV tit. V in materia di «criteri generali per gli interventi di bonifica e messa in sicurezza».

(31) La parte interessata del fiume è di circa 80 km. e le sponde sono anch'esse interessate per detta lunghezza, fino a 300 metri all'interno, con una superficie molto estesa. L'inserimento tra i SIN è intervenuto con l'art. 11 quaterdecies., comma 15, L. n. 248 del 2 dicembre 2005, di conv. D.L. n. 203 del 20 settembre 2005, adottato su richiesta dell'Ufficio commissariale per le emergenze nella Valle del Sacco, istituito a sua volta con D.P.C.M. del 19 maggio 2005, e la cui funzione e poteri sono stati definiti con O.P.C.M. del 10 giugno 2005, n. 3447 e dalla O.P.C.M. del 14 luglio 2005, n. 3447. Si badi che in Italia ci sono 54 SIN con una popolazione potenziale esposta di circa 6/8 m.ni di persone, il 3% del territorio nazionale; terreni contaminati la cui bonifica è eccessivamente costosa e l'utilizzo ai fini agricoli interdetto.

(32) A. MASSACCI, D. BIANCONI, P. PARIS, *Pioppicoltura a turno di taglio breve per bionergia e fitorimedio*, in *Silvae (riv. CFS)*, 2012, VII, 15-18, 125 e ss.

espandono naturalmente e lungo di esse si crea un microambiente nel suolo che facilita la proliferazione e l'attività di microrganismi che degradano l'inquinante; gli alberi sono per parte loro «puliti» e – come prodotto primario – rappresentano biomassa da utilizzare a fini energetici; a latere, l'espansione delle radici consente l'accelerazione della bonifica dell'area, a costo limitato e di basso impatto.

Si badi che il terreno inquinato è posto in tal modo a reddito poiché il prodotto primario di produzione del terreno è il pioppo, volto all'attività agro energetica; con ciò tutelandosi il diritto di proprietà costituzionalmente garantito ed evitando dispendio di denaro pubblico nonché contenzioso giudiziale; dunque la bonifica è conseguenza naturale accelerata della piantumazione (33). In tal modo si attivano processi di *ripristino ambientale* (= interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica) e di «*misure di riparazione*» (= misure dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali danneggiati), occupando per di più le superfici disponibili in modo uniforme ed impedendo altri utilizzi dell'area (quello agricolo o agropastorale difficile da contrastare anche in presenza di ordinanze di divieto).

Da una parte dunque l'area si bonifica e il benefit ambientale è per tutti; dall'altra il fitorimedio consente ai proprietari delle aree di avere una produzione di biomassa, che ai sensi della normativa vigente è un combustibile a tutti gli effetti e che dunque garantisce loro un ritorno economico. Così ad esempio il Commissario per la Valle del Sacco autorizzava al trasporto dei pioppi fino all'impianto di trasformazione bioenergetica (anche a spese dell'amministrazione «laddove non risultino impianti ubicati entro 30 km dal luogo di produzione»); naturalmente l'auspicio è quello di realizzare una c.d. «filiera corta», applicando al meglio i principi di prossimità ed autosufficienza, con la conseguente consumazione delle biomasse nel bacino di interesse.

8. Ecco dunque: si sono illustrati alcuni esempi di come i rifiuti possano diventare risorsa fruibile, e si è visto come a tal fine si deve prendere avvio dalla pianificazione tenendo conto che «i rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo», «senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora», e che «la gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti» (34) come interpre-

(33) Nella nostra esperienza processuale si sono «incontrati» i pioppi; ma la scelta tra questi ed altri alberi è legata allo stato dei luoghi ed al relativo loro inquinamento; «è lecito paragonare le piante a dei veri e propri «macchinari di bonifica» alimentati da energia solare (...) innescano una serie di processi che tendono a migliorare la composizione e la struttura del suolo sul quale vegetano» (così A. MASSACCI, P. DE ANGELIS, A. SCONOCCHIA), in *Fitorimedio e valorizzazione energetica per siti contaminati e orfani*, in www.arpa.umbria.it/resources/documenti/suolo, p. 28.

(34) Così l'art. 178, comma 2 e comma 3, del Codice dell'ambiente.

tati dalla giurisprudenza. In questo contesto appunto, gli esempi che si sono proposti illustrano nuove strade che – a prescindere da come si sono sviluppate nella specie – non sono da abbandonare poichè sono proprio le nuove strade quelle da percorrere per trovare una soluzione efficace e condivisa. È infatti necessaria la collaborazione e consapevolezza di tutti, poiché il (non) corretto utilizzo del rifiuto ha impatti immediati sulla salute ancor prima che sull'ambiente (e troppo spesso di ciò non ci si rende conto); tutti dunque si è chiamati a dare un contributo (ivi compreso quello di informare e di informarsi) sulla materia, nella legalità e nel rispetto delle competenze di ciascuno. È naturalmente un auspicio che ci facciamo evitando di «morire per i rifiuti», ed invece sviluppando da essi risorse come quelle sin qui descritte.