

# LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE  
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI  
GIURISPRUDENZA  
SCHOOL OF LAW

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur



## NUMERO 2\2022

- Note critiche sui nuovi reati a tutela del patrimonio culturale: incoerenze normative e questioni aperte di R.E. OMODEI
- Trattamento meccanico dei rifiuti urbani indifferenziati e abusività della condotta di A. GALANTI
- Mutamento dell'organo amministrativo e obblighi di rimozione dei rifiuti e bonifica delle aree di L. CORNACCHIA
- Best Available techniques (BAT) e abusività della condotta nel traffico illecito di rifiuti di N. PISANI
- La delega in materia ambientale al vaglio del criterio d'imputazione oggettiva ex art. 5 d.lgs. 231/01. riflessioni a margine di un orientamento del Tribunale di Milano di N: BALDELLI
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



**TRATTAMENTO MECCANICO DEI RIFIUTI URBANI INDIFFERENZIATI E  
ABUSIVITÀ DELLA CONDOTTA**

**MECHANICAL TREATMENT OF MIXED MUNICIPAL WASTES AND UNLAWFULNESS  
OF THE CONDUCT**

**di Alberto GALANTI**

**Abstract.** Il saggio, dopo avere analizzato l'obbligo di trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati previsto dalla normativa europea e nazionale prima del loro abbancamento in discarica, analizza gli obblighi imposti dalle BREF e dalle BAT comunitarie, con specifico riferimento alla necessità di una stabilizzazione della frazione organica del rifiuto urbano indifferenziato durante il trattamento meccanico

**Abstract.** The essay, once analyzed the obligation of treatment of mixed municipal wastes before their disposal into a landfill, provided both by European and national legislation, analyzes the provisions of EU BREFS and BAT, focusing on the issue of the necessity of a stabilization of the biodegradable fraction of the mixed municipal waste during the mechanical treatment.

**Parole chiave:** rifiuti urbani indifferenziati, rifiuti derivanti dal trattamento meccanico di rifiuti, trattamento meccanico di rifiuti, migliori tecniche disponibili

**Key words:** Mixed municipal waste, wastes from mechanical treatment of waste, mechanical waste treatment, Best available techniques



**SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. L'obbligo di trattamento dei rifiuti prima dell'abbancamento in discarica. - 3. Segue: la legge n. 221/2015 e il decreto legislativo n. 121/2020. - 4. Impianti di trattamento meccanico e abbancamento in discarica. - 5. L'ammissibilità tecnica di un impianto di trattamento esclusivamente meccanico dei rifiuti solidi urbani indifferenziati. - 6. Il decreto legislativo n. 59/2005 e il d.m. Ambiente 29.1.2007. - 7. La direttiva 2010/75/CE e le BAT del 2018. - 8. L'attuale valore delle MTD emanate con d.m. 29 gennaio 2007. - 9. Le BAT del 2018 e gli impianti di trattamento meccanico. - 10. Il periodo di "interregno". - 11. Può essere considerata abusiva un'attività di trattamento esclusivamente meccanico svolta sulla base di una autorizzazione illegittima?**

## **1. Introduzione**

Il presente contributo si prefigge di tentare di fare chiarezza su un tema che, anche grazie alla penuria di impianti di trattamento dei rifiuti solidi urbani presenti sul territorio nazionale, sta salendo spesso alla ribalta nelle cronache giudiziarie.

Ci si riferisce al caso degli impianti in cui i RSU indifferenziati vengono sottoposti ad una operazione di selezione e triturazione meramente meccanica, in esito alla quale la frazione "leggera" viene utilizzata per la produzione di combustibile da rifiuti, avviato a recupero energetico, mentre la frazione "pesante" viene avviata a smaltimento in discarica con il codice 191212 (scarti di lavorazione), senza ulteriore trattamento.

La questione, a dire il vero, può essere affrontata sotto due distinti profili.

Sotto un primo aspetto, occorre valutare se ed entro quali limiti sia consentito abbancare in discarica, dopo un trattamento esclusivamente meccanico, i rifiuti solidi urbani raccolti dai Comuni.

Sotto altro profilo, occorre valutare se, anche in linea teorica, sia consentito dalla normativa sovranazionale il ricorso a tale tipo di trattamento.

Tuttavia, la premessa metodologica da cui partire è la constatazione che, secondo il vigente sistema di catalogazione dei rifiuti, non esiste un codice che descriva il rifiuto urbano indifferenziato "a valle" della raccolta differenziata: esiste un solo codice CER, il 200301, che concerne tutti i rifiuti urbani indifferenziati, sia a monte che a valle della differenziazione. L'esistenza di un sistema di raccolta differenziata potrà solo, come si vedrà nei paragrafi che



seguono, consentire in taluni casi di non effettuare il trattamento in presenza di molteplici condizioni.

## **2. L'obbligo di trattamento dei rifiuti prima dell'abbancamento in discarica**

Sotto il profilo generale dell'ammissibilità dei rifiuti solidi urbani in discarica, l'articolo 6 della Direttiva 1999/31/CE, relativa alle discariche, stabilisce che *“gli Stati membri provvedono affinché: a) solo i rifiuti trattati vengano collocati a discarica. Tale disposizione può applicarsi ai rifiuti inerti il cui trattamento non è tecnicamente possibile o a qualsiasi altro rifiuto il cui trattamento non contribuisca agli obiettivi di cui all'articolo 1 della presente direttiva, riducendo la quantità dei rifiuti o i rischi per la salute umana o l'ambiente”*.

Tale disposizione va interpretata unitamente all'art. 1, par. 1, della Direttiva, secondo cui *“per adempiere i requisiti della direttiva 75/442/CEE, in particolare degli articoli 3 e 4, scopo della presente direttiva è di prevedere, mediante rigidi requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, misure, procedure e orientamenti volti a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque freatiche, del suolo e dell'atmosfera, e sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica”*.

Sul versante nazionale, come noto, l'art. 7 del d.lgs. 36/2003 stabilisce a sua volta che *“i rifiuti possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento”*. L'art. 2 del decreto definisce le operazioni di “trattamento” come *“i processi fisici, termici, chimici o biologici, incluse 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”*. Tale disposizione riprende in modo pressoché pedissequo il testo dell'art. 2 lett. h) della “direttiva discariche”<sup>1</sup>.

Secondo quello che era il testo originario della direttiva recepita in Italia, pertanto,

---

<sup>1</sup> Dir. 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999.



soddisfacevano all'obbligo di trattamento prodromico all'abbancamento in discarica sia impianti che effettuassero un trattamento di tipo meccanico, ossia fisico, che impianti che effettuassero un trattamento di tipo meccanico-biologico, ossia fisico e chimico.

La differenza tra un TM e un TMB (o TBM, a seconda che la linea di stabilizzazione della frazione organica sia a monte o a valle della vagliatura) sta infatti proprio nella stabilizzazione del c.d. "sottovaglio", ossia della frazione umida del rifiuto, che può avvenire in testa (TBM, a flusso unico) o in coda all'impianto (TMB, a flussi separati), e che è invece assente in un impianto di trattamento esclusivamente meccanico.

Nella prima fase di applicazione del decreto 36/2003 (30 giugno 2009 – agosto 2013), TM, TMB e TBM soddisfacevano tutti l'obbligo sancito dall'art. 7.

Il regime transitorio per l'entrata in vigore dell'art. 7 del decreto 36/2003 è stato più volte prorogato; da ultimo, fino al 30 giugno 2009: da tale data in poi non sarebbe stato più consentito mandare in discarica rifiuti non trattati.

Così, allo scadere del regime transitorio, preso atto che la situazione impiantistica nazionale era deficitaria, ci si interrogò circa l'opportunità di munire gli impianti di discarica di un "tritovagliatore", il quale dovrebbe svolgere due funzioni: triturare i rifiuti per consentirne la riduzione volumetrica, e vagliarli, ossia separarli creando un "sopravaglio" leggero e un "sottovaglio" pesante, o umido, entrambi da destinare poi ad un ulteriore trattamento (il primo per la produzione di combustibile da rifiuti, il secondo per la biostabilizzazione). Se l'impianto si ferma alla prima fase abbiamo in realtà un mero "tritatore", ossia una sorta di "frullatore per rifiuti", che si limita alla riduzione volumetrica degli stessi.

Alla data del 30 giugno 2009, il Ministro dell'Ambiente ha emanato la circolare n. 14953 (c.d. "circolare Prestigiacomo") con cui, in via interpretativa, si analizzava la tematica se la mera tritovagliatura (non seguita da idoneo trattamento) potesse essere considerata "*come forma di pretrattamento del rifiuto differenziato ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di cui all'art.7 comma 1 del D. Lg. 36/2003.*". Il Ministero, in proposito, osservava che "*detto trattamento fisico, finalizzato a ridurre il volume dei rifiuti e a separare alcune frazioni merceologiche, quali i metalli, può rispondere ai requisiti della norma comunitaria. Si ritiene pertanto che, qualora sia effettuata un'adeguata raccolta differenziata delle frazioni pericolose dei rifiuti urbani (quali i farmaci scaduti, le pile e le batterie), nel caso in cui la capacità impiantistica di trattamento meccanico*





*biologico non sia sufficiente a coprire l'intero fabbisogno, in via del tutto provvisoria e nelle more della completa realizzazione dell'impiantistica di piano, i rifiuti urbani possano essere conferiti in discarica previo trattamento in impianti di tritovagliatura*"<sup>2</sup>.

La previsione ministeriale doveva essere un provvedimento "tampone" per fronteggiare l'emergenza rifiuti campana, ma di fatto aveva stabilizzato tale pratica nel trattamento dei RSU, almeno in alcuni distretti, come il Lazio e la Campania, che si trovavano in piena emergenza rifiuti.

Successivamente, venne aperta una procedura di infrazione contro l'Italia (n. 2011/4021) proprio con riferimento alla mancata stabilizzazione della frazione organica prima del collocamento a dimora in discarica, in seno alla quale la stessa Commissione europea, con il parere motivato prot. 9026 del 1/06/2012<sup>3</sup>, ha fornito dei chiarimenti sui contenuti minimi essenziali che le attività di trattamento devono osservare per essere conformi al dettato comunitario e, con il ricorso depositato il 13 giugno 2013 contro la Repubblica Italiana ha, tra l'altro, rilevato la necessità di un trattamento adeguato anche sui rifiuti residuali provenienti da raccolta differenziata.

La Corte di giustizia UE, con sentenza resa il 15 ottobre 2014 (causa C-323/13), nel premettere che *"gli articoli 1, paragrafo 1, 2, lettera h), e 6, lettera a), della direttiva 1999/31 nonché 4 e 13 della direttiva 2008/98 devono essere intesi nel senso che obbligano gli Stati membri ad adottare le misure necessarie affinché i rifiuti collocati a discarica che vi si prestano siano sottoposti ad un trattamento idoneo a ridurre il più possibile le ripercussioni negative di tali rifiuti sull'ambiente e sulla salute umana"*, al punto 33 ha chiarito che *"non si può pertanto validamente*

---

<sup>2</sup> La stessa circolare prevedeva la possibilità di non procedere a trattamento in caso di rifiuti sottoposti, a monte, ad una raccolta differenziata "spinta" (locuzione che non trovava alcun riscontro normativo).

<sup>3</sup> Vengono di seguito riportati i punti principali evidenziati dalla Commissione (fonte: quaderno ISPRA n. 145/2016): *"il trattamento dei rifiuti destinati a discarica deve consistere in processi che, oltre a modificare le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero, abbiano altresì l'effetto [articolo 1 — direttiva 1999/31/Ce] di evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente nonché i rischi per la salute umana"*;

*"...un trattamento che consiste nella mera compressione e/o triturazione di rifiuti indifferenziati da destinare a discarica, e che non includa un'adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti e una qualche forma di stabilizzazione della frazione organica dei rifiuti stessi, non è tale da evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente e i rischi sulla salute umana..."* ai sensi della normativa comunitaria;

*"...il metodo relativo alla raccolta differenziata...non potrebbe costituire un trattamento ai sensi dell'articolo 6 lettera a) della direttiva 1999/31/Ce letto alla luce del combinato disposto dell'articolo 1 della direttiva 1999/31/Ce e degli 4 e 13 a) della direttiva 2008/98/Ce in quanto il fatto che la percentuale di raccolta differenziata venga aumentata non autorizza a concludere che la parte di rifiuto che rimane indifferenziato non debba essere sottoposto ad un trattamento adeguato, comprensivo di stabilizzazione della frazione organica dei rifiuti stessi, prima della messa in discarica e pertanto non è tale da evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente e i rischi per la salute umana..."*.



*sostenere che, in vista della trasposizione e dell'applicazione conformi della direttiva 1999/31, gli Stati membri possano limitarsi ad optare per un qualsiasi trattamento dei rifiuti e non abbiano l'obbligo di ricercare e di mettere in atto il trattamento più adatto, compresa la stabilizzazione della frazione organica di tali rifiuti, al fine di ridurre il più possibile le ripercussioni negative dei rifiuti sull'ambiente e, pertanto, sulla salute umana", per concludere (punto 45) nel senso che "la Repubblica italiana, non avendo adottato tutte le misure necessarie per evitare che una parte dei rifiuti urbani conferiti nelle discariche ... non venga sottoposta ad un trattamento che comprenda un'adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti e la stabilizzazione della loro frazione organica, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del combinato disposto degli articoli 1, paragrafo 1, e 6, lettera a), della direttiva 1999/31, nonché degli articoli 4 e 13 della direttiva 2008/98".*

Com'è noto, le pronunce della Corte di Lussemburgo hanno la funzione di interpretare il diritto dell'Unione Europea facendo sì che lo stesso venga applicato nello stesso modo in tutti i Paesi membri, e sono pienamente vincolanti non solo nel singolo processo (con valore di cosa giudicata) ma per tutti i giudici dell'Unione (come cosa interpretata)<sup>4</sup>. Non vi è quindi dubbio che la normativa europea, come interpretata dalla Corte di Giustizia UE, imponga un obbligo generale non solo di "adeguata selezione", ma anche di "stabilizzazione" della frazione organica dei rifiuti solidi urbani, prima dell'abbancamento in discarica.

A tal proposito, il Ministero dell'ambiente, con la c.d. "circolare Orlando" del 6 agosto del 2013 (prot. n. 0042442/GAB), anticipando le conclusioni della procedura di infrazione comunitaria ha previsto l'obbligo, ulteriore rispetto a quello sancito dal decreto 36/2003, di effettuare una c.d. "stabilizzazione" del sottovaglio, ossia della frazione umida<sup>5</sup> (*"le operazioni e i processi che*

---

4 Come rammentato dalla Corte Costituzionale, nella famosa sentenza relativa al "Caso Granital" (n. 170/1984), "la Corte di giustizia ha, dal canto suo, con sentenza 27 marzo 1980, precisato che la norma da essa interpretata va applicata anche alle fattispecie anteriori alle sue pronunzie; una limitazione degli effetti retroattivi che si connettono alle pronunzie interpretative rese dalla Corte del Lussemburgo, può essere stabilita solo nella decisione adottata da detto organo".

5 La circolare espressamente chiarisce che l'obbligo di trattamento di cui all'art. 7 d.lgs. 36/2003 deve "necessariamente includere un'adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti e la stabilizzazione della frazione organica. Infatti, le operazioni e i processi che soddisfano i requisiti minimi per rispettare il vincolo del conferimento in discarica dei soli rifiuti trattati sono il trattamento effettuato 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 calore e/o energia".



*soddisfano i requisiti minimi per rispettare il vincolo del conferimento in discarica dei soli rifiuti trattati sono il trattamento effettuato 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 calore e/o energia”).*

Pertanto, l'obbligo di stabilizzazione della frazione organica deve ritenersi necessario a far data dal 6 agosto 2013.

La Circolare chiariva, altresì, che *“la sola raccolta differenziata spinta non è di per se idonea a escludere la necessità di sottoporre a preventivo trattamento i rifiuti indifferenziati residuali se, oltre alla prova di aver conseguito gli obiettivi progressivi di riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili da collocare in discarica (articolo 5), non viene data anche la dimostrazione (articolo 7) che il trattamento non contribuisce a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente e i rischi per la salute umana e non è indispensabile ai fini del rispetto dei limiti fissati dalla normativa vigente”*. Pertanto, la semplice esistenza di un sistema di raccolta differenziata efficiente (indicata come idonea forma di trattamento, in via del tutto transitoria, dalla cd. “circolare Prestigiaco” del 2009) non era sufficiente, secondo le indicazioni ministeriali, ad evitare il trattamento dei rifiuti destinati ad essere abbancati in discarica (cosa che accade anche in CSA).

### **3. Segue: la legge n. 221/2015 e il decreto legislativo n. 121/2020**

Tuttavia, il legislatore ha successivamente previsto che, in alcuni casi, fosse possibile avviare a smaltimento i RSU senza procedere a previo trattamento della frazione organica. L'art. 48 della l. 221/2015 ha infatti modificato l'art. 7, comma. 1, lett. b), del d.lgs. n. 36/2003 prevedendo che *“l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale individua, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, i criteri tecnici da applicare per stabilire quando il trattamento non è necessario ai predetti fini”*.

L'ISPRA ha successivamente integrato il contenuto della norma con il Manuale n. 145/2016 recante i *“criteri tecnici per stabilire quando il trattamento non è necessario ai fini dello smaltimento dei rifiuti in discarica ai sensi dell'art. 48 della L. 28 Dicembre 2015 n. 221”*, in cui si





stabiliva che “riguardo al rifiuto residuo da raccolta differenziata, si ricorda che la citata circolare del 6 agosto 2013, sulla natura equipollente della "raccolta differenziata spinta" al trattamento, evidenzia che oltre alla prova di aver conseguito gli obiettivi progressivi di riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili da collocare in discarica (articolo 5 del d.lgs. n. 36/2003), deve essere data anche la dimostrazione che il trattamento non contribuisce a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente e i rischi per la salute umana e non è indispensabile ai fini del rispetto dei limiti fissati dalla normativa vigente. Si ritiene pertanto che, al fine di escludere la necessità di sottoporre a trattamento il rifiuto residuo da raccolta differenziata (codici 200301 e 200399, ad eccezione dei rifiuti da esumazione e estumulazione), deve essere garantito che:

- sia stato conseguito l'obiettivo di riduzione della frazione del rifiuto urbano biodegradabile in discarica (RUB);

- sia stata conseguita una percentuale di raccolta differenziata almeno pari al 65%.

In tali condizioni il pretrattamento potrebbe non essere necessario se il rifiuto residuo presenta un IRDP inferiore a  $1.000 \text{ mg O}_2 \cdot \text{kgSV}^{-1} \cdot \text{h}^{-1}$  (per le frequenze di analisi si veda appendice). Infatti, detto rifiuto potrebbe presentare ancora caratteristiche di biodegradabilità e putrescibilità che, in caso di allocazione in discarica, potrebbero compromettere il raggiungimento delle finalità del d.lgs. n. 36/2003, con particolare riguardo alla riduzione delle emissioni climalteranti, nonché degli impatti sul suolo e sulla falda a seguito del rilascio di percolati.

In alternativa, per valutare la necessità di sottoporre il rifiuto indifferenziato residuo a pretrattamento, è possibile procedere all'effettuazione di analisi merceologiche nel rispetto di tutte le seguenti condizioni:

- sia stato conseguito l'obiettivo di riduzione della frazione del rifiuto urbano biodegradabile in discarica (RUB);

- sia stata conseguita una percentuale di raccolta differenziata almeno pari al 65%, di cui la metà rappresentata dalla raccolta della frazione organica umida e della carta e cartone così come individuate dal decreto ministeriale 26 maggio 2016 recante “Linee guida per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani”;

- il contenuto percentuale di materiale organico putrescibile nel rifiuto urbano indifferenziato da destinare allo smaltimento non sia superiore al 15% (incluso il quantitativo presente nel sottovaglio <20 mm, per le frequenze di analisi si veda appendice)”.



Affinché il rifiuto potesse essere abbancato in discarica senza trattamento della frazione organica, sarebbe stata quindi necessaria la coesistenza simultanea di tutti e tre i requisiti.

Tali “criteri tecnici”, tuttavia, secondo la Circolare del Ministero dell'Ambiente 21 aprile 2017, n. 5672, per essere efficaci nell'ordinamento dovevano essere recepiti mediante l'adozione di apposito decreto ministeriale, in assenza del quale una loro valenza diretta era discutibile.

Ad ogni buon conto, trattandosi di una deroga all'obbligo di trattamento sancito dall'art. 7 del d.lgs. 36/2003 (che riproduce testualmente l'art. 6 lett. a), in riferimento all'art. 2 lett. h) della Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti), dalla mancata vigenza di tali criteri poteva derivare solamente l'esclusione della possibilità di evitare il trattamento, non certo una generalizzata possibilità di abbancare in discarica i rifiuti senza stabilizzazione della frazione organica: se non si può applicare il principio “eccezionale”, trova infatti applicazione quello “regolare”.

In occasione del recepimento delle quattro Direttive europee in materia di “economia circolare”, il d.lgs. n. 121/2020 ha nuovamente modificato l'art. 7 del d.lgs. 36/2003, stabilendo che (co. 1 lett. b) il trattamento non è necessario per i “*rifiuti il cui trattamento non contribuisce al raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 1, riducendo la quantità dei rifiuti o i rischi per la salute umana e l'ambiente. La Regione autorizza gli impianti di discarica a ricevere senza trattamento rifiuti indicati nell'Allegato 8, ove siano rispettate le condizioni indicate al medesimo Allegato, quando ritenga che il trattamento non contribuisca al raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 1, e salvo che non ritenga comunque necessario il trattamento al fine di conseguire un maggiore livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso*”.

I requisiti previsti dall'All. VIII riproducono sostanzialmente quelli del precedente quaderno ISPRA<sup>6</sup>. In presenza di tali requisiti, pertanto, il rifiuto solido urbano potrebbe essere abbancato in discarica senza trattamento.

Tale disposizione, in realtà, da un lato non appare in linea con gli obiettivi dichiarati dalla

---

<sup>6</sup> “Al fine di escludere la necessità di sottoporre a trattamento il rifiuto residuo da raccolta differenziata identificato dai codici EER 200301 e 200399 (ad eccezione dei rifiuti da esumazione estumulazione) deve essere garantito il rispetto delle seguenti condizioni alternative:

a) a.1) sia stato conseguito l'obiettivo di riduzione della frazione di rifiuto urbano biodegradabile in discarica di cui all'art. 5 del presente decreto, a.2) sia stata conseguita una percentuale di raccolta differenziata pari almeno al 65% di cui la metà rappresentata dalla raccolta della frazione organica umida e della carta e cartone; a.3) il rifiuto presenta un valore dell'IRDP < 1.000mg O<sub>2</sub>\*kgSV<sup>-1</sup> \*h<sup>-1</sup> ;



legge, ossia garantire un maggior recupero possibile di rifiuti al fine della transizione verso un'economia circolare (il nuovo testo dell'art. 1 del d.lgs. 36/2003 stabilisce “*il presente decreto garantisce una progressiva riduzione del collocamento in discarica dei rifiuti, in particolare di quelli idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, al fine di sostenere la transizione verso un'economia circolare e adempiere i requisiti degli articoli 179 e 182 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*”), in quanto consente di smaltire in discarica rifiuti che potrebbero essere ancora soggetti ad operazioni di recupero (v. *infra*), e, dall'altro, nel prevedere una esclusione dall'obbligo di trattamento non prevista dalla normativa europea, contrasta con la finalità del decreto di “*prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente*” (lo stesso art. 1 parla di “*prevedere, mediante requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, misure, procedure e orientamenti volti a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque di falda, del suolo e dell'aria, sul patrimonio agroalimentare, culturale e il paesaggio, e sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica*”), in quanto consente, sia pure in presenza di alcune condizioni predeterminate, di abbancare in discarica un rifiuto contenente una percentuale significativa (fino al 15%) di materiale putrescibile, ipotesi non contemplata dalla normativa europea.

#### **4. Impianti di trattamento meccanico e abbancamento in discarica**

Entrando ora nel punto focale della digressione, per quanto concerne i rifiuti urbani trattati in un impianto di trattamento esclusivamente meccanico, in cui non sia stata effettuata la stabilizzazione della frazione putrescibile, si potrebbe pensare, ragionando in termini formali, che poiché a seguito del trattamento si produce un nuovo rifiuto, non più classificato col codice CER 200301 (rifiuto urbano indifferenziato), ma 191212 (scarti di lavorazione), la disposizione in parola

---

b) b.1) sia stato conseguito l'obiettivo di riduzione della frazione di rifiuto urbano biodegradabile in discarica di cui all'art. 5 del presente decreto , b.2) sia stata conseguita una percentuale di raccolta differenziata almeno pari al 65%, di cui la metà rappresentata dalla raccolta della frazione organica umida e della carta e cartone; b.3) il contenuto percentuale di materiale organico putrescibile nel rifiuto urbano indifferenziato da destinare allo smaltimento non sia superiore al 15% (incluso il quantitativo presente nel sottovaglio <20 mm.)”.



non potrebbe trovare applicazione e quindi non sarebbe necessario alcun trattamento volto a stabilizzare la frazione organica.

Per comprendere appieno i termini del problema, non è tuttavia sufficiente un approccio così semplicistico<sup>7</sup>.

Ed infatti, in primo luogo occorre partire dalla considerazione secondo cui il legislatore europeo, nel classificare i rifiuti, procede secondo una duplice direttrice: da un lato distinguendo i rifiuti in ragione della loro “origine”, e dall’altro in ragione della loro “composizione”<sup>8</sup>.

Quanto al primo profilo, si distinguono i rifiuti “urbani”<sup>9</sup> da quelli “speciali”<sup>10</sup>. L’art. 184 co. 3 del decreto legislativo, originariamente, includeva tra i rifiuti speciali anche quelli “derivanti

---

7 Sul punto si veda SANNA, *Impiego abusato ed abusivo del Codice EER 191212*, pubblicato in *lexambiente.it*, 25 febbraio 2022, secondo cui “la semplice separazione degli RSU in due frazioni non può considerarsi un trattamento adeguato ai fini del loro smaltimento in discarica. Infatti realizzando solo tale operazione non vengono ad essere modificate sufficientemente le caratteristiche dei rifiuti urbani originari, così da ridurre il volume o la natura pericolosa, da facilitarne il trasporto, permetterne il recupero, e garantire che il loro smaltimento in discarica avvenga in conformità con la normativa Italiana e Comunitaria”.

8 L’art. 184 co. 5 d.lgs. 152/2006 prevede infatti che “l’elenco dei rifiuti di cui all’allegato D alla parte quarta del presente decreto include i rifiuti pericolosi e tiene conto dell’origine e della composizione dei rifiuti”.

9 Ai sensi dell’art. 183, co. 1, lett. b-ter), del d.lgs. n. 152/2006 sono “rifiuti urbani”:

1. i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili;
2. i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell’allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell’allegato L-quinquies;
3. i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti;
4. i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d’acqua;
5. i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d’erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati;
6. i rifiuti provenienti da aree cimiteriali, esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui ai punti 3, 4 e 5.

10 Ai sensi dell’art. 184, co. 3, sono “rifiuti speciali”:

- a) i rifiuti prodotti nell’ambito delle attività agricole, agro-industriali e della silvicoltura, ai sensi e per gli effetti dell’articolo 2135 del Codice Civile, e della pesca;
- b) i rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall’articolo 184 bis;
- c) i rifiuti prodotti nell’ambito delle lavorazioni industriali se diversi da quelli di cui al comma 2;
- d) i rifiuti prodotti nell’ambito delle lavorazioni artigianali se diversi da quelli di cui al comma 2;
- e) i rifiuti prodotti nell’ambito delle attività commerciali se diversi da quelli di cui al comma 2;
- f) i rifiuti prodotti nell’ambito delle attività di servizio se diversi da quelli di cui al comma 2;
- g) i rifiuti derivanti dall’attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, nonché i rifiuti da abbattimento di fumi, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie;
- h) i rifiuti derivanti da attività sanitarie se diversi da quelli all’articolo 183, comma 1, lettera b-ter);
- i) i veicoli fuori uso.



dall'attività di selezione meccanica dei rifiuti solidi urbani", ma tale disposizione è stata abrogata dal c.d. "correttivo ambiente" (d.lgs. n. 4/2008).

Si è lungamente discusso se per effetto di tale esclusione tali rifiuti debbano ora considerarsi "sempre urbani" ovvero "sempre speciali"<sup>11</sup>; a parere chi scrive, semplicemente, il legislatore ha voluto escludere che quello dell'"origine" potesse fungere da criterio discrezionale<sup>12</sup>.

Tale affermazione ci consente di spostarci sul secondo criterio di classificazione. Secondo la loro "composizione", ad esempio, si distinguono i rifiuti "non pericolosi" da quelli "pericolosi", in accordo con quanto previsto dalla Decisione 2000/532/CE<sup>13</sup>.

Analogamente, è proprio la "composizione" (ossia le "proprietà" del rifiuto) a fungere da criterio discrezionale, in questo caso, tra rifiuto urbano e speciale. Non a caso, il considerando 33 della direttiva 2008/98/CE stabilisce che *"ai fini dell'applicazione del regolamento (CE) n. 1013/2006 (...), i rifiuti urbani non differenziati di cui all'articolo 3, paragrafo 5 dello stesso rimangono rifiuti urbani non differenziati anche quando sono stati oggetto di un'operazione di trattamento dei rifiuti che non ne abbia sostanzialmente alterato le proprietà"*.

Su tale linea, Corte di Giustizia UE, con una recente sentenza (Sez. VIII, 11/11/2021, n. C-315/20<sup>14</sup>) ha stabilito che *"i rifiuti urbani non differenziati di cui all'articolo 3, paragrafo 5, dello stesso rimangono rifiuti urbani non differenziati anche quando sono stati oggetto di un'operazione*

---

11 L. GIAMPIETRO, *Tritovagliatura e classificazione dei rifiuti: cronistoria di un corto circuito? (nota a C.d.S. n. 3215/2013)* in *Amb. Svil.* n. 1/2014, sottolinea in proposito come alcuni commentatori *"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"*.

12 In senso sostanzialmente conforme a quello sostenuto da PIEROBON, *Selezione (Trattamento meccanico) e gestione rifiuti. Andiamo alla sostanza!*, in *lexambiente.it*, 9 maggio 2012, secondo cui *"l'avvenuta, suindicata, <cancellazione> non può automaticamente significare, come afferma in modo invero perplesso taluno, l'inserimento di questi rifiuti nella classe dei rifiuti urbani"*.

13 Per un'ampia disamina della tematica relativa alla corretta classificazione dei rifiuti si rinvia a quanto già scritto in GALANTI, *I delitti contro l'ambiente, analisi normativa e prassi giurisprudenziale*, Pisa, 2021, pag. 209 ss..

14 Per un commento alla sentenza v. AMENDOLA, *Rifiuti urbani, Corte europea e CER 19.12.12: una sentenza «esplosiva»?*, in *lexambiente.it*, 10 Dicembre 2021. L'Autore sottolinea in particolare che *"in Italia, l'invio di rifiuti urbani indifferenziati ad impianti di trattamento viene, spesso, utilizzato, a prescindere dai risultati del trattamento, per classificarli, con CER 19.12.12, come rifiuti speciali; con la conseguenza che ad essi non si applicherebbe il divieto di « smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti » (art. 182, comma 3, d.lgs. n. 152/06) e l'obbligo di « permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati 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, comma 1, lett. b)]"*, e che *"il trattamento con TM o TMB costituisce, in buona parte e a prescindere dalla sua efficacia, un espediente per eludere gli obblighi e i divieti sanciti, in ossequio ai principi di prossimità ed autosufficienza, dalla normativa comunitaria e italiana per la gestione dei rifiuti urbani"*.





*di trattamento dei rifiuti che non ne abbia sostanzialmente alterato le proprietà*”, e che pertanto l'autorità competente di uno Stato membro può “*opporsi a una spedizione di rifiuti urbani non differenziati che, a seguito di un trattamento meccanico ai fini del loro recupero energetico, il quale non ha tuttavia sostanzialmente alterato le loro proprietà originarie, sono stati classificati sotto la voce 19 12 12 dell'elenco dei rifiuti*”<sup>15</sup>.

Ciò che conta, secondo i giudici di Lussemburgo, è la “sostanza”, ossia la composizione del rifiuto, non l’“etichetta”, ossia il codice CER attribuito dal produttore; il principio è stato reso in tema di spedizione transfrontaliera dei rifiuti classificati 19 12 12, ma lo stesso percorso argomentativo può essere svolto anche per il loro abbancamento in discarica: se il rifiuto, in presenza di una frazione organica, non può essere abbancato in discarica senza trattamento, e tale caratteristica mantiene anche dopo il trattamento, esso deve continuare ad essere considerato un rifiuto urbano<sup>16</sup>.

Del resto, sulla stessa linea si collocava già anni addietro la “storica” sentenza del Consiglio di Stato (n. 5242 del 23 ottobre 2014), proprio sul tema del trattamento del rifiuto organico, laddove ebbe ad affermare che “*la mancata stabilizzazione della frazione umida tritovagliata rende inefficace il trattamento e non consente di soddisfare le esigenze di tutela ambientale richieste dal dettato comunitario e nazionale, generando un flusso di rifiuti con caratteristiche chimico-fisiche e biologiche che, per carico organico ed emissioni odorogene, risulta egualmente se non più problematico dal punto di vista gestionale e di trasporto, rispetto al rifiuto urbano indifferenziato*”.

Ma tali considerazioni non esauriscono il tema. Bisogna infatti rammentare che per le attività di trattamento dei rifiuti (che ai sensi dell'art. 183 del TUA comprendono sia il recupero che lo smaltimento) vigono, quali criteri-guida, il principio di “gerarchia dei rifiuti”<sup>17</sup> di cui all'art. 179 d.lgs. 152/2006 e il “principio di prevenzione” di cui al successivo art. 180 (nella sua duplice accezione di riduzione della produzione di rifiuti e riduzione degli effetti negativi sull'ambiente),

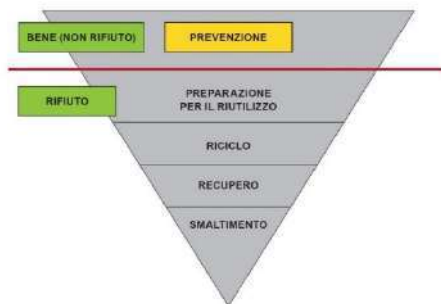
---

15 La Corte precisa che “*anche se i considerando di un atto dell'Unione non hanno alcun valore giuridico vincolante e non possono essere fatti valere né per derogare alle disposizioni stesse dell'atto in questione, né per interpretare tali disposizioni in un senso contrario al loro tenore letterale, essi sono tuttavia idonei a precisare il contenuto delle disposizioni di detto atto e forniscono elementi di interpretazione tali da chiarire la volontà dell'autore dell'atto medesimo (v., in tal senso, sentenza del 25 marzo 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punto 90 e giurisprudenza ivi citata)*”.

16 Già nel 2012 PIEROBON, cit., sosteneva che “*va ribadito come il rifiuto urbano che entra in un impianto di recupero e che esce senza venire effettivamente e prevalentemente recuperato, non è certo da considerarsi un rifiuto speciale: rimane un rifiuto urbano*”.



principi che si possono riassumere con la nota “piramide rovesciata”, secondo cui lo smaltimento deve essere l’ultima opzione possibile:



Tale “gerarchia” si ritrova, simmetricamente, nell’elenco europeo dei rifiuti. Alla sottofamiglia 19 12, ossia “rifiuti prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti”, troviamo infatti prima quelli destinati al recupero di materia, poi quelli destinati al recupero di energia, quindi, da ultimo, quelli destinati a smaltimento, ossia i 19 12 12:

1912 Rifiuti prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti (ad esempio, selezione, triturazione, compattazione, riduzione in pellet) non specificati altrimenti		
	191201 carta e cartone	RICICLAGGIO (recupero di materia)
	191202 metalli ferrosi	
	191203 metalli non ferrosi	
	191204 plastica e gomma	
	191205 vetro	
191206* legno contenente sostanze pericolose	191207 legno diverso da quello di cui alla voce 191206	Recupero di energia
	191208 prodotti tessili	
	191209 minerali (ad esempio sabbia, rocce)	Smaltimento
	191210 rifiuti combustibili (CDR: combustibile derivato dai rifiuti)	
191211* altri rifiuti (compresi i materiali misti) prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti, contenenti sostanze pericolose	191212 altri rifiuti (compresi materiali misti) prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti, diversi da quelli di cui alla voce 191211	

17 V. Cass. Sez. 3, n. 34753 del 25/5/2011 (in proc. Mosso), secondo cui con il d.lgs. 205/2010 (c.d. “correttivo ambiente”) “il legislatore italiano ha recepito la nozione comunitaria di cui all’art. 5 della direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE (ricalcata sui principi enucleati dalla Corte di giustizia e sugli orientamenti espressi dalla Commissione europea nella Comunicazione interpretativa sui rifiuti e i sottoprodotti del febbraio 2007), che mostra un’evidente favore del legislatore comunitario per la soluzione di recupero dei rifiuti, come si desume dalla previsione contenuta nell’art.4 della direttiva recante la gerarchia dei rifiuti, che vede al primo posto la prevenzione e preparazione per il riutilizzo”.



Secondo il sistema di classificazione europeo dei rifiuti, pertanto, se in un rifiuto c'è ancora materiale putrescibile, esso è suscettibile di ulteriore trattamento, ad esempio per la produzione di *compost* (che è una materia prima, e non un rifiuto, utilizzabile in agricoltura), o di “compost fuori specifica” (CER 19 05 03, che invece è un rifiuto ma può essere riutilizzato per il riempimento di cave o sottofondi stradali); altrimenti, rimane rifiuto urbano e deve essere riprocessato finché non rimanga più nulla da recuperare.

Quello che il sistema europeo impone è quindi che in discarica vada solo ciò che è davvero “scarto”, ossia materiale non recuperabile altrimenti, indipendentemente dalla sua “formale” classificazione con il codice CER 19 12 12. E ciò appare perfettamente in linea con il principio di prevenzione e con la stessa idea di economia circolare.

Non a caso, la pronuncia della Corte di giustizia UE per prima citata (C-313/2014) parla di violazione anche degli art. 4 e 13 della Direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE), che impongono di rispettare il principio della “gerarchia dei rifiuti” (art. 4 della Direttiva e 179 d.lgs. 152/2006<sup>18</sup>) anche al loro trattamento, al fine (art. 13 Direttiva) di garantire “che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana” e “senza recare pregiudizio all'ambiente”.

In altre parole, il rifiuto cambia realmente codice quando vengono modificate le sue “caratteristiche e composizione”; ai fini dello smaltimento in discarica, ciò implica che esso deve perdere le sue “caratteristiche di pericolosità”, e indubbiamente la putrescibilità, consentendo la produzione di biogas e percolato dopo l'abbancamento, lo rende pericoloso per la salute e l'ambiente, indipendentemente dalla classificazione dello stesso come pericoloso o non pericoloso.

Non a caso, la Corte di Giustizia, nel 2014, parlava di “selezione e stabilizzazione” del rifiuto, così come il decreto 36/2003 parla di “riduzione di volume e della natura pericolosa” dello stesso, a testimonianza della simmetria del sistema delineato dalla legge e dalle sentenze della CGUE. Di fatto, il rifiuto sottoposto a trattamento esclusivamente meccanico è molto più simile alla frazione di rifiuto urbano indifferenziato che residua dalla raccolta differenziata che a un rifiuto

---

18 L'art. 179, co. 1, prevede che “La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia:

- a) prevenzione;
- b) preparazione per il riutilizzo;
- c) riciclaggio;
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- e) smaltimento”.



sottoposto a un trattamento meccanico biologico<sup>19</sup>.

Si può addirittura ritenere che la normativa italiana, nel consentire che, in presenza di determinati requisiti, il rifiuto solido urbano, dopo la mera raccolta o dopo un trattamento che non abbia determinato la “stabilizzazione” della frazione putrescibile del rifiuto, sia in contrasto con gli art. 4 e 13 della Direttiva 2008/98/CE, e con gli art. 1 e 6 della direttiva 1999/31/CE.

In ogni caso, l'assenza di stabilizzazione della frazione umida farebbe sì che il rifiuto continui a mantenere le caratteristiche del rifiuto originario, ossia il CER 20 03 01, con il conseguente divieto di smaltimento in discarica, salvo il caso in cui ricorrano tutte, e congiuntamente, le condizioni previste dal d.lgs. 121/2020.

Riflesso importante di tale conclusione, sotto il profilo dell'attività di controllo, è costituito dalla possibilità di sottoporre ad analisi dell'indice respirometrico dinamico anche il rifiuto formalmente classificato come 19 12 12, laddove si abbia modo di ritenere che l'alto contenuto di frazione organica consenta di ritenere che lo stesso abbia mantenuto le caratteristiche del rifiuto solido urbano (per cui il rifiuto non dovrà avere un valore dell'IRDP < 1.000 mg O<sub>2</sub>\*kgSV<sup>-1</sup> \*h<sup>-1</sup> o una percentuale di umidità superiore al 15%).

Non a caso l'ISPRA, nel Rapporto Rifiuti Urbani del 2019, afferma che “il codice 191212 viene utilizzato dai gestori degli impianti per individuare sia la frazione secca, sia gli scarti di

---

19 Sotto altro profilo SANNA, cit., sottolinea come spesso “la rilevante concentrazione di materiale combustibile, presente nello scarto dell'operazione di separazione dell'umido dal secco svolta nel TMB, per altro verso dimostra anche che l'assegnazione del codice EER 19 12 12 allo scarto è errata ... Il codice EER 19 12 12 infatti è il codice residuale della sottosezione dell'Elenco 19 12.00: rifiuti prodotti dal trattamento meccanico di selezione, in cui sono elencate tutte le possibili frazioni che possono derivare dalla selezione dei rifiuti. Le categorie di questa sottoclasse, come è evidente, sono individuate sulla base della loro composizione: carta, vetro, tessili, ecc., o in funzione delle loro caratteristiche fisiche quali appunto quelle combustibili. La frazione EER 19 12 10: rifiuti combustibili d'altra parte non poteva mancare nell'Elenco Europeo Rifiuti considerato quanto previsto dalle BRef in materia di trattamento di rifiuti che, come sopra evidenziato, almeno relativamente agli RSU, considera l'operazione di selezione esclusivamente finalizzata al recupero energetico ... In questo modo, assegnando il codice EER 19 12 12, ai rifiuti combustibili inviati in discarica, a cui compete il codice EER 19 12 10, classificando un rifiuto con il codice di un altro, essi sono oggetto di una classificazione abusiva, perché in violazione della decisione 2000/532/Ce, trasposta nell'allegato D alla parte quarta D.lgs. 152/2006, che prevede appunto che a ciascun rifiuto sia assegnato il codice che gli compete”. Sottolinea infine l'Autore che “i rifiuti solidi urbani e quelli che da essi derivano per semplice frazionamento nei TM, senza che su di essi sia effettuata alcuna reale operazione che modifichi le caratteristiche dei rifiuti, riducendone il volume e la natura pericolosa, sono di fatto inviati in discarica senza trattamento, in palese contrasto con l'obbligo previsto dall'art.7 del D.lgs. 121/2020, che ha modificato e integrato il D.lgs. 2003/36”. In sostanza, il ragionamento che si è svolto in riferimento al c.d. “sottovaglio” varrebbe anche per il “sopravaglio”, laddove non si sia completato il processo di recupero delle frazioni combustibili.



*trattamento e talvolta, in maniera impropria, per indicare la frazione umida*<sup>20</sup>". La verifica dell'indice respirometrico dinamico consentirà, senza ombra di dubbio, di "smascherare" i rifiuti solidi urbani camuffati da 191212<sup>21</sup>.

### **5. L'ammissibilità tecnica di un impianto di trattamento esclusivamente meccanico dei rifiuti solidi urbani indifferenziati**

Il secondo tema da affrontare non concerne l'*output* del processo di trattamento, ma lo stesso *layout* impiantistico. Occorre in altre parole chiedersi se sia ammissibile un trattamento esclusivamente meccanico dei rifiuti solidi urbani indifferenziati.

A tal proposito, occorre effettuare una distinzione fondamentale tra impianti autorizzati in AIA e impianti non soggetti a tale normativa.

Per quanto riguarda i primi, la normativa europea, dapprima con la dir. 96/61/CE (IPPC, Integrated Pollution Prevention and Control) poi modificata con la dir. 2008/1/UE e da ultimo sostituita dalla dir. 2010/75/UE sulle emissioni industriali (IED), "*si fonda sul concetto di approccio integrato alla riduzione dell'inquinamento, approccio ritenuto necessario per raggiungere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso*"<sup>22</sup>.

La normativa sull'autorizzazione ambientale integrata si applica alle attività di cui all'All. VIII alla Parte Seconda del d.lgs. 152/2006. Per quanto riguarda i rifiuti, si tratta delle attività

---

20 ISPRA, *Rapporto Rifiuti Urbani 2019*, in [isprambiente.gov.it](http://isprambiente.gov.it), pag. 104.

21 In senso simile anche PIEROBON, *Una «lettura grossiana» alle operazioni di recupero dei rifiuti? Oltre i rifiuti CER 191212: tra pianificazione e gestione*, in [osservatorioagromafie.it](http://osservatorioagromafie.it), n. 12/2021), che parla di "*flussi dei rifiuti «camaleontici»*", domandandosi poi se "*le operazioni di trattamento meccanico sui rifiuti urbani (non differenziati, non pericolosi) hanno (o non) alterato le proprietà del rifiuto originario (cfr. «considerando» 33 della direttiva 2008/98) tale da qualificarlo rifiuto speciale e non più rifiuto urbano? Conseguentemente, siamo di fronte a una spedizione di rifiuti urbani o speciali?»*". Non è tuttavia molto chiara la conclusione. Altrove, tuttavia, l'Autore (PIEROBON, *Il rifiuto EER 191212: dall'origine ai destini. Il caso delle spedizioni transfrontaliere*, in *Azienditalia* n. 5/2021, pag. 894) sottolinea come "*l'utilizzo del codice EER 191212 può prestarsi per «convertire» in RS non solo i RU codici famiglia «20», ma pure altri RS, ad esempio delle famiglie codici «15» (rifiuti di imballaggi) e «18» (rifiuti sanitari), a tacere di altri flussi di rifiuti (financo RP) che potrebbero essere «infilati» omeopaticamente (o non) nel «nuovo» rifiuto RS «19» che, essendo un codice p.c.d. «passpartout», trova destinazioni impiantistiche (vere o false che siano) nazionali come pure all'estero*".

22 Voce "IPPC", reperibile sul sito Arpa Lazio – Servizio Nazionale di Protezione Ambientale.





indicate al punto 5, rubricato “Gestione dei rifiuti”<sup>23</sup>; solitamente, si tratta di attività correlate ad una soglia minima di quantitativi, riferiti alla “capacità” potenziale dell’impianto (e non quindi al suo “regime” di esercizio).

Elemento portante di tale normativa è stata ed è l’introduzione del concetto di “Migliori Tecnologie Disponibili” (MTD o BAT, “Best Available Techniques”): *“la protezione dell’ambiente è garantita attraverso l’utilizzo delle MTD, la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività nell’esercizio di un impianto, finalizzata ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in*

---

23 “5.1. Lo smaltimento o il recupero di rifiuti pericolosi, con capacità di oltre 10 Mg al giorno, che comporti il ricorso ad una o più delle seguenti attività:

- a) trattamento biologico;
- b) trattamento fisico-chimico;
- c) dosaggio o miscelatura prima di una delle altre attività di cui ai punti 5.1 e 5.2;
- d) ricondizionamento prima di una delle altre attività di cui ai punti 5.1 e 5.2;
- e) rigenerazione/recupero dei solventi;
- f) rigenerazione/recupero di sostanze inorganiche diverse dai metalli o dai composti metallici;
- g) rigenerazione degli acidi o delle basi;
- h) recupero dei prodotti che servono a captare le sostanze inquinanti;
- i) recupero dei prodotti provenienti dai catalizzatori;
- j) rigenerazione o altri reimpieghi degli oli;
- k) lagunaggio.

5.2. Smaltimento o recupero dei rifiuti in impianti di incenerimento dei rifiuti o in impianti di coincenerimento dei rifiuti:

- a) per i rifiuti non pericolosi con una capacità superiore a 3 Mg all'ora;
- b) per i rifiuti pericolosi con una capacità superiore a 10 Mg al giorno.

5.3.

a) Lo smaltimento dei rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 50 Mg al giorno, che comporta il ricorso ad una o più delle seguenti attività ed escluse le attività di trattamento delle acque reflue urbane, disciplinate al paragrafo 1.1 dell'Allegato 5 alla Parte Terza:

- 1) trattamento biologico;
- 2) trattamento fisico-chimico;
- 3) pretrattamento dei rifiuti destinati all'incenerimento o al coincenerimento;
- 4) trattamento di scorie e ceneri;
- 5) trattamento in frantumatori di rifiuti metallici, compresi i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche e i veicoli fuori uso e relativi componenti.

b) Il recupero, o una combinazione di recupero e smaltimento, di rifiuti non pericolosi, con una capacità superiore a 75 Mg al giorno, che comportano il ricorso ad una o più delle seguenti attività ed escluse le attività di trattamento delle acque reflue urbane, disciplinate al paragrafo 1.1 dell'Allegato 5 alla Parte Terza:

- 1) trattamento biologico;
- 2) pretrattamento dei rifiuti destinati all'incenerimento o al coincenerimento;
- 3) trattamento di scorie e ceneri;
- 4) trattamento in frantumatori di rifiuti metallici, compresi i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche e i veicoli fuori uso e relativi componenti.

Qualora l'attività di trattamento dei rifiuti consista unicamente nella digestione anaerobica, la soglia di capacità di siffatta attività è fissata a 100 Mg al giorno.

5.4. Discariche, che ricevono più di 10 Mg di rifiuti al giorno o con una capacità totale di oltre 25000 Mg, ad esclusione



*modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso. In sintesi, il legislatore intende proteggere l'ambiente utilizzando principalmente tecniche di processo piuttosto che tecniche di depurazione<sup>24</sup>». Esse, per usare una felice definizione<sup>25</sup>, “individuano, per volontà del legislatore comunitario, recepita nel sistema nazionale, quella che appare la “diritta via” da seguire nella scelta dei modi produzione potenzialmente inquinanti, dalla fase di progettazione, passando per quella di esercizio, fino alla chiusura e alla bonifica dei siti” e, secondo altra felice definizione, “rappresentano lo strumento di collegamento tra regole giuridiche e regole tecniche tale da consentire il contemperamento tra le opposte esigenze di produzione e di tutela dell'ambiente cui consegue un parziale sacrificio dei beni giuridici in gioco<sup>26</sup>”.*

Tali tecniche sono definite a livello comunitario con dei documenti tecnici, i cosiddetti BAT Reference Documents (Bref), mentre a livello nazionale sono state emanate con decreti del Ministro dell'Ambiente specifiche linee guida per l'individuazione delle MTD (LGMTD). Lo scopo di tali linee guida, redatte da gruppi tecnici ai quali partecipavano sia rappresentanti della P.A. che delle aziende, era quello di calare nella realtà nazionale le conclusioni dei documenti comunitari individuando le MTD che fossero più aderenti alla realtà produttiva italiana. Lo scopo delle BAT era costituire il fulcro tecnico su cui incardinare l'istruttoria per il rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali.

Si sogliono distinguere due tipi di linee guida: quelle c.d. “orizzontali”, ossia destinate a tutti i settori produttivi, e quelle “verticali”, relative a degli specifici comparti.

Quanto alla valenza delle BAT, nel concordare con chi ha sottolineato che, pur non essendo penalmente previsto l'obbligo di rispetto delle stesse, “*le migliori tecniche disponibili vengono in rilievo indirettamente, per il rapporto di conformità che le lega alle autorizzazioni in materia ambientale e ai limiti soglia previsti dal Codice dell'Ambiente, dei quali – questa volta sì – è punita*

---

delle discariche per i rifiuti inerti.

5.5. Accumulo temporaneo di rifiuti pericolosi non contemplati al punto 5.4 prima di una delle attività elencate ai punti 5.1, 5.2, 5.4 e 5.6 con una capacità totale superiore a 50 Mg, eccetto il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono generati i rifiuti.

5.6. Deposito sotterraneo di rifiuti pericolosi con una capacità totale superiore a 50 Mg”.

24 Voce “IPPC”, cit..

25 Così BOSI, *Le Best Available Techniques nella definizione del fatto tipico e nel giudizio di colpevolezza*, in [penalecontemporaneo.it](http://penalecontemporaneo.it), 25 maggio 2018.

26 LONGO – DISTEFANO, *Il ruolo del principio di precauzione nella tutela del bene ambiente fra diritto amministrativo e penale*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 4 settembre 2019.



*l'assenza o la violazione<sup>27</sup>”, va evidenziato come di recente la Cassazione<sup>28</sup>, dopo aver rammentato che “secondo l’univoca giurisprudenza di questa Corte, la condotta abusiva in materia ambientale, idonea ad integrare il delitto di cui all’art. 452-quaterdecies cod. pen., comprende non soltanto quella svolta in assenza delle prescritte autorizzazioni o sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime o comunque non commisurate alla tipologia di attività richiesta, ma anche quella posta in essere in violazione di leggi statali o regionali – ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale - ovvero di prescrizioni amministrative”, ha chiarito in modo inequivoco che “la verifica della rispondenza delle autorizzazioni ambientali alle BAT, in relazione al tipo di attività svolta e alla incidenza della eventuale difformità, e, in ogni caso, il rispetto di queste ultime (anche in questo caso tenendo conto del tipo di attività e della rilevanza della eventuale inosservanza delle BAT Conclusions), assume rilievo al fine dell’accertamento della abusività della condotta, in quanto le stesse concorrono a definire il parametro, di legge o di autorizzazione, di cui è sanzionata la violazione e la cui inosservanza, se incidente sul contenuto, sulle modalità e sugli esiti della attività svolta, può determinare la abusività di quest’ultima”<sup>29</sup>.*

In prima approssimazione, salvo quanto si vedrà in appresso, il mancato rispetto delle BAT rende “abusiva” la condotta.

## **6. Il decreto legislativo n. 59/2005 e il d.m. Ambiente 29.1.2007**

La storia delle BAT parte da lontano. Per quanto riguarda gli impianti di trattamento dei rifiuti, essi erano inseriti a livello comunitario nel Bref Waste Treatments Industries, emanato ad agosto 2006.

Il d.lgs. 18 gennaio 2005, n. 59, recante “Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento” (normativa relativa all'autorizzazione integrata ambientale, poi confluita nel d.lgs. 152/2006) e in particolare l'art. 4,

---

27 BOSI, cit., 201.

28 Cass. Sez. 3, n. 33089 del 15/7/2021, Rv. 282101

29 Per un primo commento alla sentenza si rinvia ad AMENDOLA, *Cassazione e traffico illecito di rifiuti: agisce “abusivamente” chi non rispetta le migliori tecniche disponibili (BAT)*, in *lexambiente.it*, 30 settembre 2021.



co. 1 prevedeva l'emanazione di "linee guida" per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili; stabiliva altresì che l'autorizzazione integrata ambientale fosse rilasciata, tra l'altro, nel rispetto delle linee guida medesime.

In Italia era stata effettuata la scelta di suddividere le tipologie industriali affrontate nel Bref europeo in diverse Linee Guida. Quelle di interesse per questa tipologia di impianti sono le "Linee guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili per gli impianti di selezione, produzione di CDR e trattamento di apparecchiature elettriche ed elettroniche dismesse" (d'ora in poi per brevità LGMTD CDR-RAEE) e quelle relative agli "Impianti di trattamento meccanico biologico" (d'ora in poi per brevità LGMTD TMB), ossia le linee guida "verticali".

Tali linee guida erano state emanate con d.m. Ambiente 29.1.2007 (DM DEC/DSA/2007/00040), recante per l'appunto l'"Emanazione di linee guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili in materia di gestione dei rifiuti, per le attività elencate nell'allegato I del D.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59" (pubblicato in G.U. 7 giugno 2007, n. 130, S.O.).

Il punto d) dell'allegato contiene anche le linee guida sugli impianti di trattamento meccanico biologico. Secondo le MTD la stabilità biologica può essere raggiunta attraverso l'utilizzo di due distinti modelli progettuali:

- trattamento a differenziazione di flussi: trattamenti meccanico-biologici in cui un pretrattamento meccanico del rifiuto in ingresso all'impianto, permette di ottenere una frazione «organica» (frazione sottovaglio;  $\emptyset < 50 - 90$  mm) da destinarsi a trattamento biologico e di una frazione secca (sovvallo  $\emptyset > 50 - 90$  mm) da destinarsi, alla valorizzazione energetica o in discarica; gli impianti di questo tipo vengono detti TMB, ossia trattamento meccanico biologico, in quanto la selezione delle varie frazioni avviene a monte della linea di biostabilizzazione;

- trattamento a flusso unico: trattamenti meccanico-biologici in cui tutto il rifiuto in ingresso all'impianto subisce un trattamento biologico, mentre il trattamento meccanico si limita ad una semplice frantumazione del rifiuto; gli impianti di questo tipo vengono detti TBM, ossia trattamento biologico meccanico, in quanto la selezione delle varie frazioni avviene a valle della linea di biostabilizzazione.

Scopo dei trattamenti biologici era:

a) raggiungere la stabilizzazione della sostanza organica (ossia la perdita di



fermentescibilità) mediante la mineralizzazione delle componenti organiche più facilmente degradabili, con produzione finale di acqua ed anidride carbonica e loro allontanamento dal sistema biochimico;

b) conseguire la igienizzazione della massa; debellando i fitopatogeni presenti nei residui vegetali, nonché i patogeni umani veicolati presenti nei materiali di scarto (es.: fanghi civili);

c) ridurre il volume e la massa dei materiali trattati.

Le MTD non contemplavano l'ipotesi del trattamento esclusivamente meccanico dei rifiuti urbani indifferenziati.

## 7. La Direttiva 2010/75/CE e le BAT del 2018

Il contesto normativo è radicalmente mutato con il recepimento della direttiva 2010/75/CE. Il d.lgs. 46/2014, infatti, ridefinisce conformemente all'art. 13 della direttiva il concetto di BAT, scindendo le "conclusioni sulle BAT" dai "documenti di riferimento sulle BAT".

Ed infatti l'art. 12 della dir. 2010/75/CE stabilisce, in riferimento agli impianti di cui all'All. I<sup>30</sup>, che gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché nella gestione dell'installazione siano "applicate le migliori tecniche disponibili".

Parallelamente, l'art. 14, par. 3 e 4, stabilisce che "*le conclusioni sulle BAT fungono da riferimento per stabilire le condizioni di autorizzazione*" e che "*l'autorità competente può stabilire condizioni di autorizzazione più rigide di quelle ottenibili utilizzando le migliori tecniche disponibili descritte nelle conclusioni sulle BAT*".

L'art. 16 dispone che le disposizioni in materia di controllo "*sono basate, se del caso, sulle conclusioni del controllo descritto nelle conclusioni sulle BAT*", mentre il successivo art. 21 prevede che in occasione del riesame dell'AIA il gestore comunichi tutti i "*dati, che consentano un confronto tra il funzionamento dell'installazione e le migliori tecniche disponibili descritti nelle*

---

30 L'All. I, al punto 5, relativo alla "Gestione dei rifiuti", indica, al 5.1 "Lo smaltimento o il recupero di rifiuti pericolosi, con capacità di oltre 10 Mg al giorno, che comportano il ricorso ad una o più delle seguenti attività:

a) trattamento biologico;  
b) trattamento fisico-chimico.





*conclusioni sulle BAT applicabili e i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili”.*

Il novellato art. 5 del d.lgs. 152/2006 definisce (lett. 1-ter.1) “documento di riferimento sulle BAT' o 'BREF””, il documento pubblicato dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 13, par. 6, della dir. 2010/75/UE (“*a seguito dell’adozione di una decisione ai sensi del paragrafo 5, la Commissione rende pubblico senza indugio il documento di riferimento sulle BAT e provvede affinché le conclusioni sulle BAT siano rese disponibili in tutte le lingue ufficiali dell’Unione*”) e (lett. 1-ter.2) “conclusioni sulle BAT”, un “*documento adottato secondo quanto specificato all'articolo 13, paragrafo 5, della direttiva 2010/75/UE, e pubblicato in italiano nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, contenente le parti di un BREF riguardanti le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, la loro descrizione, le informazioni per valutarne l'applicabilità, i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili, il monitoraggio associato, i livelli di consumo associati e, se del caso, le pertinenti misure di bonifica del sito*”.

Il che sta a significare che il rispetto delle BAT (BREF+BAT conclusions) oggi costituisce la base per la domanda di AIA e per il suo rilascio o rinnovo.

Le BAT conclusions per gli impianti di trattamento dei rifiuti sono state emanate con la Decisione di esecuzione (UE) 2018/1147 della Commissione del 10 agosto 2018, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per il trattamento dei rifiuti, ai sensi della dir. 2010/75/UE. A sua volta, il documento si basa sulle BREF reference della Commissione “Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Waste Treatment” del 2018.

## **8. L'attuale valore delle MTD emanate con d.m. 29 gennaio 2007**

Per effetto delle modifiche normative intervenute, si è reso necessario chiarire quale sia attualmente il rango delle indicazioni fornite dal d.m. 29 gennaio 2007: ed infatti, se era indubitabile che fino all'entrata in vigore dei nuovi BREF esso avesse rango di normativa secondaria (si trattava infatti di un regolamento ministeriale di attuazione di normativa primaria), oggi la situazione è



cambiata<sup>31</sup>.

L'art. 13 della circolare del MATTM 0022295GAB del 27/10/2014 (Chiarimenti in merito all'impiego delle linee guida MTD) stabilisce, in proposito, che *“per tutti i procedimenti avviati dopo il 7 gennaio 2013, le linee guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili emanate ai sensi del D.Lgs. 372/99 o del D.Lgs. 59/2005 non costituiscono più un riferimento normativo. Tali documenti, peraltro, potranno essere considerati quali utili riferimenti tecnici per le parti non compiutamente illustrate e approfondite dai BREF comunitari”*.

Tale disposizione (che essendo collocata in un atto amministrativo non regolamentare non appare di per sé idonea a modificare il quadro normativo, ma rappresenta comunque una sorta di “interpretazione autentica” da parte del Ministero) presenta due profili di indubbio interesse:

1. in primo luogo conferma in modo chiaro la natura di “riferimento normativo” delle BAT vigenti a quella data. Ogni violazione delle BAT integrava quindi *ex se* una violazione di legge che rende “abusiva” la condotta;

2. in secondo luogo di fatto elimina, dalla data indicata, la valenza normativa diretta del citato D.M. del 2007 che contiene le BAT di settore, le quali mantengono, tuttavia, la valenza di *“utili riferimenti tecnici per le parti non compiutamente illustrate e approfondite dai BREF comunitari”*. Tale norma va posta in correlazione con il succitato articolo 14 della Direttiva, secondo cui *“l'autorità competente può stabilire condizioni di autorizzazione più rigide di quelle ottenibili utilizzando le migliori tecniche disponibili descritte nelle conclusioni sulle BAT”*.

## **9. Le BAT del 2018 e gli impianti di trattamento meccanico**

Resta ora da valutare quale sia il regime dedicato agli impianti di trattamento esclusivamente meccanico dal nuovo sistema delle BAT europee in materia di impianti di trattamento dei rifiuti, emanate in attuazione della dir. 2010/75/UE.

A tal proposito, le BREF comunitarie del 2018 relative agli impianti di trattamento dei

---

31 Sul punto si rinvia a quanto già scritto in GALANTI, *I delitti contro l'ambiente, analisi normativa e prassi giurisprudenziale*, cit., pag. 301 ss..



rifiuti, dedicano il Capitolo 3 agli impianti di trattamento meccanico e il Capitolo 4 al trattamento meccanico-biologico.

Il trattamento meccanico è previsto per i seguenti rifiuti:

1. Trattamento meccanico in trituratori di rifiuti metallici;
2. Trattamento dei RAEE contenenti VFC (fluorocarburi volatili) e/o VHC (idrocarburi volatili);
3. trattamento meccanico dei rifiuti con potere calorifico

Quella che qui interessa è la Sezione 3.3. relativa agli impianti per la produzione di combustibile da rifiuti, l'unica adattabile ai rifiuti solidi urbani.

Le BREF, a pag. 305, stabiliscono in proposito che *“In the case of feedstock with no biodegradable fraction, the facility upgrades the feed mainly by removing non-combustible materials. In the case of feedstock with a biodegradable fraction on which a biological treatment is performed additionally to the mechanical one, this is dealt with in Section 4.4 related to mechanical biological treatment (MBT)”*, la cui traduzione letterale è *“Nel caso di materia prima priva frazione biodegradabile, l'impianto migliora la qualità del materiale principalmente rimuovendo i materiali non combustibili. Nel caso di materia prima con una frazione biodegradabile su cui viene effettuato un trattamento biologico addizionale al solo trattamento meccanico, questo (ossia il trattamento) è disciplinato dalla Sezione 4.4 relativa al trattamento meccanico biologico (MBT)”*.

Leggendo insieme le due frasi sembrerebbe evidente che il trattamento biologico sia necessario ogni qualvolta si sia in presenza di una frazione putrescibile. Tuttavia, secondo alcuni tale locuzione (*“frazione biodegradabile su cui viene effettuato un trattamento biologico”*) lascerebbe intendere che, in alcuni casi (non indicati), sarebbe possibile che rifiuti contenenti frazione putrescibile possano non essere sottoposti a trattamento biologico.

Tuttavia, analizzando le pagine successive del BREF (pagg. 306/307), è facile verificare come, tra le sostanze in uscita dell'impianto di produzione di combustibile da rifiuti, ne figurino solo tre possibili: il combustibile solido da rifiuti (*Solid fuel*), ossia il CSS; il combustibile “non nobile” (*Refuse-derived fuel*), che corrisponde più o meno al CDR non raffinato, da classificare come 19 12 12 ma comunque destinato al recupero energetico, e il “biocarburante solido” (*solid biofuel*).

Solo in quest'ultimo caso si fa espressa menzione di rifiuto putrescibile (*“wet putrescible*



*waste, which usually includes food*”, ossia combustibile fresco putrescibile che spesso include il cibo), ma tale rifiuto deve essere trasformato in materia prima, ossia il bio-combustibile, prodotto in osservanza delle norme UNI 16559:2014 (*Solid biofuels, drafted by the CEN TC 335*). Ma qui siamo fuori dai rifiuti e dentro il c.d. “*End of waste*” (184-ter TUA), anche se non disciplinato da un regolamento europeo.

Fuori da questo caso, secondo il BREF, la frazione putrescibile non può che essere trattata ai sensi della Sezione 4.4., ossia con un trattamento biologico.

Spingono verso questa soluzione anche ragioni di coerenza con la disciplina relativa ai rifiuti in generale: sarebbe infatti un controsenso prevedere un obbligo di trattamento in grado di stabilizzare la frazione organica del RSU ai fini dello smaltimento in discarica, e contemporaneamente prevedere la possibilità di un trattamento esclusivamente meccanico dello stesso rifiuto, che tale stabilizzazione non operi, con conseguente smaltimento in discarica di rifiuti (gli scarti di lavorazione) contenenti sostanza putrescibile.

Si deve quindi concludere nel senso che non è ammissibile, in assenza di una linea di stabilizzazione della frazione organica o dell’invio in impianti terzi per tale ulteriore forma di trattamento, autorizzare in AIA un impianto di trattamento esclusivamente meccanico di rifiuti solidi urbani.

Un’autorizzazione che tale linea di produzione invece prevedesse, dovrà essere considerata illegittima in quanto contraria alle BAT relative al trattamento dei rifiuti, con le conseguenze che si vedranno al par. 11.

Diverso è il discorso invece per gli impianti non autorizzati in AIA, ma soggetti al regime ordinario dell’articolo 208 TUA o alla c.d. AUA di cui al d.P.R. 3 marzo 2013, n. 59<sup>32</sup>. In questo caso, le BAT potranno essere applicabili solo ove espressamente richiamate nel provvedimento autorizzativo o nella relazione istruttoria che lo accompagna e solo in quel caso la loro violazione renderebbe “abusiva” la condotta.

---

32 Sono estranee invece ai presenti fini le operazioni di recupero in forma semplificata svolte previa semplice comunicazione e iscrizione ai sensi del d.m. 5 febbraio 1998, trattandosi di operazioni finalizzate al recupero e non allo smaltimento.



## 10. Il periodo di “interregno”

Si è visto nei paragrafi che precedono come il mancato rispetto delle BAT o MTD nazionali per gli impianti in AIA fino al 7 gennaio 2013, così come il mancato rispetto delle BAT Conclusioni e dei BREF europei dopo il 2018, renda “abusiva” la condotta del gestore.

Resta tuttavia da chiarire quali fossero le linee guida da seguire per gli impianti che avessero fatto richiesta di AIA (o del suo riesame) tra il 7 gennaio 2013 (epoca in cui le MTD nazionali hanno cessato di avere valore normativo per “affievolire” a utili riferimenti tecnici) e l'estate 2018 (quando sono state emanate le nuove BAT Conclusioni e i BREF comunitari), non essendo certo possibile ipotizzare la sussistenza di un “vacuum” normativo, in cui gli impianti in AIA avrebbero potuto essere autorizzati praticamente a fare qualunque cosa.

In proposito va osservato come l'art. 29-bis, co. 1, d.lgs. 152/2006 disponga che *“l'autorizzazione integrata ambientale è rilasciata tenendo conto di quanto indicato all'Allegato XI alla Parte Seconda e le relative condizioni sono definite avendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT, salvo quanto previsto all'articolo 29-sexies, comma 9-bis, e all'articolo 29-octies. Nelle more della emanazione delle conclusioni sulle BAT l'autorità competente utilizza quale riferimento per stabilire le condizioni dell'autorizzazione le pertinenti conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, tratte dai documenti pubblicati dalla Commissione europea in attuazione dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 96/61/CE (N.d.R.: cioè i documenti BREF) o dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 2008/01/CE”*.

Se ne ricava che se al momento del rilascio di una autorizzazione integrata ambientale non sono ancora state emanate le Bat conclusions, le condizioni di autorizzazione devono essere definite avendo a riferimento il capitolo delle conclusioni che è sempre presente nel documento BREF a quel momento emanato. In questo modo, quando in seguito sono emanate le relative Bat conclusions, sotto forma di Decisione europea, tali Bat conclusions vanno a sostituire il predetto capitolo delle conclusioni nel documento BREF, che risulta in tal modo aggiornato.

Nel periodo in esame, in particolare, era disponibile la versione precedente del BREF comunitario, il citato “Waste Treatments Industries - August 2006”, che costituiva il documento BREF da considerare.

Dall'esame del BREF 2006 si evince che un rifiuto urbano indifferenziato, contenente una



qualche componente putrescibile, può essere trattato tramite le seguenti possibili tecnologie:

- in impianti meccanico-biologici MBT (descritti al paragrafo 2.2.2. del Bref) che effettuano la vagliatura del rifiuto in ingresso per separare le frazioni che possono essere utilizzate per la preparazione di combustibile solido dalla frazione organica. Il trattamento biologico è effettuato per stabilizzare la frazione organica prima dello smaltimento in discarica (i c.d. TMB, trattamento meccanico-biologico);

- in impianti di tipo meccanico e biologico MBT (descritti al paragrafo 2.5.1.1) utilizzati per la produzione di rifiuto combustibile solido. In detti impianti la componente organica non viene separata e stabilizzata per lo smaltimento in discarica, ma, previa eventuale separazione iniziale dalla frazione ad alto potere calorifico, viene sottoposta ad un trattamento biologico di essiccazione per disidratare il rifiuto che può essere comunque sottoposto successivamente a trattamento termico, in questo caso verrà sottoposta a combustione anche la parte organica, chiaramente con un inferiore recupero energetico (i c.d. TBM, trattamento biologico-meccanico).

Da quanto sopra si ricava che un rifiuto urbano che abbia una frazione organica deve in ogni caso essere sottoposto ad un trattamento biologico. Infatti, nel caso in cui dal trattamento del rifiuto urbano con frazione organica si origini uno scarto da inviare a discarica, il trattamento biologico è previsto al fine di stabilizzare la sostanza organica; diversamente, nel caso in cui nel trattamento del rifiuto urbano con frazione organica si voglia valorizzare energeticamente anche la frazione organica destinandola a combustione, questa deve essere sottoposta ad un trattamento di essiccazione realizzato per via termica/biologica.

Tra l'altro, è facile osservare come la medesima distinzione (TMB/TBM) è contenuta proprio nelle MTD italiane approvate con D.M. Ambiente 29.01.2007. Se da tale data esse conservavano un mero ruolo di "utile riferimento tecnico", rimanevano in vigore, e cogenti, le BREF del 2006 cui esse si ispiravano.

Anche per il periodo di "interregno", quindi, non era possibile procedersi al solo trattamento meccanico dei rifiuti urbani indifferenziati.

**11. Può essere considerata abusiva un'attività di trattamento esclusivamente meccanico svolta sulla base di una autorizzazione illegittima?**





Si è visto nei paragrafi che precedono come un'autorizzazione (AIA) rilasciata senza che l'attività assentita rispetti le BAT di settore sia illegittima. Può tale illegittimità determinare l'"abusività" della condotta del gestore?

In linea generale, la Cassazione è pacifica nel ritenere che l'attività è "abusiva" quando è effettuata senza le autorizzazioni necessarie (ovvero con autorizzazioni illegittime o scadute), o violando le prescrizioni e/o i limiti delle autorizzazioni stesse<sup>33</sup>; non sembra quindi revocabile in dubbio che sotto il profilo dell'elemento oggettivo del reato il requisito sia soddisfatto.

E, del resto, la Suprema Corte è costante nel ritenere che *"in disparte l'ipotesi dell'illiceità del provvedimento, la illegittimità rilevante per il giudice penale non può che essere quella derivante dalla non conformità del titolo abilitativo alla normativa che ne regola l'emanazione o alle disposizioni normative di settore, dovendosi, al contrario, radicalmente escludersi la possibilità che il mero dato formale dell'esistenza del permesso di costruire possa precludere al giudice penale ogni valutazione in ordine alla sussistenza del reato"*<sup>34</sup>, riconoscendo lo spazio per il giudice penale di valutare incidentalmente l'illegittimità dell'atto amministrativo<sup>35</sup>.

Né è richiesto che il provvedimento sia affetto da "macroscopica illegittimità"; essa non costituisce una condizione essenziale per l'oggettiva configurabilità del reato (con ciò dovendosi pertanto rilevare l'infondatezza del contrario assunto contenuto in ricorso), ma rileva soltanto con riguardo alla sussistenza dell'elemento soggettivo di fattispecie<sup>36</sup>.

Sotto tale ultimo aspetto, tuttavia, occorre distinguere diverse ipotesi.

La prima è quella in cui l'autorizzazione costituisca il frutto di un patto corruttivo o anche di

---

33 Così, *ex plurimis*, Cass. Sez. 3, n. 43710 del 23/5/2019, Rv. 276937

34 Cass. Sez. 3, n. 12389 del 21/2/2017, Rv. 271170, che costituisce un vero e proprio *leading case*.

35 Sostiene SALVEMME, *Il ruolo del principio di precauzione nel "nuovo" diritto penale dell'ambiente*, in Riv. Dir. Pen. Cont. n. 1/2018, pag. 257 che *"considerando che il giudice penale è solito riservarsi il potere di operare un controllo sulla legittimità degli atti amministrativi, ci si deve chiedere se egli possa valutare un provvedimento amministrativo autorizzatorio alla luce del principio di precauzione: se, in altre parole, l'interprete, potrebbe estendere l'area del penalmente rilevante, vagliando la legittimità o meno del titolo, nonché la sua contrarietà alla disciplina ambientale, utilizzando la logica precauzionale e arrivando a sostenere che l'attività non avrebbe dovuto essere compiuta a causa di effettivi – seppure indeterminati – rischi per l'ambiente"*. Tuttavia, il caso in esame è totalmente difforme: in primo luogo in quanto il delitto di cui all'art. 452-*quaterdecies* è un reato di pericolo astratto e non di danno; in secondo luogo in quanto la tematica delle BAT non tocca il principio di precauzione, che affonda la sua radice concettuale nell'area del "rischio", bensì quello di "prevenzione", che pertiene all'area del "pericolo".

36 Cass. Sez. 3, n. 37475 del 13/6/2019, Rv. 277672



mera collusione tra il gestore e il pubblico ufficiale. In tal caso, come è stato evidenziato in dottrina, non è possibile che «la presenza formale e il rispetto dell'autorizzazione sia sufficiente per escludere che la condotta possa considerarsi abusiva, ed è immaginabile che quella abusività sia nota all'agente, al pari dei vizi che caratterizzano le autorizzazioni palesemente illegittime, rispetto alle quali non vi è margine per dare rilievo alla buona fede e all'affidamento del destinatario del titolo, rilevante come errore<sup>37</sup>».

Altro caso, all'estremo opposto, è quello di sopravvenuta illegittimità del provvedimento per modifica delle BREF di riferimento in epoca successiva al suo rilascio<sup>38</sup>, ma in questa ipotesi nulla sembra potersi rimproverare ad alcuno degli attori<sup>39</sup>.

L'ipotesi statisticamente più frequente è invece quella in cui l'autorizzazione non rispetti *ab origine* le BAT, ma non vi sia alcuna (prova di) collusione tra le parti. In proposito, basti sottolineare come la citata sentenza 33089/2021 ha precisato che l'abusività della condotta può sussistere quando l'attività è “*esercitata sulla base di autorizzazione difforme da BAT Conclusions rilevanti ai fini di tale attività o in violazione di queste ultime*”.

In tale ipotesi, oltre a considerare l'eventuale “macroscopica illegittimità” come indice rivelatore chiaro della *prava voluntas*, occorre valutare il gestore possa invocare l'errore (*rectius*: l'ignoranza) sulla legge extrapenale<sup>40</sup>. In proposito, va evidenziato come “*le BAT sono indicazioni*

---

37 BOSI, cit., pag. 207.

38 Rilevano LONGO e DISTEFANO (cit., pag. 14) che sarebbe stato questo il caso del “*decreto di sequestro preventivo emesso dal Gip del Tribunale di Savona della centrale elettrica di Vado Ligure, gestita dalla società Tirreno Power, per il delitto di disastro colposo, ove viene stigmatizzata, come condotta produttrice di un disastro ambientale e sanitario, quella posta in essere dai gestori degli impianti consistita, segnatamente, nella produzione di emissioni nei limiti consentiti dalle prescrizioni normative allora vigenti e tuttavia di gran lunga superiori alle indicazioni europee cristallizzate nelle BAT di settore non recepite dall'AIA*”.

39 Sottolinea in proposito ZIRULIA *Il ruolo delle Best Available Techniques (BAT) e dei valori limite nella definizione del rischio consentito per i reati ambientali*, in questa Riv., n. 4/2019, pag. 16 che “*in base alla Direttiva IED, gli Stati devono procedere al riesame delle condizioni di autorizzazione, tra l'altro, entro quattro anni dalla data di pubblicazione delle decisioni recanti le conclusioni sulle BAT. Ne segue che, a fronte del riesame europeo del BREF, e della conseguente emanazione di nuove BATC, gli operatori privati dispongono già di nuove regole di esercizio, perfettamente conoscibili in quanto pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE, le quali non sono tuttavia formalmente vincolanti finché lo Stato non porta a termine la revisione dell'AIA. Quid iuris laddove, a causa di condotte realizzate in questo frangente temporale, o comunque con il contributo causale di esse, si determinino offese dell'ambiente ed eventualmente della salute rilevanti ai sensi di una fattispecie di reato? Di regola l'operatore potrà ancora invocare l'esercizio dell'attività entro i confini del rischio consentito*”. In senso conforme anche DI LANDRO, *La responsabilità per l'attività autorizzata nei settori dell'ambiente e del territorio. Strumenti penali ed extrapenali di tutela*, Torino, 2018, p. 292 ss.

40 Sulla tematica dell'errore, e in particolare dell'errore sul fatto derivante dall'errore sulla norma extrapenale, si rinvia a MANTOVANI, *Diritto Penale*, Padova, 1988, pag. 343 ss..



*tecniche facilmente rinvenibili, in quanto pubblicate in Gazzetta Ufficiale, e persino reperibili in internet, e che tanto più fanno parte del circolo di riferimento del gestore”, e che in ragione della professionalità dell’operatore si richiede un livello di conoscenza e di diligenza superiore a quella del quisque de populo. A tal proposito la Cassazione<sup>41</sup> ha precisato che “il limite di inevitabilità dell’errore, per il comune cittadino - si legge ancora in ricorso- è sussistente ogni qualvolta egli abbia assolto, con il criterio dell’ordinaria diligenza, al cosiddetto “dovere di informazione”, attraverso l’espletamento di qualsiasi utile accertamento, per conseguire la conoscenza della legislazione vigente in materia. Tale obbligo è invece particolarmente rigoroso per tutti coloro che svolgono professionalmente una determinata attività, i quali rispondono dell’illecito anche in virtù di una “culpa levis” nello svolgimento dell’indagine giuridica (v. Sez. Un., n. 8154 dei 1994)”<sup>42</sup>.*

Pertanto, nel valutare, in concreto, la posizione del soggetto attivo del reato, il giudice dovrà considerare l’elemento della professionalità dello stesso che, tanto più sarà alta, tanto meno sosterrà la tesi della “inevitabilità” dell’errore (ai sensi della nota Corte Costituzionale n. 364/1988).

---

41 Cass. Sez. 4, n. 30238 del 13/7/2021

42 Conf. Sez. 3, n. 2996 del 13/7/2016 (dep. 2017). Sul punto si rinvia ad AMENDOLA, *Cassazione e traffico illecito di rifiuti: agisce “abusivamente” chi non rispetta le migliori tecniche disponibili (BAT)*, cit., secondo cui “l’obbligo di osservare le BAT è immediatamente evidente e non può certamente essere ignorato dai professionisti del settore i quali hanno un dovere particolare di accertare la disciplina che li riguarda, alla luce della quale devono leggere e valutare anche la eventuale autorizzazione loro concessa”.