

Una sentenza discutibile e lacunosa: il T.A.R. del Lazio respinge i ricorsi contro il megatermovalorizzatore di Roma

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. V 19 luglio 2023, n. 12165 - Spagnoletti, pres.; Elefante, est. - U.S.T. Uniti per la Salvaguardia del Territorio, Coordinamento delle Associazioni e Comitati di Quartiere «No Discariche No Inceneritori», Associazione Italia Nostra Onlus (avv. Galletti) c. Presidenza del Consiglio dei ministri - Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025 (Avv. gen. Stato) ed a.

Sanità pubblica - Ordinanza di approvazione del Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale e dei relativi documenti previsti dalla valutazione ambientale strategica (VAS).

È con riferimento al complesso delle normative e degli atti di pianificazione della gestione dell'intero ciclo dei rifiuti che deve apprezzarsi e valutarsi il rispetto dei criteri direttivi eurounitari, e non, atomisticamente, in funzione di uno specifico atto di pianificazione; come evidenziato dalla giurisprudenza di questo Tribunale, quindi, «la gerarchia dei rifiuti costituisce un obiettivo che lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità, non obbligando questi ultimi ad optare per una specifica soluzione di prevenzione e gestione» (T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 6 ottobre 2020, n. 10088).

Il testo della sentenza è pubblicato in www.osservatorioagromafie.it

La sentenza del T.A.R. Lazio che si annota, sfrondata degli elementi formali e dei richiami, appare, nella sostanza, molto discutibile e fortemente lacunosa, specie in tema di normativa europea, per quanto concerne la questione principale sollevata dai ricorsi sulla gerarchia dei rifiuti.

In estrema sintesi, e rinviando ad altre opere per approfondimenti e richiami¹, sembra sufficiente, in questa sede, ricordare che, secondo la normativa europea², in tema di rifiuti, occorre adeguarsi ad una precisa gerarchia che «si applica quale *ordine di priorità* della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti» e che vede al primo posto la prevenzione («il miglior rifiuto è quello che non viene prodotto»), al secondo il recupero come materia (in cui il rifiuto viene riutilizzato e reimpiegato senza cambiamento di stato), al terzo il recupero energetico tramite incenerimento («termovalorizzazione») e all'ultimo lo smaltimento «bruto» nell'ambiente attraverso discariche ed inceneritori senza recupero di energia. In questo quadro, deve essere subito evidenziato che, ai fini del recupero come materia, appare fondamentale il ruolo della raccolta differenziata (artt. 10 e 11, direttiva 2008/98/CE) rispetto alla quale, peraltro, gli Stati membri devono adottare «*misure intese a garantire che i rifiuti che sono stati raccolti separatamente per la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio a norma dell'articolo 11, paragrafo 1, e dell'articolo 22, non siano inceneriti, a eccezione dei rifiuti derivanti da successive operazioni di trattamento dei rifiuti raccolti separatamente per i quali l'incenerimento produca il miglior risultato ambientale conformemente all'articolo 4*». In sostanza, quindi, per la UE il ricorso ai termovalorizzatori è giustificato solo per i rifiuti che non si possono evitare e non si possono riutilizzare o riciclare in base alle prime due opzioni.

Dopo varie oscillazioni, questa normativa europea è stata recepita in Italia con l'art. 179 T.U.A. (d.lgs. n. 152/06) che appare opportuno riportare integralmente³:

«Art. 179 (Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti)

1. La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia:

- a) prevenzione;
- b) preparazione per il riutilizzo;
- c) riciclaggio;

¹ AMENDOLA, *Inceneritori e termovalorizzatori. UE ed Italia: bugie e verità*, in *Questione giustizia*, 25 maggio 2022.

² Ci si riferisce alla direttiva 2008/98/CE, modificata, da ultimo, dalla direttiva 2018/851.

³ In proposito, cfr. il nostro *Diritto penale ambientale*, Pisa 2022, 99 e ss.

d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
e) smaltimento.

2. La gerarchia stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale. Nel rispetto della gerarchia di cui al comma 1, devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono, nel rispetto degli articoli 177, commi 1 e 4, e 178, il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica.

3. Con riferimento a flussi di rifiuti specifici è consentito discostarsi, in via eccezionale, dall'ordine di priorità di cui al comma 1 qualora ciò sia previsto nella pianificazione nazionale e regionale e consentito dall'autorità che rilascia l'autorizzazione ai sensi del Titolo III bis della Parte II o del Titolo I, Capo IV, della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nel rispetto del principio di precauzione e sostenibilità, in base ad una specifica analisi degli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti sia sotto il profilo ambientale e sanitario, in termini di ciclo di vita, che sotto il profilo sociale ed economico, ivi compresi la fattibilità tecnica e la protezione delle risorse.

4. Con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro della salute, possono essere individuate, con riferimento a flussi di rifiuti specifici, le opzioni che garantiscono, in conformità a quanto stabilito dai commi da 1 a 3, il miglior risultato in termini di protezione della salute umana e dell'ambiente».

Ed è appena il caso di sottolineare che il secondo comma richiama con chiarezza il «rispetto della gerarchia», consentendo, sulla base della direttiva, di discostarsene solo per flussi di rifiuti specifici e solo in casi eccezionali e a determinate condizioni (comma terzo).

È in questo quadro normativo complessivo, quindi, che va esaminata la sentenza del T.A.R. Lazio la quale, tuttavia, dedica solo poche righe di molte pagine alla importante tematica relativa alla gerarchia dei rifiuti, nonostante fosse il fulcro dei ricorsi.

Il T.A.R., infatti, basa le sue conclusioni esclusivamente sulla sentenza della Corte di giustizia UE n. 305 del 2019⁴ emessa in relazione al c.d. decreto «Sblocca Italia»⁵ e cioè «alla ben più specifica previsione di cui all'art. 35 del d.l. n. 133/2014, che assegnando agli impianti di incenerimento, con o senza recupero energetico, qualificazione di infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, si dubitava conforme agli artt. 4 e 13 della direttiva», la quale concludeva che:

«a) Il principio della “gerarchia dei rifiuti”, quale espresso all'articolo 4 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, e letto alla luce dell'articolo 13 di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che qualifica gli impianti di incenerimento dei rifiuti come “infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale”, purché tale normativa sia compatibile con le altre disposizioni di detta direttiva che prevedono obblighi più specifici.

b) L'articolo 2, lettera a), l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, devono essere interpretati nel senso che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, costituita da una normativa di base e da una normativa di esecuzione, che determina un aumento la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che prevede la realizzazione di nuovi impianti di tale natura, rientra nella nozione di “piani e programmi”, ai sensi di tale direttiva, qualora possa avere effetti significativi sull'ambiente e deve, di conseguenza, essere soggetta ad una valutazione ambientale preventiva»⁶.

⁴ Corte giust. UE, Sez. VI 8 maggio 2019, in causa C-305/18, in *Foro amm.*, 2019, 5, 751.

⁵ In dottrina, si rinvia anche per richiami, a QUARANTA, *Il nuovo incenerimento dei rifiuti alla luce delle modifiche introdotte dallo Sblocca Italia: aguzzate la vista...*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2015, 1.

⁶ Per approfondimenti e richiami si rinvia a: GALASSI, *La rete di smaltimento a livello nazionale: la strategia del decreto Sblocca Italia si confronta con il diritto europeo*, in *Ambiente Legale*, maggio-giugno 2018 e SCIALÒ, *La nuova disciplina degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani al vaglio della Corte di giustizia UE*, in questa Riv., 2018 nonché al nostro *La problematica dei termovalorizzatori tra normativa comunitaria, decreto «sblocca Italia», Corte europea di giustizia e Corte costituzionale*, in *www.unaltroambiente.it* e in *www.lexambiente.it*, 29 settembre 2022.

E pertanto – deduce il T.A.R. – «è con riferimento al complesso delle normative e degli atti di pianificazione della gestione dell'intero ciclo dei rifiuti che deve apprezzarsi e valutarsi il rispetto dei criteri direttivi eurounitari, e non, atomisticamente, in funzione di uno specifico atto di pianificazione; come evidenziato dalla giurisprudenza di questo Tribunale, quindi, "la gerarchia dei rifiuti costituisce un obiettivo che lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità, non obbligando questi ultimi ad optare per una specifica soluzione di prevenzione e gestione" (T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 6 ottobre 2020, n. 10088)». Con la conseguenza che si ritiene del tutto legittima, di per sé e senza altri approfondimenti, la programmazione di un termovalorizzatore di 600.000 t/anno per i rifiuti di Roma.

Francamente, a questo punto, c'è da restare veramente perplessi soprattutto perché, pur con il massimo rispetto per il T.A.R. Lazio, sembra che l'estensore non abbia neppure letto per intero la sentenza della Corte di giustizia su cui fonda le sue conclusioni. Tanto è vero che, come abbiamo visto, attribuisce alla giurisprudenza del T.A.R. Lazio del 2020 l'affermazione secondo cui, «la gerarchia dei rifiuti costituisce un obiettivo che lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità, non obbligando questi ultimi ad optare per una specifica soluzione di prevenzione e gestione (T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 6 ottobre 2020, n. 10088)» mentre, in realtà, non si tratta affatto di una affermazione del T.A.R. ma della Corte di giustizia sopra citata (n. 29 della motivazione) e solo riportata dal T.A.R. tra virgolette; dimenticando, peraltro, di aggiungere il successivo punto 20 della Corte di giustizia il quale ne precisa il senso in quanto «così, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva "rifiuti", nell'attuare il principio della "gerarchia dei rifiuti", gli Stati membri adottano misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo. A tal fine può essere necessario che flussi di rifiuti specifici si discostino dalla gerarchia laddove ciò sia giustificato dall'impostazione in termini di ciclo di vita in relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti». Così come nessun cenno si fa alla parte della motivazione in cui la Corte di giustizia precisa che «nel caso di specie, il fatto che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, qualifichi gli impianti di incenerimento dei rifiuti come "infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale" non significa che il legislatore nazionale abbia ritenuto di non seguire le indicazioni derivanti dal principio della "gerarchia dei rifiuti", quale previsto dalla direttiva "rifiuti"»; unitamente alla considerazione che «il fatto che una normativa nazionale qualifichi gli impianti di incenerimento dei rifiuti come "prioritari" non può significare che le relative operazioni di trattamento siano dotate delle medesime qualità e, di conseguenza, che dette operazioni si vedano attribuire un qualsiasi grado di priorità rispetto alle altre operazioni di prevenzione e gestione dei rifiuti». E pertanto, in realtà, la Corte europea, pur ritenendo legittimo qualificare come «prioritari» i termovalorizzatori previsti nello «Sblocca Italia», ribadisce la necessità che, in ogni caso, nelle operazioni di trattamento ci si attenga alla gerarchia comunitaria che considera la termovalorizzazione una opzione residuale rispetto alla prevenzione ed al riciclaggio.

Aspetto, peraltro, opportunamente sviluppato e chiarito dalla Commissione UE nella sua comunicazione del 26 gennaio 2017 su «Il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare»⁷ (del tutto ignorata dal T.A.R. Lazio) la quale, tra l'altro, raccomanda agli Stati membri di non «esagerare» con la termovalorizzazione onde evitare che essa sia di ostacolo ad «obiettivi di riciclaggio più ambiziosi», anche a costo di «introdurre una moratoria sui nuovi impianti e smantellare quelli più vecchi e meno efficienti». E, contestualmente, tuttavia, evidenzia che la termovalorizzazione è preferibile (come «male minore») allo smaltimento in discarica che non svolge alcuna funzione utile, distrugge risorse e provoca un inquinamento otto volte superiore. In sostanza, quindi, la Commissione UE, se da un lato afferma che «la normativa europea in materia di rifiuti è coerente con la gerarchia dei rifiuti dell'UE e mira ad elevare il livello della gestione dei rifiuti privilegiando la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio e non la termovalorizzazione o, peggio, la discarica», dall'altro precisa che, comunque, «i processi di termovalorizzazione possono svolgere un ruolo nella transizione a un'economia circolare a condizione che la gerarchia dei rifiuti dell'UE funga da principio guida e che le scelte fatte non ostacolino il raggiungimento di livelli più elevati

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 26 gennaio 2017 (COM2017 34 final) intitolata al «ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare», la quale si propone lo scopo principale di «garantire che il recupero di energia dai rifiuti nell'UE sostenga gli obiettivi del piano d'azione per l'economia circolare e sia pienamente coerente con la gerarchia dei rifiuti dell'UE».

di prevenzione, riutilizzo e riciclaggio». Confermando, quindi, che, la termovalorizzazione, nella gerarchia comunitaria dei rifiuti, viene solo accettata come «male minore» rispetto allo smaltimento «bruto», e solo in caso di insufficienza delle prime due opzioni. Tanto è vero che, ai fini della transizione ecologica e del PNRR, la tassonomia UE non la include tra le tecnologie che prevengono i cambiamenti climatici, ed anzi, secondo le linee guida della Commissione, l'incenerimento dei rifiuti è considerato, comunque, «un'attività che arreca un danno significativo all'ambiente».

Purtroppo, di tutto questo non vi è alcuna traccia nella sentenza del T.A.R. oggi in esame la quale, in sostanza, si limita, sulla base della sentenza della Corte di giustizia, a sancire la legittimità della costruzione di un termovalorizzatore da 600.000 t/anno in quanto trattasi di un singolo atto di pianificazione e, comunque, esiste un margine di discrezionalità nell'attuare la gerarchia comunitaria per i rifiuti. In tal modo, tuttavia, sancendo che gli atti di pianificazione per i rifiuti non sono sindacabili e, comunque, che vi è discrezionalità nell'attuare i principi comunitari, da un lato si mette nel nulla tutta la normativa, comunitaria e nazionale, in tema di gerarchia dei rifiuti, e dall'altro si sancisce, chiamandola «discrezionale», una totale libertà di manovra di cui non vengono specificati i limiti e le condizioni evidenziati in sede comunitaria.

Pertanto, bisogna notare che la sentenza, pur ritenendo correttamente che il rispetto della gerarchia comunitaria va valutato alla luce del «complesso delle normative e degli atti di pianificazione della gestione dell'intero ciclo dei rifiuti», tuttavia neppure accenna a compiere questa valutazione limitandosi alla sola problematica del termovalorizzatore; nonostante nei ricorsi si fosse bene evidenziato che il piano previsto per i rifiuti romani «si pone in palese contrasto con il principio di gerarchia nella gestione dei rifiuti, in quanto incentrato sulla previsione della realizzazione di un termovalorizzatore dimensionato sul volume di 600.000 tonnellate annue, che cumulate con quelle del termovalorizzatore in esercizio di San Vittore, profilano una soluzione relativa complessivamente a 800.000 tonnellate annue, ossia poco meno della metà della produzione di rifiuti attuale pari a 1.690.000 t/a. e circa all'80 per cento di rifiuti da gestire nello stato di fatto». Dove appare di solare evidenza che, proprio alla luce della situazione complessiva relativa ai rifiuti romani, il termovalorizzatore di 600.000 t/anno, contrariamente ai dettami comunitari, non è affatto visto come opzione residuale ma come soluzione principale. Né compie alcuna valutazione rispetto al piano rifiuti previsto per Roma (che pure viene riportato)⁸. In conclusione, a nostro sommo avviso il T.A.R. Lazio, con questa sentenza, ha eluso la questione sostanziale di merito e cioè la legittimità della scelta di un termovalorizzatore da 600.000 t/anno, elaborata senza prima sviluppare le prime due priorità; senza dettare, cioè, norme per limitare all'origine la formazione di rifiuti e senza verificare il presupposto necessario per il riciclaggio, e cioè una corretta ed efficiente raccolta differenziata (che a Roma registra punte di caduta vergognose). Solo dopo aver attuato a pieno queste scelte prioritarie, infatti, si potrà pensare a termovalorizzatori e discariche, la cui capacità dovrà essere determinata non in astratto ma in via residuale e minima, con riferimento alla reale quantità di rifiuti che non rientrano nelle prime due opzioni⁹.

Purtroppo di tutto questo in sentenza non vi è alcuna traccia ed alcun richiamo. Eppure, alla luce di quanto abbiamo sommariamente ricordato, appare evidente che per dichiarare legittima la programmazione di un termovalorizzatore, prima o contestualmente occorre, cioè, limitare la messa in circolazione di oggetti e imballaggi che non possono essere riutilizzati o riciclati (quanti sono, peraltro, gli imballaggi realmente necessari per proteggere un prodotto e quanti sono quelli che servono, invece, a renderlo più

⁸ In proposito, la sentenza scrive che «non è stato però dedotto, e tanto meno dimostrato, che la previsione del Piano commissariale incida sull'assetto complessivo del sistema nel senso di sovvertirne la coerenza con la normativa euro unitaria». Mentre, in realtà, come abbiamo visto, i ricorsi proprio su questo si basavano, citando i dati romani.

⁹ La stessa sentenza del T.A.R. evidenzia, del resto, che «non può obliterarsi che gli impianti di recupero di energia dai rifiuti, residuali alla raccolta differenziata e alle altre modalità di recupero e riciclo, fanno parte della gerarchia dei rifiuti, e sono comunque necessari alla chiusura del ciclo di gestione rifiuti, rendendo - come deve essere - residuale lo smaltimento in discarica, e costituendo punto importante del Piano energetico nazionale, anche in funzione della riduzione dell'utilizzo di fonti fossili»; dimenticando, tuttavia, che, secondo la gerarchia comunitaria, anche la termovalorizzazione costituisce opzione residuale dopo prevenzione e riciclo (ma di queste due opzioni prioritarie la sentenza non parla).

appetibile per il consumatore?), vietare realmente l'usa e getta¹⁰, pretendere dallo Stato che si dia attuazione al principio comunitario per la estensione del ciclo di vita dei prodotti ecc. Per i rifiuti che restano, occorre potenziare e rendere realmente operativa la premessa necessaria al riciclo ed al riutilizzo, e cioè una vera e corretta raccolta differenziata (porta a porta), anche coinvolgendo e responsabilizzando cittadini ed esercenti; rivedendo, peraltro, i dati ufficiali sul riciclo dei rifiuti romani che si basano su quelli della raccolta differenziata, senza tener conto che, a causa della sua pessima qualità, buona parte di questi rifiuti non vengono affatto riciclati ma vanno in discarica o in inceneritori¹¹.

E certamente, a questo punto, sarebbe apparsa evidente la totale illegittimità di una scelta che, a priori, destina a termovalorizzazione più di un terzo dei rifiuti prodotti, legittimando ed incentivando, così, di converso, l'assenza di una politica di prevenzione e la prosecuzione di una raccolta differenziata totalmente inadeguata (e, in buona parte, inidonea al riciclo).

Se, a questo punto, usciamo dal terreno prettamente tecnico, non sembra inutile ricordare che l'uso dei termovalorizzatori è perfettamente funzionale allo sviluppo distorto imposto al Paese che ogni giorno di più rivela la sua insostenibilità in un mondo in cui, attraverso social, «like», *influencer* e pubblicità, si punta a creare consumatori in batteria e la «sostenibilità» viene spesso addirittura utilizzata per creare nuovi bisogni, certamente non calibrati per soddisfare le vere esigenze dell'uomo e dell'ambiente ma, come sempre, per procurare a pochi il massimo del profitto. Magari con una spolverata di verde che non guasta mai e rende tutto «sostenibile». Sotto questo profilo, il termovalorizzatore è lo strumento perfetto: più consumo, più energia dai rifiuti, più produzione e più PIL e profitto. Insomma, tutta crescita, senza limiti e con buona pace di chi parla di «decrescita felice».

Resta da chiedersi come ciò sia ammissibile in un Paese che finalmente ha introdotto *«la tutela dell'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni»*, quale valore costituzionale che serva anche da limite all'iniziativa economica privata.

di Gianfranco Amendola

¹⁰ In proposito, si rinvia al nostro *La normativa all'italiana contro le plastiche monouso* in www.osservatorioagromafie.it, gennaio 2022.

¹¹ Non a caso, come si legge in sentenza, la Commissione europea, a titolo informativo pre-infrazione, ha chiesto alle nostre autorità competenti chiarimenti in ordine all'attuale capacità di smaltimento e incenerimento nel territorio di Roma Capitale, nonché un'analisi quantificata della capacità di smaltimento e incenerimento nel suddetto territorio nei prossimi anni anche in relazione alla previsione della capacità di smaltimento del realizzando termovalorizzatore.