

BARBARA FENNI\*

*La gestione delle macerie prodotte dal sisma, tra esigenze di recupero e rischi sanitari\*\**

*Sommario:* 1. Premessa. - 2. Prime indicazioni sulla gestione dei rifiuti nelle aree di accoglienza. - 3. La gestione delle macerie nelle ordinanze della Protezione civile e nel d.l. n. 189 del 2016. - 4. Le macerie contenenti amianto ed i rischi connessi al loro trattamento. - 5. La risposta della Regione Marche alla gestione dei rifiuti prodotti dal sisma. - 6. Conclusioni.

1. *Premessa*

Il verificarsi di eventi catastrofici come il terremoto che a partire dal 24 agosto 2016 ha sconvolto ben quattro Regioni del Centro Italia<sup>1</sup> determina, una volta superata la fase di stretta emergenza<sup>2</sup>, la necessità di gestire l'enorme quantità di macerie derivanti dai crolli e dagli interventi di demolizione che si rendono inevitabilmente necessari. La gestione delle macerie, come fase preliminare rispetto alla successiva di ricostruzione, presenta una serie di criticità, a partire dai tempi e dai costi della rimozione, all'individuazione delle aree di de-

---

\* *Dottore di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Camerino.*

\*\* *Contributo sottoposto positivamente al referaggio secondo le regole del double blind peer-review.*

<sup>1</sup> Come noto, a partire dal 24 agosto 2016 le Regioni Marche, Abruzzo, Umbria e Lazio sono state interessate da una lunga sequenza sismica, ancora non del tutto cessata.

<sup>2</sup> Nella fase di emergenza in senso stretto rientrano, innanzitutto, le operazioni dirette a salvare vite umane e, successivamente, quelle necessarie a mettere in sicurezza i beni pubblici e privati a tutela dall'incolumità pubblica e ripristinare in tempi brevi la normale viabilità. Un riferimento chiaro a quelli che si possono considerare interventi di emergenza è contenuto all'art. 1, comma 2, dell'ordinanza n. 388 del Capo del Dipartimento della Protezione civile, datata 26 agosto 2016.

posito temporaneo, fino alle successive modalità di trattamento, ai rischi della loro movimentazione sull'ambiente e la salute umana, soprattutto per la presenza certa di materiali contenenti amianto. Tale contributo esaminerà le principali disposizioni in materia contenute nelle ordinanze della Protezione civile e nel d.l. n. 189 del 2016, per poi lanciare uno sguardo sui provvedimenti e sulle scelte fin ora effettuate dalla Regione Marche.

## *2. Prime indicazioni sulla gestione dei rifiuti nelle aree di accoglienza*

La prima ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile a dettare alcune disposizioni riguardanti la gestione dei rifiuti legati al sisma è stata la n. 389 del 28 agosto 2016<sup>3</sup>. Questo provvedimento all'art. 1, comma 2, stabilisce che «al fine di agevolare i flussi e ridurre al minimo ulteriori impatti dovuti ai trasporti conseguenti alle iniziative di cui al comma 2 dell'articolo 1 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 388 del 26 agosto 2016 (...), i rifiuti urbani indifferenziati prodotti nei luoghi adibiti all'assistenza alla popolazione colpita dall'evento potranno essere conferiti negli impianti già allo scopo autorizzati secondo il principio di prossimità (...) in deroga alla eventuale definizione dei bacini di provenienza dei rifiuti urbani medesimi».

La popolazione colpita dal sisma è stata da subito ospitata in centri di accoglienza, in parte sfruttando edifici già esistenti ma normalmente impiegati ad altri scopi, come ad esempio le palestre, in parte procedendo ad appositi allestimenti. In ogni caso, in queste aree si sono riversate improvvisamente centinaia di persone con conseguenti problemi gestionali in relazione all'aumentata quantità di rifiuti urbani prodotti.

Per far fronte a questa situazione l'ordinanza n. 389 ha stabilito che i rifiuti urbani indifferenziati prodotti nelle aree di accoglienza, a prescindere dalla loro destinazione a recupero o smaltimento, vengano conferiti agli impianti già autorizzati secondo il principio di prossimità. Tale principio, in base al quale i rifiuti devono essere trattati nel luogo più prossimo a quello di produzione, ha lo scopo di ridurre gli impatti negativi sull'ambiente deri-

---

<sup>3</sup> Tale ordinanza contiene disposizioni che si riferiscono non alle macerie, ma solo ai rifiuti urbani indifferenziati prodotti dalla popolazione ospitata presso le aree di accoglienza, in attuazione degli interventi previsti dall'art. 1, comma 2, dell'ordinanza n. 388 del 26 agosto 2016.

vanti dalla loro movimentazione. Questa esigenza, emerge dall'ordinanza, è ritenuta di primaria importanza tanto da giustificare una deroga alla definizione dei bacini di provenienza.

L'ordinanza n. 389, dunque, chiarisce il rapporto tra autosufficienza e prossimità quali limiti al principio della libera circolazione delle merci che, sebbene riferibile anche ai rifiuti, va temperato con la necessità di tutelare l'ambiente e la salute umana<sup>4</sup>. Il principio di autosufficienza e di prossimità trovano disciplina nell'art. 16 della Direttiva 2008/98/CE<sup>5</sup>, secondo cui gli Stati membri devono adoperarsi per creare «una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati (...)», allo scopo di soddisfare sia al proprio interno che a livello di Comunità il principio di autosufficienza nel loro smaltimento e recupero<sup>6</sup>. A tal fine, prosegue la norma, è necessario tener «conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati» e dell'esigenza, a tutela dell'ambiente e della salute umana, che tali attività si svolgano negli impianti più appropriati e vicini al luogo dove gli stessi rifiuti hanno origine.

Tali principi mirano a raggiungere due diversi obiettivi. Il primo si propone di realizzare, relativamente ai rifiuti urbani non pericolosi<sup>7</sup>, un sistema integrato di gestione dei ri-

---

<sup>4</sup> Una prima sentenza della Corte di Giustizia in cui si riconosce che la tutela dell'ambiente può giustificare limitazioni all'applicazione del principio sulla libera circolazione delle merci (art. 30 Tratt. CE) risale al 1988, Commissione delle Comunità europee contro Danimarca, causa C-302/86. Altra sentenza sul tema è quella del 9 luglio 1992, causa C-20/90, Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio, in cui la Corte respinge la tesi del Governo belga secondo cui i rifiuti non riciclabili, come tali non riutilizzabili, non avrebbero alcun valore commerciale e pertanto non sarebbero inquadrabili all'interno della categoria "merci" cui si riferisce l'art. 30 del Tratt. CE. La Corte, al contrario, afferma che «gli oggetti che vengono trasportati al di là di una frontiera per dar luogo a negozi commerciali sono soggetti all'art. 30, indipendentemente dalla natura di questi negozi». Pertanto, una disposizione nazionale che limita o esclude l'importazione o l'esportazione di rifiuti determina una restrizione quantitativa, giustificabile solo a fronte di esigenze imperative di tutela dell'ambiente.

<sup>5</sup> A livello nazionale entrambi sono disciplinati all'art. 182-*bis* del d.lgs. 152 del 2006.

<sup>6</sup> Si precisa che mentre l'art. 16 della Direttiva 2008/98/CE riferisce il principio di autosufficienza sia alle attività di smaltimento che di recupero dei rifiuti urbani non differenziati, l'art. 182-*bis* del d.lgs. 152 del 2006 menziona esplicitamente solo lo smaltimento.

<sup>7</sup> In base all'art. 182, comma 3, del d.lgs. 152 del 2006 è «vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano». Il divieto di smaltimento fuori regione di produzione, limitatamente ai rifiuti urbani non pericolosi, è stato confermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 12 del 26 gennaio 2007, relativamente alla L.R. Sardegna n. 6 del 2001 e, più recentemente, da due sentenze del Consiglio di Stato, la n. 993 del 19 febbraio 2013 (Sez. VI) e la n. 5242 del 23 ottobre 2014 (Sez. V).

fiuti che sia delimitato territorialmente, ovvero strutturare una rete di impianti adeguata ai bisogni del territorio di riferimento<sup>8</sup>. Il secondo, applicabile tanto ai rifiuti urbani quanto a quelli speciali, ha lo scopo di limitarne la movimentazione, attraverso il trattamento «in uno degli impianti più vicini ai luoghi di produzione o raccolta» (art. 182-*bis* d.lgs. 152 del 2006)<sup>9</sup>.

Tuttavia è bene precisare che, per le attività relative ai rifiuti speciali, pericolosi e non<sup>10</sup>, tali principi non hanno carattere cogente, in quanto risulta indispensabile tener conto delle caratteristiche del materiale e della conseguente specializzazione dell'impianto. La necessità che tali rifiuti vengano trattati «nella maniera più appropriata in strutture specializzate, non presenti in maniera omogenea sul territorio nazionale»<sup>11</sup> determina, quale conseguenza, che la specializzazione dell'impianto, temperato dal criterio della prossimità, diventa il principio di riferimento per la gestione dei rifiuti speciali<sup>12</sup>.

Nella situazione di emergenza determinata dai disastrosi eventi sismici la scelta fatta dalla Protezione civile è stata quella di accordare prevalenza al principio di prossimità rispetto a quello di autosufficienza. In base a tale decisione i rifiuti urbani indifferenziati prodotti nelle aree di accoglienza della popolazione devono essere trattati ed eventualmente smaltiti negli impianti idonei già autorizzati che si trovano geograficamente più vicino al luogo di produzione degli stessi, anche se insistenti su una diversa ATO o, addirittura, fuori Regione. D'altra parte che in situazioni di piena emergenza possa applicarsi un regime di eccezione trova conferma nelle stesse parole del legislatore. Stabilisce, infatti, l'art. 182, comma 3-*bis*, del d.lgs. 152 del 2006 che è possibile derogare al principio di autosufficienza

---

<sup>8</sup> In base all'art. 200 del d.lgs. n. 152 del 2006 la gestione dei rifiuti urbani è organizzata in ambiti territoriali ottimali (ATO), definiti dalla Regione con apposito Piano (art. 196, comma 1, lett. b, del d.lgs. 152 del 2006).

<sup>9</sup> Relativamente al principio di prossimità l'art. 182-*bis* del d.lgs. 152 del 2006 fa riferimento esclusivamente alle operazioni di recupero dei rifiuti urbani indifferenziati. Tuttavia l'estensibilità dello stesso anche a quelli speciali, oltre che da considerazioni di carattere logico, trova conferma nel successivo articolo 199, in base al quale i Piani regionali di gestione dei rifiuti devono garantire «lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione dei rifiuti».

<sup>10</sup> Corte cost. 6 luglio 2000, n. 281; Corte cost. 8 ottobre 2001, n. 335.

<sup>11</sup> E.MARIOTTI-M. IANNANTUONI, *Il nuovo diritto ambientale*, Maggioli Editore, Rimini, 2011, 348.

<sup>12</sup> Cons. St., Sez. V, 11 giugno 2013, n. 3215; Cons. St., Sez. V, 23 marzo 2015, n. 1556.

quando bisogna «fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali per le quali è dichiarato lo stato di emergenza di protezione civile (...)»<sup>13</sup>.

### *3. La gestione delle macerie nelle ordinanze della Protezione civile e nel d.l. n. 189 del 2016*

Della gestione delle macerie si occupa per primo l'art. 3 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile n. 391 del 1 settembre 2016 e la successiva circolare di attuazione<sup>14</sup>.

La prima considerazione riguarda la classificazione di tali rifiuti. In deroga all'art. 184, comma 3 lett. b), del d.lgs. 152 del 2006 essi sono qualificati rifiuti urbani, anche se limitatamente alle fasi di raccolta e trasporto verso i siti di deposito temporaneo già esistenti o all'uopo individuati dalle competenti amministrazioni<sup>15</sup>.

L'attribuzione alle macerie della qualifica di rifiuti urbani, afferma la circolare, si giustifica con «l'impossibilità di attribuire un codice che possa identificare con certezza la massa eterogenea costituita non solo da rifiuti inerti, ma anche da arredi, apparecchiature elettriche e elettroniche, attrezzature e beni presenti negli edifici al momento del sisma».

I siti di deposito temporaneo sono autorizzati per un termine di sei mesi a ricevere i rifiuti prodotti nella fase di emergenza e, se necessario, presso gli stessi possono essere utilizzati «impianti mobili per le operazioni di selezione e separazione dei flussi omogenei di rifiuti da avviare ad operazioni di recupero/smaltimento» (art. 3, comma 1, ordinanza n. 391).

---

<sup>13</sup> Più in generale l'art. 191 del d.lgs. 152 del 2006 dispone che «ferme restando le disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza, con particolare riferimento alle disposizioni sul potere di ordinanza di cui all'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, qualora si verificano situazioni di eccezionale e urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, (...), ordinanze contingibili e urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti (...)».

<sup>14</sup> La circolare dell'11 settembre 2016 contiene indicazioni operative per l'attuazione dell'art. 3, comma 1, dell'OCDPC n. 391/2016.

<sup>15</sup> L'art. 184 del Codice dell'ambiente distingue i rifiuti in urbani e speciali (a seconda della loro origine), e in pericolosi e non. Tra i rifiuti speciali la norma include anche quelli derivanti da attività di demolizione e costruzione.

Riguardo la loro localizzazione la circolare la estende a tutta l'area interessata dagli eventi sismici<sup>16</sup>, in deroga all'art. 183, comma 1, lett. bb del Codice dell'ambiente (d.lgs. 152 del 2006), ai sensi del quale è deposito temporaneo «il raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti (...)».

La circolare, diversamente dall'ordinanza n. 391, richiama il principio di prossimità, laddove afferma che affinché l'individuazione del sito sia conforme ai principi generali di tutela dell'ambiente e dalla salute pubblica, è opportuno scegliere zone pianeggianti, possibilmente prossime alle aree di intervento, non interessate da fenomeni di dissesto idraulico e idrogeologico e di facile accesso per i mezzi di trasporto. Inoltre, possibilmente, il sito dovrà essere dotato di sistemi di pesatura al fine di tracciare e quantificare i rifiuti conferiti e, comunque, «dovrà essere organizzato al fine di garantire l'univoca attribuzione delle macerie al luogo di raccolta (...)».

Relativamente alle fattispecie escluse l'ordinanza n. 391 stabilisce che non rientrano nella categoria dei rifiuti di cui al comma 1 «i resti dei beni di interesse architettonico, artistico, storico, dei beni ed effetti di valore simbolico, i coppi, i mattoni, le ceramiche, le pietre con valenza di cultura locale, il legno lavorato, i metalli lavorati» (art. 3, comma 3). Laddove possibile questi materiali devono essere selezionati e separati all'origine, secondo le indicazioni del Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo.

Pure esclusi dall'ambito di applicazione dell'art. 3, comma 1, sono i materiali contenenti amianto, la cui rimozione richiede particolari procedure disciplinate nel D.M. 6 settembre 1994 (art. 3, comma 5) e, in base alla richiamata circolare, anche quelli derivanti dalla scelta assunta in via autonoma dai privati di demolire un immobile.

Il trasporto delle macerie, effettuato senza analisi preventive, ai centri di raccolta comunale o ai siti di deposito temporaneo, avviene per mezzo delle aziende che si occupano del servizio di gestione integrata dei rifiuti nei territori interessati, o ad opera dei Comuni

---

<sup>16</sup> La circolare non limita il territorio in cui si può individuare un nuovo sito di deposito temporaneo a quello del cratere ma fa riferimento, più genericamente, ad un'area che possa dirsi "interessata" dagli eventi sismici. Pertanto, il sito in questione può essere individuato in un'area vicina ad uno o più Comuni del cratere, ovvero in un'area ove sia presente un impianto idoneo al trattamento di rifiuti prodotti dal sisma.

territorialmente competenti o delle Amministrazioni pubbliche a vario titolo coinvolte che possono intervenire direttamente o incaricare una o più imprese<sup>17</sup>. Tali soggetti operano in deroga agli articoli 188-*ter*, 190, 193 e 212 del d.lgs. 152 del 2006<sup>18</sup>.

La rassegna delle ordinanze della Protezione civile contenenti disposizioni relative alla gestione delle macerie si completa con la n. 394 del 19 settembre 2016. Tralasciando per il momento l'art.11 che definisce la procedura per il trattamento di quelli contenenti amianto si richiama l'art. 12, commi 1 e 4. Il comma 1 prevede che «ai fini dei conseguenti adempimenti amministrativi, il produttore dei materiali di cui alla ordinanza n. 391/2016 è il comune di origine dei materiali stessi»<sup>19</sup>, mentre il comma 4 consente, «limitatamente alla fase emergenziale», di autorizzare in deroga aumenti quantitativi e qualitativi di rifiuti conferibili presso gli impianti già autorizzati, «previa verifica istruttoria semplificata dell'idoneità e compatibilità» degli stessi<sup>20</sup>.

Questo vuol dire che il legislatore ha subordinato l'ammissibilità del maggior carico di rifiuti trattati o smaltiti non già ad una procedura di Valutazione di Impatto Ambientale bensì, piuttosto, ad una non meglio precisata verifica semplificata, diretta ad accertare esclusivamente se le caratteristiche dell'impianto siano compatibili con tali aumenti o con tali differenti tipologie, senza considerare, quantomeno in modo esplicito, anche l'impatto ulteriore che tale incremento potrà generare sull'ambiente e sulla popolazione, sia in termini di salute che di vivibilità dell'area<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> In casi di estrema urgenza, qualora tali soggetti fossero impossibilitati a compiere le suddette operazioni, «può essere consentito», secondo la circolare, «l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto ad imprese private, espletando le procedure richiamate all'art. 5, comma 2, della OCDPC n. 388».

<sup>18</sup> Rispettivamente l'art. 188-*ter* riguarda il sistema di tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), l'art. 190 i registri di carico e scarico, l'art. 193 concerne l'ipotesi di trasporto di rifiuti non pericolosi in caso di mancata adesione al SISTRI, mentre l'art. 212 è relativo all'Albo nazionale dei gestori ambientali.

<sup>19</sup>La disposizione deroga all'art. 183, comma 1 lett. f, del d.lgs. 152 del 2006 secondo cui è produttore di rifiuti «il soggetto la cui attività produce rifiuti (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)».

<sup>20</sup> Trattasi di una deroga temporanea che non incide sulle vigenti autorizzazioni degli impianti (art. 12, comma 4).

<sup>21</sup> La Direttiva 2014/52/UE contiene la nuova disciplina della VIA, ora recepita nel Codice dell'ambiente ad opera del d.lgs. n. 104 del 2017. Le autorizzazioni riguardanti i singoli progetti (come, ad esempio, quelli per trattamento e smaltimento dei rifiuti con determinate caratteristiche) possono essere rilasciate solo dopo lo

Molte delle disposizioni sulla gestione delle macerie presenti nelle ordinanze di Protezione civile fin ora richiamate hanno costituito vere e proprie anticipazioni di quanto successivamente contenuto nell'art. 28 del d.l. n. 189 del 2016.

La prima disposizione che merita di essere ricordata è l'art. 28, comma 2, come modificato dall'art. 7, comma 2, del d.l. n. 8 del 2017, che attribuisce ai quattro Presidenti delle Regioni colpite dal sisma il compito di adottare «il piano per la gestione delle macerie e dei rifiuti derivanti dagli interventi di ricostruzione», le cui finalità sono quelle di «fornire gli strumenti tecnici ed operativi per la migliore gestione delle macerie (...)», «individuare le risorse occorrenti e coordinare il complesso delle attività da porre in essere per la più celere rimozione delle macerie (...)», «assicurare (...) la possibilità di recuperare le originarie matrici storico-culturali degli edifici crollati», «operare interventi di demolizione di tipo selettivo che tengano conto delle diverse tipologie di materiale, al fine di favorire il trattamento specifico dei cumuli preparati, massimizzando il recupero delle macerie (...)», «limitare il volume dei rifiuti recuperando i materiali che possono essere utilmente impiegati come nuova materia prima da mettere a disposizione per la ricostruzione (...)».

Il decreto conferma la classificazione delle macerie come rifiuti urbani non pericolosi relativamente alle operazioni di raccolta e trasporto, l'attribuzione fittizia al Comune della qualifica di “produttore” (art. 28, comma 4) e l'esclusione da tale categoria dei «resti dei beni di interesse architettonico, artistico e storico, nonché quelli dei beni ed effetti di valore anche simbolico appartenenti all'edilizia storica (...)». Tali materiali «sono selezionati e separati secondo le disposizioni delle competenti Autorità che ne individuano anche il luogo di destinazione». A tal fine, di fondamentale importanza è l'attività di vigilanza demandata,

---

svolgimento della VIA che ha lo scopo di valutare la possibile ripercussione negativa sull'ambiente determinata dalla realizzazione del progetto. Secondo la giurisprudenza nel caso in cui il progetto è stato realizzato in assenza di VIA ma riguarda una delle categorie ad essa soggette, questa dovrà essere richiesta in sede di rinnovo di autorizzazione (Cons. St., Sez. IV, 31 agosto 2004, n. 5715). Per un approfondimento in materia di Valutazione di Impatto Ambientale si rinvia a L. FILIPPUCCI, *La valutazione di impatto ambientale e la valutazione strategica alla luce delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 4 del 2008*, Edizioni Ambiente, Milano, 2009, *passim*; G. LANDI, *La valutazione di impatto ambientale e la valutazione ambientale strategica*, Utet Giuridica, Torino, 2009, *passim*; A. SCIALO'-P. COSTANTINO, *La nuova valutazione di impatto ambientale*, Casa Editrice Dei, Roma, 2011, *passim*. Per una sintesi delle principali novità introdotte dal d.lgs. n.104 del 2017 si rinvia ad un articolo di P. FICO, *La nuova Via riporta i progetti energetici allo Stato* pubblicato il 9 luglio 2017 in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

ciascuno per le proprie competenze, alle Agenzie regionali per la protezione ambientale, alle ASL e al Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (art. 28, comma 12).

Altra disposizione interessante è costituita dal comma 6 dell'art. 28, come modificato dall'art. 7, comma 2 lett. b, del d.l. n. 8 del 2017, in cui si afferma che le attività di raccolta e trasporto di cui alla presente norma concernono le macerie «insistenti su suolo pubblico ovvero, nelle sole aree urbane, su suolo privato (...)». Tale limitazione, non presente nella versione originaria del d.l. n. 189 del 2016, impone una riflessione su cosa debba intendersi per area urbana, stante la mancanza di una sua definizione giuridica. Escluso che con tale espressione si voglia far riferimento alla categoria catastale F1<sup>22</sup>, appare più probabile il richiamo all'area urbana come ad una porzione di territorio a considerevole intensità abitativa, nella quale sono presenti sia edifici ad uso residenziale, sia attività produttive e commerciali, «funzionale alla costruzione di identità culturali più larghe di quelle municipali (...)»<sup>23</sup>. Pertanto, la scelta del legislatore di limitare la raccolta ed il trasporto delle macerie presenti su suolo privato a quelle che si trovano nelle aree urbane non può che leggersi come la volontà di escludere tali attività rispetto a quelle che si trovano in zone periurbane<sup>24</sup> e rurali<sup>25</sup>.

La raccolta delle macerie su suolo privato richiede il consenso del soggetto che ha diritto a beneficiare del finanziamento agevolato, al quale deve essere notificato a cura del comune un avviso indicante data ed ora in cui si procederà alla rimozione dei rifiuti. In caso di mancata risposta nei successivi quindici giorni le operazioni si intendono autorizzate (art. 28, comma 6).

---

<sup>22</sup> La categoria catastale F1 identifica le aree urbane come le «aree o corti a piano terra di fabbricati già accatastati all'urbano», ovvero superfici prive di fabbricati che hanno una valenza urbana, nel senso che non hanno più le caratteristiche per essere censite come agricole.

<sup>23</sup> P.A. CIMINO-G.M. MAI-V. REDAELLI, *Dizionario di storia urbana*, Maggioli, Milano, 2010, 22.

<sup>24</sup> Per una ricostruzione del significato di area periurbana si rinvia a A. CECCHINI-A. PLAISANT, *Analisi e modelli per la pianificazione: teoria e pratica: lo stato dell'arte*, Franco Angeli, Milano, 2005, 166 e ss; S. AGOSTINI-D. BERTONI, *Per un'altra campagna. Riflessioni e proposte sull'agricoltura periurbana*, Maggioli Editore, Milano, 2010, 114.

<sup>25</sup> Relativamente alla distinzione tra aree urbane e rurali si veda V. MERLO-R. ZUCCHERINI, *Comuni urbani, comuni rurali. Per una nuova classificazione*, Insoor-Franco Angeli, Milano, 1992, *passim*; D. STORTI, *Tipologie di aree rurali in Italia*, Inea Studi e Ricerche, Roma, 2000, *passim*.

Trova conferma la possibilità di individuare ulteriori siti di deposito temporaneo la cui operatività risulta temporalmente ben delimitata<sup>26</sup>, in quanto possono esservi conferiti i rifiuti prodotti fino al 31 dicembre 2018. Per i siti eventualmente individuati ai sensi dell'art. 3, comma 1, dell'ordinanza n. 391 il termine massimo di detenzione è di dodici mesi a partire dal loro ingresso. Sempre fino al 31 dicembre 2018 sono ammesse deroghe quantitative e qualitative negli impianti già autorizzati, sempre che questi, previa verifica semplificata, risultino idonei.

L'art. 28, comma 7, consente, su autorizzazione del Presidente della Regione, l'utilizzo di impianti mobili per le operazioni di separazione e recupero di flussi omogenei, «da avviare agli impianti autorizzati di recupero e smaltimento» e pone in capo ai titolari di attività «che detengono sostanze classificate pericolose per la salute e la sicurezza che potrebbero essere frammiste alle macerie» l'obbligo di «darne comunicazione al Sindaco del Comune territorialmente competente ai fini della raccolta e gestione in condizioni di sicurezza».

#### 4. *Le macerie contenenti amianto ed i rischi connessi al loro trattamento*

L'amianto è una sostanza di natura minerale, a base di silicio, che ha la capacità di formare fibre flessibili, inerti dal punto di vista chimico e dotate di una fortissima capacità di resistenza al calore. Per le sue proprietà isolanti l'amianto è stato ampiamente utilizzato sia come materiale da coibentazione sia per la realizzazione di materiali compositi<sup>27</sup>.

Tuttavia, le fibre e le polveri di amianto se inalate sono cancerogene e responsabili di patologie quali la fibrosi polmonare, l'asbestosi o il mesotelioma. Tale correlazione è stata accertata nel corso degli anni e confermata da numerosi studi scientifici<sup>28</sup>. In particolare, è stato evidenziato che la pericolosità di tale sostanza dipende dalla possibilità che vengano rilasciate nell'ambiente fibre inalabili, non solo da chi lavora direttamente con materiali

---

<sup>26</sup> L'ordinanza n. 391 del 2016 faceva generico riferimento alla «vigenza dello stato di emergenza».

<sup>27</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, all'eternit utilizzato ampiamente nella copertura dei tetti.

<sup>28</sup> La letteratura in materia di rischi sanitari correlati all'amianto è sterminata. Solo a titolo esemplificativo si ricorda uno studio condotto dall'Istituto Superiore di Sanità, consultabile in [https://spisal.ulss20.verona.it/docs/Spisal/Amianto/Pubblicazioni/ISS\\_Amianto.pdf](https://spisal.ulss20.verona.it/docs/Spisal/Amianto/Pubblicazioni/ISS_Amianto.pdf)

contenenti amianto ma anche da coloro che, più semplicemente, si trovano a vivere in un ambiente in cui tale sostanza è presente nei manufatti. La caratteristica più importante cui occorre prestare attenzione è la friabilità del materiale, ovvero la capacità per la poca coesione interna di liberare spontaneamente nell'aria delle fibre, che tende ad aumentare se il materiale è sottoposto a fattori di deterioramento quali vibrazioni, correnti d'aria ed infiltrazioni d'acqua.

La prima limitazione normativa circa l'impiego di materiali contenenti amianto risale alla metà degli anni Ottanta, quando il Ministero della Sanità con una ordinanza del 26 agosto 1986, in attuazione della Direttiva Comunitaria 83/478, vietava l'utilizzo della crocidolite. Tale ordinanza fu seguita nel 1988 dal DPR n. 215 che escludeva l'utilizzo dell'amianto nella produzione di giocattoli, vernici, pitture e prodotti per fumatori.

Il divieto venne generalizzato con la l. n. 257 del 1992, secondo cui a partire dal 28 aprile 1994 non era più ammessa l'estrazione, l'importazione, la commercializzazione e la produzione di amianto e di prodotti contenenti questa sostanza<sup>29</sup>. Tale legge è considerata, tutt'oggi, la norma quadro in materia, in quanto istituisce la Commissione nazionale amianto, detta disposizioni specifiche per le imprese che operano nelle attività di lavorazione, manutenzione, bonifica e smaltimento dello stesso, disciplina il processo di dismissione nel nostro Paese di tale materiale, attribuisce alla Regione il compito di predisporre un Piano regionale di protezione dell'ambiente, di decontaminazione, smaltimento e bonifica dell'amianto<sup>30</sup> e pone in capo ai singoli cittadini l'obbligo di comunicare alla USL competente la presenza di amianto in matrice friabile.

La USL deve successivamente procedere alla verifica e all'analisi del rivestimento degli edifici e stilare un elenco di immobili in cui è presente amianto floccato o in matrice friabile. Tuttavia, specifica l'art. 12 del DPR 8 agosto 1994, il censimento è obbligatorio e vincolante per gli edifici pubblici, per i locali aperti al pubblico e di uso collettivo e per i

---

<sup>29</sup> In attuazione della l. n. 257 del 1992 è stato emanato il D.P.R. 8 agosto 1994, *Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per l'adozione di piani di protezione, decontaminazione, di smaltimento e di bonifica dell'ambiente, ai fini della difesa dai pericoli contenenti amianto.*

<sup>30</sup> La Regione Marche ha approvato il Piano regionale amianto con DGR n. 3496 del 30 dicembre 1999.

blocchi di appartamenti. Viceversa, ha carattere facoltativo per le singole unità abitative private.

Sono, dunque, circa 25 anni che l'amianto è stato messo al bando eppure i dati del Ministero dell'Ambiente sono allarmanti. I siti di amianto censiti sono circa 33.610, la cui massima concentrazione si registra nelle regioni di Marche e Abruzzo. Con riferimento a questi oltre 30.000 siti censiti le bonifiche eseguite sono poco più di 800 e quelli risanati solo parzialmente circa 340<sup>31</sup>.

La presenza di eternit o cemento amianto è ancora forte nelle scuole<sup>32</sup>, negli ospedali, nelle residenze per anziani, così pure nelle aree residenziali e industriali sia attive che dismesse. La scarsa percentuale di bonifiche trova spiegazione, innanzitutto, con il fatto che ad oggi non si conosce una tecnologia che consente di trattare l'amianto che deve essere smaltito in discariche dedicate, il cui numero non è sufficiente<sup>33</sup>, sicché sempre più spesso parte di questi rifiuti vengono esportati in Paesi comunitari come Germania ed Austria<sup>34</sup>. A ciò si aggiungono gli enormi costi richiesti per eseguire tali operazioni.

Il terremoto dello scorso anno, che ha coinvolto ben quattro regioni tra cui le Marche, che detengono assieme all'Abruzzo il primato di regione con la maggiore quantità di amianto ancora non dismesso, ha avuto una potenza distruttiva tale per cui tonnellate e tonnellate di macerie cadute a terra devono essere smaltite. Queste macerie contengono frazioni disomogenee di materiali tra cui amianto che deve essere rimosso secondo particolari e definite procedure.

L'esigenza di gestire questi rifiuti con modalità tali da limitare quanto più possibile i rischi per l'ambiente e la salute umana è stata presa in considerazione già nell'ordinanza n.

---

<sup>31</sup> I dati, aggiornati al giugno 2014, sono forniti dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Tale censimento non comprende i dati della Regione Calabria e quelli della Sicilia solo in parte.

<sup>32</sup> L'Osservatorio Nazionale Amianto stima che nel 2017 siano ancora oltre 2.500 le scuole contaminate dall'amianto.

<sup>33</sup> In Italia risultano attualmente presenti 22 discariche specializzate a ricevere amianto, di cui 10 al Nord, 4 al Centro e 8 al Sud.

<sup>34</sup> Mediamente, ha rilevato l'ISPRA (Istituto superiore per la ricerca e la protezione ambientale), ogni anno l'Italia esporta all'estero 156.000 tonnellate di amianto.

394 del 19 settembre<sup>35</sup>. Ai sensi dell'art. 11, comma 2, se a seguito di ispezione visiva si rinvenivano rifiuti contenenti amianto, questi non devono essere movimentati ma circoscritti con nastro segnaletico, in attesa che la ditta specializzata, previa comunicazione alla ASL territorialmente competente, proceda nelle successive 24 ore alla loro rimozione, in parziale deroga all'art. 256 del d.lgs. 81/2008<sup>36</sup>. Questa stessa procedura trova applicazione anche nelle ipotesi in cui l'amianto venga per la prima volta rinvenuto successivamente al trasporto nei siti di deposito temporaneo.

Questa affermazione è molto importante perché ammette esplicitamente che l'accertamento circa la presenza di amianto possa "sfuggire" all'analisi visiva effettuata prima della raccolta delle macerie e che, di conseguenza, materiale contenente tale sostanza possa essere trasportato ai siti di deposito temporaneo. La certezza che questo non accada è difficile da conseguire. Anche se all'ispezione visiva si aggiungessero esami di laboratorio questi sarebbero attendibili solo in parte, sia perché si tratterebbe pur sempre di analisi a campione, sia perché gli stessi risultati rispecchierebbero la situazione esistente al momento del campionamento, mentre il rilascio di fibre nel tempo può variare molto, soprattutto in dipendenza delle condizioni atmosferiche<sup>37</sup>.

Arrivati al sito di deposito temporaneo i materiali, dopo una prima cernita, vengono ulteriormente selezionati, al fine della loro suddivisione in flussi omogenei da destinare al recupero. Tuttavia, il mancato rinvenimento di residui di amianto, anche a seguito di tali operazioni, non consente di escludere con certezza la sua presenza. Ciò non stupisce se si

---

<sup>35</sup> Le indicazioni contenute nell'ordinanza trovano successiva conferma nell'art. 28, comma 11, del d.l. n. 189 del 2016.

<sup>36</sup> Il d.lgs. 81 del 2008, relativo alla «tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro», disciplina all'art. 256 i «lavori di demolizione o rimozione dell'amianto». La norma, chiarito che tali attività possono essere svolte solo da imprese specializzate aventi i requisiti dell'art. 30, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 1997, prevede la predisposizione da parte del datore di lavoro, prima di avviare le relative operazioni, di un piano di lavoro, atto a garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori e la tutela dell'ambiente esterno. Tale piano deve contenere una serie di informazioni quali, ad esempio, la natura del lavoro e la durata, il luogo in cui deve essere eseguito, le necessarie misure di protezione e decontaminazione. L'ordinanza n. 394 ne prevede la parziale derogabilità, senza fornire ulteriori specificazioni.

<sup>37</sup> L'ordinanza n. 391 del 2016 stabilisce che il trasporto delle macerie presso i siti di deposito temporaneo avviene senza lo svolgimento di analisi preventive (art. 3, comma 4). Nello stesso senso dispone l'art. 28, commi 6 ed 8, del d.l. n.189 del 2016.

considera come a seguito di un fenomeno come il terremoto i manufatti contenenti amianto in matrice friabile si sono sbriciolati riducendosi in polvere frammista a molti altri materiali di varia origine dai quali risulta impossibile ogni operazione di separazione. Di fronte a tale situazione è evidente l'irrelevanza e l'impotenza dell'indagine visiva.

Tale eventualità non viene considerata dall'ordinanza n. 394 né dal successivo d.l. n. 189 del 2016. Entrambi tali atti si limitano a dire che quanto resta dopo la rimozione dell'amianto, una volta eseguite eventuali operazioni di separazione e cernita delle matrici recuperabili, dei rifiuti pericolosi e dei RAEE, costituisce rifiuto urbano non pericoloso e deve essere gestito secondo quanto previsto dall'art.1, comma 3, dell'ordinanza n. 391<sup>38</sup>.

##### *5. La risposta della Regione Marche alla gestione dei rifiuti prodotti dal sisma*

Con decreto del Soggetto Attuatore Sisma 2016 n. 25 del 23 gennaio 2017 è stato approvato il Piano Operativo Regionale Gestione Macerie.

Il provvedimento ripercorre il quadro normativo di riferimento<sup>39</sup>, individua le proprie finalità<sup>40</sup>, ed i soggetti che a vario titolo sono coinvolti nella gestione delle macerie, specificandone compiti e funzioni<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Così dispone l'art. 11, comma 3, dell'ordinanza n. 394 e l'art. 28, comma 11, del d.l. n. 189 del 2016.

<sup>39</sup> Vengono richiamate alcune ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione civile (nn. 388, 389, 391, 393 e 399), alcuni decreti del Presidente della Giunta regionale, specie quelli diretti ad individuare il soggetto cui delegare le funzioni spettanti al Soggetto Attuatore (Presidente della Regione), la Circolare dell'11 settembre 2016 ed, infine, l'art. 28 del d.l. n. 189 del 2016.

<sup>40</sup> Tale Piano, in linea con l'art. 28, comma 3, del d.l. n. 189 si propone di «fornire gli strumenti tecnici ed operativi per la migliore gestione delle macerie derivanti dai crolli e dalle demolizioni», «individuare, definire e coordinare il complesso della attività da mettere in atto per accelerare la raccolta delle macerie e definire le relative competenze», «assicurare, attraverso la corretta rimozione e gestione delle macerie, la possibilità di recuperare le originarie matrici storico-culturali degli edifici crollati». Inoltre, prosegue la norma, deve essere redatto in modo tale da «limitare il volume dei rifiuti recuperando i materiali che possono essere utilmente impiegati come nuova materia prima da mettere a disposizione per la ricostruzione», «fornire indicazioni/linee guida per operare, laddove possibile in condizioni di sicurezza, interventi di demolizione selettiva» ed, infine, «definire e far conoscere il modello procedimentale adottato per l'individuazione dei Siti di Deposito Temporaneo».

<sup>41</sup> Tra i principali soggetti che intervengono nella gestione delle macerie troviamo il Comune che, in qualità di «produttore» dei rifiuti, deve ordinare la demolizione degli edifici pericolanti, occuparsi della raccolta, del trasporto e della gestione dei Siti di Deposito Temporaneo, nel caso non siano stati individuati altri soggetti competenti (normalmente le aziende che si occupano della gestione integrata dei rifiuti urbani), e raccogliere le autodichiarazioni dei titolari di attività che detengono sostanze pericolose.

Il Piano contiene, inoltre, le indicazioni in merito alla localizzazione dei siti di deposito temporaneo. Trova conferma la necessità, alla luce dei principi fondamentali di tutela dell'ambiente e della salute umana, di individuare aree pianeggianti vicine alle zone in cui devono essere rimosse le macerie, non soggette a rischi idrogeologici, ben delimitate, e facilmente accessibili da parte dei mezzi di trasporto. Se possibile i siti dovranno essere dotati di pesa mobile, «al fine di tracciare e quantificare il rifiuto in ingresso», avendo cura, in ogni caso, di organizzarlo in modo tale da «garantire l'univoca attribuzione delle macerie al luogo di raccolta»<sup>42</sup>.

Su indicazione dei Comuni di Arquata del Tronto e Acquasanta Terme, in accordo con il Comando dei Vigili del fuoco, della DICOMAC e dei Comuni interessati, è stato individuato un primo sito di deposito temporaneo presso la proprietà UNIMER S.p.a., nel Comune di Arquata del Tronto, in Via Salaria (km 145), risultato facilmente accessibile anche ai mezzi pesanti e già dotato di infrastrutture e servizi che ne rendono l'utilizzo quasi immediato. La sua gestione è stata data in appalto ad una ditta privata, l'Htr Bonifiche.

---

Altri soggetti che intervengono sono l'ARPAM e l'ASUR. La prima raccoglie, con la Regione, le comunicazioni fornite dal gestore dei servizi di raccolta, mentre la seconda in caso di rinvenimento di amianto riceve il Piano di lavoro ai sensi dell'art. 256 del d.p.r. 81/2008, lo valuta nelle successive 24 ore, e procede ad individuare «un nucleo di operatori esperti, che svolge attività di assistenza alle aziende e ai cittadini per gli aspetti di competenza». Entrambe, ciascuna per le proprie competenze, svolgono una funzione di controllo e vigilanza sull'intera filiera della gestione delle macerie.

Funzione di controllo e vigilanza spetta pure al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, chiamato a fornire indicazioni «in merito all'individuazione, alla selezione, separazione e al luogo di destinazione dei beni di interesse architettonico, artistico e storico (...)».

<sup>42</sup> Il provvedimento individua una serie di parametri da valutare nella scelta del sito di deposito temporaneo quali, ad esempio, l'accessibilità dell'area, la disponibilità di aree coperte, il rischio esondazione, la permeabilità del suolo, e associa a ciascuno di essi un punteggio. Inoltre, definisce quali sono i requisiti minimi che il sito deve avere, al fine di garantire la tutela dell'ambiente e della salute umana.

Per quanto riguarda il modello procedimentale adottato ai fini della sua individuazione, il provvedimento richiama l'istituto della conferenza di servizi decisoria, ex art. 14, comma 2, della l. n. 241/1990, cui sono chiamati a partecipare tutte le amministrazioni ed i gestori di beni e servizi pubblici che, a vario titolo, devono rilasciare atti di assenso. Per motivi di celerità è espressamente previsto che tale procedimento possa essere derogato dalla Regione.

Sull'istituto della conferenza di servizi si veda, tra gli altri, F.G. COCCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. Amm.*, 1999; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. COCCA, Bologna, 2005, 694 e ss; F. BASSANINI-L. CARBONE, *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, a cura di V. CERULLI IRELLI, Napoli, 2006, 173 e ss.

Un secondo sito è stato localizzato a Tolentino in località Piane di Chienti e si articola in due aree, di cui una interna all'impianto COSMARI che era già stata autorizzata come sito di deposito temporaneo con decreto del Soggetto Attuatore Sisma n. 50 del 12 dicembre 2016 e destinata, in un primo momento, ad accogliere i materiali derivanti dai crolli della Cartiera di Pioraco. La seconda, invece, è stata individuata con successivo decreto n. 15 del 19 gennaio 2017. Tale sito è gestito da COSMARI S.r.l.

Tale documento, a seguire, disciplina le diverse fasi in cui si articola la rimozione delle macerie a cura dei soggetti affidatari del servizio<sup>43</sup>.

Si inizia con una preselezione da realizzare direttamente sul luogo in cui sono presenti le macerie al fine di individuare, a seguito di una ispezione visiva, beni di valore, materiali pericolosi e beni di interesse di interesse storico-culturale di competenza del MIBACT. Sempre in questa fase, ammesso che sia possibile, si procede con una separazione meccanica o manuale per recuperare i materiali inerti, diversi da quelli pericolosi.

Alla fase di preselezione segue quella di carico e trasporto verso il sito di deposito temporaneo, non preceduto dallo svolgimento di analisi preventive. Dopo il carico, il soggetto che si occupa del trasporto compila la documentazione necessaria a garantirne la tracciabilità<sup>44</sup>, per poi procedere verso il sito di deposito dove le macerie, identificate da apposita cartellonistica, sono oggetto di una cernita preliminare e di una ulteriore operazione di selezione allo scopo di suddividerle in frazioni omogenee ed avviarle al recupero o allo smaltimento.

---

<sup>43</sup> Con decreti del Soggetto Attuatore Sisma n. 93 del 9 febbraio 2017 e 376 del 24 marzo è stato individuato e affidato alla COSMARI S.r.l. il servizio di rimozione, trasporto, trattamento e successivo avvio a recupero o smaltimento delle macerie insistenti sui comuni in provincia di Macerata, mentre con i decreti n. 94 del 9 febbraio 2017 e n. 377 del 24 marzo 2017 è stato individuato e affidato analogo servizio a PicenAmbiente Spa per le macerie presenti nelle province di Fermo ed Ascoli Piceno.

<sup>44</sup> Nello specifico ogni carico che viene trasportato è associato ad un codice che ne identifica con precisione la provenienza, in quanto riporta la via, il comune, il nome del proprietario, i dati catastali ed il lotto.

In linea con l'art. 28 del d.l. n. 189 sono poi dettate disposizioni particolari per la gestione dei rifiuti contenenti amianto<sup>45</sup>, così pure viene definito il procedimento da seguire in caso di macerie d'interesse MIBACT o del ritrovamento di beni di valore.

#### *6. Conclusioni*

Per quanto concerne la gestione dei rifiuti prodotti dal sisma, in linea con quanto indicato al comma 2 dell'art. 28 del d.l. n.189 del 2016, la scelta fatta dalla Regione Marche è stata quella di strutturare una filiera della gestione delle macerie tale da massimizzare le opportunità di recupero dei materiali in esse contenute, direttamente in prossimità del luogo di prelievo laddove possibile. Si afferma, infatti, nell'allegato tecnico al Piano che «è prioritariamente da attivare, tutte le volte in cui ciò è possibile, il reimpiego delle macerie in prossimità del luogo di prelievo, più precisamente della componente inerte, secondo le indicazioni di cui alla circolare del Ministero dell'Ambiente del Territorio e del Mare 15 luglio 2005 n. 5205. Gli aggregati riciclati provenienti dagli impianti di recupero dei rifiuti inerti che abbiano caratteristiche conformi all'allegato C della Circolare (...) ed effettivamente utilizzati per le medesime finalità di cui al medesimo allegato, cessano dalla qualifica di rifiuto, e possono essere utilizzati per progetti di ripristino ambientale».

D'altra parte la massimizzazione del recupero appare scelta perfettamente compatibile con quanto indicato nella Direttiva 2008/98/CE all'art. 4. Questa norma individua, secondo una scala gerarchica, quelle che sono considerate le migliori opzioni ambientali in

---

<sup>45</sup>Viene specificato il procedimento da seguire in caso di rinvenimento di amianto e le diverse misure di sicurezza da adottare a tutela degli addetti alle diverse operazioni. In particolare, è necessario richiedere l'intervento dell'ASUR in caso di presenza sospetta di amianto e procedere alla sua perimetrazione con nastro segnaletico una volta che l'accertamento abbia dato esito positivo. Prima della rimozione, inoltre, la ditta specializzata deve presentare all'ASUR (Dipartimento di prevenzione) idoneo Piano di lavoro che andrà approvato nelle successive 24 ore. La rimozione dell'amianto deve avvenire prima della demolizione dell'edificio, a meno che questa operazione risulti ancora più rischiosa per i lavoratori.

E' necessario che presso il sito di deposito temporaneo vengano poste in essere tutte le necessarie procedure per la protezione e decontaminazione degli addetti ai lavori nonché dei terzi. Se opportuno, aggiunge il provvedimento, «dovrà essere attuata adeguata sorveglianza sanitaria, con correlato monitoraggio ambientale di polvere e fibre di amianto».

materia di gestione dei rifiuti. Al vertice è posta la prevenzione<sup>46</sup>, a seguire la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di altro tipo ed infine lo smaltimento<sup>47</sup>, ipotesi residuale alla quale si può legittimamente ricorrere solo se le altre opzioni non sono applicabili. Tuttavia, lo stesso articolo 4 della Direttiva sopra citata prevede che nel rispetto di tale gerarchia debbano essere adottate le misure volte ad incoraggiare le opzioni che garantiscono il miglior risultato ambientale complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici. Questo vuol dire che talvolta il trattamento dei rifiuti può derogare alla gerarchia, laddove il suo pieno rispetto implichi un impatto per l'ambiente, la salute umana, o di natura sociale ed economica non sostenibile.

Ci si chiede, pertanto, se nel caso delle macerie prodotte dal sisma la scelta di promuovere una massimizzazione del loro recupero non possa, in qualche modo, confliggere con il principio di precauzione, inteso in senso ampio, secondo cui nel dubbio che un'attività possa essere dannosa o meno, bisognerebbe astenersi dal porla in essere<sup>48</sup>. In altre parole, la grande perplessità resta legata al rischio che nelle macerie destinate ad essere impiegate nelle successive opere di ricostruzione possano trovarsi ancora fibre di amianto non intercettate durante le diverse operazioni di cernita e separazione, le cui conseguenze per la salute umana sono, purtroppo, tristemente note.

---

<sup>46</sup>Una delle modalità promuovere la prevenzione dei rifiuti consiste nell'incremento delle attività di riciclaggio e recupero che consentono di ridurre automaticamente il consumo di materie prime e la conseguente quantità di rifiuti da smaltire.

<sup>47</sup> Tra le modalità di smaltimento delle macerie molto spesso è stato utilizzato il conferimento nelle cave dismesse. Emblematico il caso del terremoto dell'Aquila. Nello stesso Piano per la gestione delle macerie si riconosce come «una gestione corretta, favorevole rispetto agli obiettivi ambientali e di gestione, richiede la verifica preliminare della possibilità di immediato reimpiego dei materiali inerti in prossimità del luogo di produzione come materia prima seconda, principalmente per ripristino ambientale di cave dismesse in considerazione dell'ampio numero e della diffusione di tali siti. La rilevante quantità di inerti provenienti dalle macerie del terremoto, il numero significativo di cave dismesse da ripristinare, richiedono una attenta ed oculata gestione dei temi del territorio che non può essere mancata».

<sup>48</sup> Per un approfondimento sul principio di precauzione, quale principio di diritto internazionale dell'ambiente, si rinvia a T. SCOVAZZI, *Sul principio precauzionale nel diritto internazionale dell'ambiente*, in *Riv. di dir.int.*, fasc.3, 1992, 700; D. BODANSKY, *Evolution and Status of the Precautionary Principle in International Law*, Netherlands, 2002, 21; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Giuffrè, Milano, 2005, 49 e ss.

*Abstract*

The article refers to the main provisions regarding the management of rubble produced by the earthquake of 2016, with particular attention to those that contain asbestos which its disposal poses delicate health problems. The author acknowledges that the legislator's choice to maximize the recovery of rubble in subsequent reconstruction activities is in line with the waste's hierarchy of art. 4 of Directive 2008/98 / EC but he highlights the possible health risks because of the inability to exclude with certainty the presence of fibers of asbestos in materials for reuse.

Camerino, novembre 2017.