

Disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS)

Cons. Stato, Sez. IV 26 luglio 2021, n. 5535 - Maruotti, pres.; Martino, est. - Forum Ambientalista (avv. Teofilatto) c. Ministero della transizione ecologica (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS) - Specificazione dei poteri del Commissario delegato nominato per fronteggiare la situazione di grave criticità sulla gestione dei rifiuti urbani nel territorio della Provincia di Roma.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

APPELLO N. 7504 DEL 2017.

1. Con il ricorso proposto innanzi al TAR per il Lazio, le associazioni Raggio Verde, la Rete per la tutela della Valle del Sacco Onlus ed il Forum Ambientalista domandavano l'annullamento:

a) del decreto del Ministero dell'Ambiente n. 22 del 14 febbraio 2013, recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS) e, in subordine, i relativi artt. 4, 6, 7, 8, 13, 16 e allegati 1, 2, e 3;

b) del decreto del Ministero dell'Ambiente del 25 marzo 2013, di integrazione del decreto del 3 gennaio 2013 sulla specificazione dei poteri del Commissario delegato nominato per fronteggiare la situazione di grave criticità sulla gestione dei rifiuti urbani nel territorio della Provincia di Roma.

Le Associazioni ricorrenti deducevano le seguenti censure:

1) violazione dell'art. 6, comma 1, della direttiva 2008/98/CE, dell'art. 184 ter, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, dell'art. 20 della direttiva 2010/75/UE e dell'art. 4 della direttiva 2008/98/CE, carenza o vizio di istruttoria;

2) violazione di legge, nullità del provvedimento per eccesso di delega, violazione dell'art. 20 della direttiva 2010/75/UE, carenza o vizio di istruttoria.

2. Nella resistenza del Ministero dell'Ambiente e della Provincia di Roma il TAR:

- dichiarava il difetto di legittimazione ad agire dell'Associazione Raggio Verde e dell'Associazione Rete per la tutela del Sacco Onlus;

- accoglieva parzialmente il ricorso nel merito, annullando il D.M. n. 22 del 2013, limitatamente alla previsione dell'art. 8, comma 6, secondo cui *"l'eventuale non conformità del lotto in relazione alle caratteristiche di specificazione di cui all'Allegato 1, Tabella 2, lascia impregiudicati gli effetti giuridici delle dichiarazioni di conformità emesse in relazione ai sottolotti di cui è costituito il predetto lotto"*.

2.1. In particolare il TAR riteneva irragionevole siffatta disposizione, in quanto *"ogni singolo lotto non può essere qualificato diversamente dai sottolotti che lo compongono"*, nonché per la *"contrarietà al principio di precauzione, regola vincolante in materia di tutela dell'ambiente e della salute tanto più in caso di trattamento e trasformazione dei rifiuti, la rendono sicuramente illegittima"*.

3. La sentenza è stata impugnata, nella parte in cui è rimasta soccombente, dall'Associazione Forum Ambientalista, sulla base dei seguenti motivi:

I. *Erroneità ed ingiustizia della sentenza – Vizio di motivazione.*

La ricorrente aveva in primo luogo dedotto la violazione dell'art. 6 della direttiva 2008/98/CE e dell'art. 184 ter del d.lgs. 152/2006, che ne costituisce attuazione.

Lo scopo specifico del CSS combustibile è la produzione di energia elettrica o termica che, per essere ecocompatibile, deve avere una migliore efficienza energetica rispetto ad altri biocombustibili.

Nel decreto impugnato non si darebbe conto di quale istruttoria sia stata espletata al fine di garantire tali requisiti e in che misura il CSS combustibile sarebbe meno impattante sull'ambiente e sulla salute pubblica.

L'allegato 2 del D.M. 22/2013 contiene una lista di rifiuti non ammessi, ma non esclude ad esempio i rifiuti urbani biologici come pure i rifiuti biodegradabili di cucine e mense (codice CER 20 01 08) i quali, in base all'attuale stato delle conoscenze, sarebbero notoriamente rifiuti non adatti alla produzione di CSS combustibile.

Pure violato sarebbe l'art. 4 della suddetta direttiva, in quanto le previsioni del decreto incentiverebbero una gestione del rifiuto urbano biologico non corrispondente alla gerarchia della gestione dei rifiuti prevista dalle disposizioni europee. In tal senso non sarebbe sufficiente, come ritenuto dal TAR, che l'art. 6 comma 2 del decreto precisi che *"l'avvio del ciclo dei rifiuti alla produzione del CSS – Combustibile deve avvenire nel rispetto dell'art. 179 del d.lgs. 152/2006"* poiché comunque ciò non esclude che sia rimessa alla discrezionalità del produttore di CSS l'applicazione della gerarchia dei rifiuti e la scelta dei rifiuti da utilizzare.

In tal modo verrebbe violato anche il principio della correzione in via prioritaria alla fonte di cui agli articoli 3-bis e 3-ter del Codice dell'ambiente.

Il medesimo difetto di istruttoria affliggerebbe la mancata esclusione dei pneumatici fuori uso, (CER 16 01 01) atteso il negativo impatto sull'ambiente documentato da una pluralità di studi scientifici.

Pure carente sarebbe il secondo requisito previsto dalla direttiva europea, relativo all'esistenza di un mercato o di una domanda relativa al CSS combustibile.

Secondo il TAR sarebbe sufficiente il fatto che in virtù delle norme UNI EN 15359 l'utilizzatore possa conoscere la qualità del CSS – Combustibile e decidere se versare o meno un corrispettivo al produttore. Tuttavia la direttiva richiede di verificare se vi sia un mercato del prodotto secondo una verifica *ex ante* e non caso per caso.

Anche in questo caso sarebbero stati violati i principi di precauzione e dell'azione preventiva.

Pure censurabile sarebbe la mancata introduzione dell'obbligo di certificazione di qualità del CSS combustibile da parte di un ente terzo e indipendente, nonostante la raccomandazione di cui alle norme UNI EN 15358.

Il TAR ha valorizzato il carattere non vincolante della relativa previsione.

Tuttavia rimarrebbe irragionevole consentire allo stesso produttore di certificare da sé la qualità del prodotto, senza ulteriore supervisione.

Il D.M. prevede solo controlli successivi sulle dichiarazioni di conformità del produttore, non utili a soddisfare il principio di tutela preventiva.

La situazione sarebbe analoga a quella che ha portato l'Italia ad essere condannata dalla Commissione Europea per l'uso del CDR- Q (sentenza della Corte giustizia in causa C-283/07).

Secondo l'appellante, inoltre, nel conferire, col D.M. del 25 marzo 2013, al Commissario Delegato per l'emergenza rifiuti nella Provincia di Roma il potere di adeguare anche d'ufficio l'autorizzazione rilasciata agli impianti di TMB individuati dal D.M. 3 gennaio 2013, al fine, tra l'altro, di massimizzare la produzione di CSS, il Ministero avrebbe esorbitato dai poteri esercitabili in virtù dell'OPCM 6 settembre 2011, n. 3963 e dell'art. 1, commi 358 e ss. della l. n. 228 del 2012.

Tale delega non potrebbe essere interpretata in maniera estensiva e con riferimento ad un decreto entrato in vigore successivamente;

II. Erroneità e ingiustizia della sentenza per omessa pronuncia sulle richieste della ricorrente.

Il TAR non si è pronunciato sul dedotto vizio di legittimità del Regolamento per violazione dell'art. 6, comma 1, lett. c), della direttiva 2008/98/CE secondo cui un rifiuto cessa di essere tale allorché la sostanza o l'oggetto soddisfi i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetti la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti.

In particolare l'art. 8 del D.M. ha imposto la produzione di CSS nel rispetto delle norme UNI EN 15359, senza tuttavia regolamentare in quali casi il CSS cessi di essere rifiuto per divenire combustibile. Né prevede per quale tipologia ne possa essere autorizzato l'utilizzo in cementifici e/o in centrali termoelettriche.

Il Ministero dell'Ambiente sarebbe incorso nell'equivoco di ritenere la classificazione come autorizzazione all'uso, mentre in realtà l'utilizzo delle norme UNI serve solo a qualificare il rifiuto, che una volta trasformato in prodotto dovrebbe essere oggetto di un uso ponderato e specificato per tipologia.

L'art. 16 del D.M. n. 22/2013 violerebbe altresì quanto disposto dalla direttiva 2010/75/UE, secondo cui la modifica riguardante il funzionamento di un impianto deve essere oggetto di apposita Autorizzazione integrata ambientale.

Ulteriore vizio di legittimità su cui il TAR non si è pronunciato è la violazione del principio di precauzione determinata dall'art. 8, commi 2 e 3, del decreto impugnato.

Secondo tale disposizione il produttore è tenuto a conservare la dichiarazione di conformità per un anno, mentre solo per un mese il campione rappresentativo classificato e caratterizzato conformemente alla norma UNI EN 15359. Difficilmente potrà essere effettuato un controllo sulle dichiarazioni, poiché, dopo un mese dall'emissione della dichiarazione, non potranno più effettuare controlli sul campione rappresentativo.

Analogamente il TAR non si è pronunciato sul vizio di legittimità dell'art. 8, quinto e sesto comma, per violazione del principio di precauzione.

L'appellante ha reiterato la censura relativa alla circostanza che il controllo sulla conformità del prodotto venga operato per lotto, anziché secondo quanto previsto dalle norme UNI EN 15359.

Vi sarebbe poi la violazione dell'art. 6, comma 1, lett d) della direttiva per l'eccessivo spazio lasciato alla discrezionalità del produttore.

Infine, in considerazione del fatto che la Commissione Europea non ha ancora fatto eseguire una valutazione scientifica indipendente sulle sostanze sprigionate dalla combustione del CSS, si porrebbe la necessità di un rinvio pregiudiziale alla Corte Europea, al fine di consentire la valutazione in ordine alla conformità del decreto alla normativa europea; ciò anche in considerazione della scarsità di precedenti giurisprudenziali in merito all'applicazione dell'art. 6 della direttiva 2008/98.

4. Si sono costituiti, pe resistere, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e la Città metropolitana di Roma Capitale.

5. L'appellante ha depositato una ulteriore memoria, in cui ha insistito nella richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia Europea, affinché la medesima valuti se sia conforme al disposto dell'art. 6 della direttiva 2008/98 che:

- il D.M. impugnato ritenga sufficiente l'applicazione di norme UNI come requisito per trasformare un rifiuto in un prodotto;
- attribuisca al produttore la competenza per la fase di declaratoria di tale trasformazione e consenta per la produzione del CSS-Combustibile l'utilizzazione di una vasta gamma di rifiuti, ad esempio i PFU fine vita, di cui sarebbe acclarata la pericolosità per la salute e l'ambiente in caso di combustione.

6. L'appello è passato in decisione, una prima volta, all'udienza pubblica del 14 gennaio 2021.

7. Con ordinanza n. 1133 dell'8 febbraio 2021, sono stati disposti incombenti istruttori a carico dell'Amministrazione appellata, successivamente eseguiti.

8. Dopo l'adempimento istruttorio, l'Associazione appellante ha depositato una memoria difensiva.

9. Il Ministero della transizione Ecologica ha depositato una memoria di replica.

APPELLO N. 8441 del 2017.

10. La sentenza è stata impugnata anche dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, relativamente al capo in cui è rimasto soccombente.

Esso ha dedotto le seguenti censure.

I. L'annullamento parziale del D.M. 22/13, recato dalla censurata sentenza, non tiene conto della circostanza che la dichiarazione di conformità, prevista dall'art. 6 del detto D.M., è fatta in base alle caratteristiche di "classificazione" del prodotto (artt. 3, comma 1 lett.e, 8, comma 1) ed è subordinata alla verifica del rispetto delle condizioni indicate negli artt. 5 (impianto per la produzione del CSS-combustibile), 6 (rifiuti ammessi per la produzione del CSS-combustibile) e 7 (processo di produzione del CSS-combustibile).

Il rispetto simultaneo di tutte le condizioni consente che:

- la produzione del CSS-combustibile sia conforme alla disciplina sui rifiuti (e cioè che gli impianti di produzione sono autorizzati in procedura ordinaria, o sono stati assoggettati ad autorizzazione integrata ambientale);

- i rifiuti di origine da cui è prodotto il CSS-combustibile non includano quelli riportati nell'Allegato 2 al D.M. 14 febbraio 2013, n. 22;

- il processo di produzione avvenga coerentemente alle norme tecniche dettate dalla norma UNI EN 15359.

Pertanto la dichiarazione di conformità, avendo soddisfatto tutte le condizioni di cautela e di prestazioni ambientali degli impianti di produzione soggetti alla stringente disciplina sui rifiuti, è emessa sulla base delle caratteristiche di "classificazione" del prodotto finale.

Tali caratteristiche sono necessariamente controllate su ogni singolo sottolotto di produzione giornaliera, che normalmente è pari a decine (di solito non superiori a 100) di tonnellate.

Le caratteristiche di classificazione hanno attinenza al possibile impatto ambientale (concentrazione di cloro e mercurio) e alla prestazione energetica del materiale prodotto (potere calorifico inferiore).

Il legislatore, perciò, ha inteso vincolare la dichiarazione di conformità, da controllare in base alla produzione giornaliera del singolo sottolotto, alle caratteristiche di classificazione che includono, appunto, le caratteristiche rilevanti ai fini della combustione (concentrazione di 11 fra metalli e semimetalli) del materiale prodotto, sia con riferimento alle prestazioni energetiche sia con riferimento all'impatto generato dalle emissioni gassose prodotte, che comunque rimangono vincolate alla stringente disciplina di incenerimento e coincenerimento.

Sotto questo profilo, perciò, contrariamente a quanto ritenuto dal TAR, non può verificarsi alcun pregiudizio ambientale. Sarebbe quindi ultroneo ritenere che la eventuale "non conformità" di un singolo sottolotto debba necessariamente estendersi a tutti gli altri che compongono il lotto, così rendendolo "non conforme".

Inoltre, il vincolo della dichiarazione di conformità alla verifica delle caratteristiche di specificazione, peraltro non utili ai fini della tutela dell'ambiente, sterilizzerebbe la pratica attuazione del decreto, svuotandolo di tutti i suoi presupposti, in quanto, onde evitare dall'impianto il CSS prodotto, si dovrebbe attendere l'ulteriore verifica da condurre su una quantità di materiale considerevole, risultato della produzione di 10/100 giorni, con conseguente accumulo di materiale nel sito di produzione.

Il Ministero ha sottolineato, altresì, che le caratteristiche di specificazione sono finalizzate anche a individuare la presenza di metalli e semimetalli nel CSS prodotto al fine di assicurare la gestione più efficace delle scorie prodotte in vista del loro successivo utilizzo.

I valori limiti di cui alla Tabella 2 Allegato 1 al DM 22/2013 sono stati indicati dal legislatore italiano per ulteriore precauzione solo ai fini della commercializzazione, ma tali limiti non sono riportati nella norma tecnica CEN 15359, la quale si limita a disporre che le concentrazioni di metalli e semimetalli debbano essere indicate in fase di fornitura, in base alle esigenze di produttore e utilizzatore.

II. Il Ministero ha evidenziato inoltre che il decreto impugnato stabilisce, nel rispetto delle condizioni indicate nell'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le procedure e le modalità affinché le fasi di produzione e utilizzo del CSS-combustibile, ivi comprese le fasi propedeutiche alle stesse, avvengano senza pericolo per la salute dell'uomo e senza pregiudizio per l'ambiente.

L'articolo 184-ter è stato introdotto nel 'Codice dell'ambiente' in fase di recepimento della direttiva europea 2008/98/CE (avvenuta con il decreto legislativo n. 205/10), che prevede la possibilità per gli Stati membri di definire, attraverso

l’emanazione di specifici provvedimenti, criteri rispettosi di un elevato standard di tutela dell’ambiente e della salute umana affinché determinate tipologie di rifiuti cessino, a valle di una completa operazione di recupero, di essere qualificati come rifiuto.

Nella fattispecie, la produzione di CSS-Combustibile, come disciplinata nel D.M. n. 22/2013, consegue ad un’operazione di recupero di rifiuti completamente in linea con la gerarchia dei rifiuti, anche ai sensi dell’articolo 6 della direttiva 2008/98/CE, che espressamente disciplina le modalità per definire quando un rifiuto cessa di essere tale.

In altre parole, l’impiego del CSS-Combustibile conforme alle caratteristiche indicate nel Regolamento n. 22/2013 non rappresenta una forma di recupero di energia da rifiuti, bensì l’utilizzo di un autentico prodotto classificato combustibile, ottenuto a valle di un processo di recupero di materia.

Il decreto impugnato si inserisce quindi pienamente nell’ambito delle politiche europee di “circular economy”.

La disciplina in materia di *end of waste* e la definizione di norme di qualità per le materie prime secondarie, anche al fine di aumentare la fiducia degli operatori nel mercato unico, costituiscono elementi portanti della strategia comunitaria.

Di recente, la Commissione, con la Comunicazione COM (2017) 34 final del 26 gennaio 2017, ha affrontato espressamente la questione del ruolo della termovalorizzazione nell’economia circolare, concetto che, in senso ampio, include molto più del semplice incenerimento dei rifiuti, fino a comprendere anche i diversi processi di trattamento dei rifiuti in grado di generare energia (ad esempio sotto forma di elettricità o calore o di combustibili da rifiuti).

Scopo principale della Comunicazione citata è garantire che il recupero di energia dai rifiuti sostenga gli obiettivi del Piano d’azione per l’economia circolare e sia pienamente coerente con la gerarchia dei rifiuti dell’UE.

La Comunicazione chiarisce, preliminarmente, come la gerarchia dei rifiuti costituisca il pilastro portante della politica e della normativa dell’UE in materia di rifiuti e sia il fattore chiave per la transizione all’economia circolare; il suo obiettivo principale è stabilire un ordine di priorità che riduca al minimo gli effetti nocivi sull’ambiente e ottimizzi l’efficienza delle risorse nella prevenzione e nella gestione dei rifiuti.

Laddove la scelta ricada sulla termovalorizzazione, è necessario garantire che siano impiegate le tecniche più efficienti, per massimizzarne il contributo agli obiettivi climatici ed energetici dell’UE.

La Commissione ha riscontrato che, con riferimento al coincenerimento nella produzione di cemento e calce, la migliore tecnica di comprovata efficacia per aumentare l’efficienza energetica è rappresentata dalla conversione del calore da rifiuti in elettricità nei forni per cemento.

Va evidenziato, inoltre, come l’utilizzo di Combustibili Solidi Secondari in cementifici sia riconosciuto da una decisione della Commissione europea (decisione di esecuzione della Commissione del 26 marzo 2013, n. 163) come una Migliore Tecnica Disponibile (MTD o Best Available Technique - BAT) predisposta dal Comitato di Vigilanza e Controllo istituito ai sensi dell’articolo 15 del decreto ministeriale 14 febbraio 2013.

Il D.M. n. 22/2013 rappresenta l’evoluzione della disciplina sui rifiuti per dare attuazione ai principi dettati dalla Direttiva 2008/98/CE sulla gerarchia nella gestione dei rifiuti.

Le caratteristiche di qualità del CSSC derivano dalla norma UNI EN 26 15359:2011, nonché dalle altre (una trentina) ad essa collegate sviluppate dal Comitato Tecnico (TC) 343 del Comitato Europeo di Normazione (CEN).

Tale norma infatti, ha per oggetto la classificazione dei cosiddetti SRF (“Solid Recovered Fuel”, poi tradotti in lingua italiana come “Combustibili Solidi Secondari”).

Il sopracitato decreto è stato notificato alla Commissione Europea seguendo le procedure dell’art. 6 della Direttiva 2008/98/CE.

La Commissione non ha riscontrato la sussistenza di pregiudizi in relazione ai principi di tutela della salute e di prevenzione dell’ambiente, né la lesione dei principi della libera concorrenza.

11. Si sono costituiti, per resistere, il Forum Ambientalista e la Città metropolitana di Roma capitale.

12. Il Forum ambientalista ha articolato le proprie deduzioni difensive con memoria depositata l’11 dicembre 2020.

13. Entrambi gli appelli, infine, alla pubblica udienza del 6 maggio 2021 sono stati riservati e sono stati decisi nella camera di consiglio del 13 maggio 2021.

14. In via preliminare, occorre procedere alla riunione degli appelli in epigrafe, in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

15. Nel merito, l’appello del Forum ambientalista, n. 7504 del 2017, è infondato, mentre l’appello delle Amministrazioni statali, n. 8441 del 2017, è fondato.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

16. Principale oggetto del contendere è il decreto del Ministero dell’Ambiente n. 22 del 14 febbraio 2013, recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS).

Il primo ordine di rilievi articolati in primo grado dal Forum Ambientalista, e riproposto in appello in chiave critica rispetto alla sentenza impugnata, riguarda il difetto di istruttoria che avrebbe caratterizzato l’adozione del D.M. del 14 febbraio 2013, sia per quanto riguarda l’esistenza di un mercato, o di una domanda, per il CSS – combustibile, sia per quanto concerne l’idoneità allo “scopo specifico” della produzione di energia elettrica o termica.

16.1 Secondo l’art. 184–ter del d.lgs. n. 152 del 2006 – nel testo vigente *ratione temporis* – “Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un’operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e

soddisfi i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana" (comma 1).

L'operazione di recupero "può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto" (comma 2).

Le disposizioni in esame hanno dato attuazione all'art. 6 della direttiva 2008/98/CE, nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla direttiva 2018/851/UE, secondo cui "1. Taluni rifiuti specifici cessano di essere tali ai sensi dell'articolo 3, punto 1, quando siano sottoposti a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfino criteri specifici da elaborare conformemente alle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzata/o per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; e
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto. [...].

4. Se non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario in conformità della procedura di cui ai paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile. Essi notificano tali decisioni alla Commissione in conformità della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, ove quest'ultima lo imponga".

Il D.M. impugnato individua in linea generale, in assenza di disciplina comunitaria applicabile, i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto (cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 1229).

Per quanto occorrer possa, si evidenzia che la successiva evoluzione normativa ha affiancato alle previsioni del Regolamento la possibilità di procedere "caso per caso", in sede di autorizzazione ambientale, a definire i criteri "dettagliati" del processo di recupero (art. 184 – ter, comma 3, come modificato dall'art. 14 – bis, comma 9, del d.l. n. 101 del 2019, conv. con modificazioni in l. n. 128 del 2019).

16.2. In esecuzione degli incombeni disposti dalla Sezione, il Ministero della transizione ecologica ha allegato una articolata e documentata Relazione del Comitato di vigilanza e controllo del CSSc, nella quale è stato chiarito quanto segue.

16.2.1 La sussistenza della condizione prevista dall'art. 184- ter, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 152 del 2006, relativa all'esistenza di un mercato o, comunque, di una domanda di CSS - combustibile, ha formato oggetto di esame nell'ambito dell'istruttoria condotta dalla Segreteria Tecnica del Ministro dell'Ambiente nel 2012 (cfr. la "Relazione Illustrativa" in Allegato 1 alla produzione del MITE).

Oltre agli studi e ai dati ivi citati, il Comitato ha sottolineato che l'esistenza di un mercato è anche comprovata dal fatto che l'utilizzo del CSS costituisce una "best available technique" (migliore tecnica disponibile), come illustrato dai BRef di settore, ossia dal «Reference Document on Best Available Techniques in the Cement, Lime and Magnesium Oxide Manufacturing Industries» del maggio 2010, editi dalla Commissione europea, Joint Research Centre Institute for prospective technological studies - European IPPC Bureau, Sevilla.

Identiche indicazioni sono contenute nella decisione di esecuzione della Commissione europea del 26 marzo 2013 (cd. Bat-Conclusion) n. 2013/163; che stabilisce – con valenza per l'intera Unione europea – le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per il cemento, la calce e l'ossido di magnesio, ai sensi della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle emissioni industriali.

La citata Decisione della Commissione europea si esprime a favore dell'utilizzo del CSS in tre settori industriali, soggetti al regime dell'autorizzazione integrata ambientale: l'industria del cemento (par. 1.2 e 1.5), l'industria della produzione della calce (par. 1.3 e 1.6) e industria per la produzione di ossido di magnesio (par. 1.4 e 1.7).

Nella Relazione si evidenzia altresì che, anche successivamente all'emanazione del D.M. 22/2013, il criterio dell'esistenza di un mercato è stato confermato (cfr. lo studio del 2016 della Commissione europea, Joint Research Center, intitolato "Towards a better exploitation of the technical potential of waste to energy").

Lo stesso Forum ambientalista, nell'atto di appello (pag. 12/13), ha fatto riferimento al fatto che “*Il CSS-Combustibile ha un mercato in alcuni paesi europei, come la Germania, la Polonia ed il Nord Europa, ove viene anche pagato per l'acquisto [...]*”.

Con specifico riferimento all'Italia, il Comitato ha sottolineato che, in ragione dell'esistenza di una domanda anche nazionale per il CSS, alcune Regioni italiane hanno adottato linee guida per la gestione di impianti di produzione ed utilizzo di combustibile derivato dal recupero di rifiuti.

Espressione ulteriore dell'esistenza di un mercato per il CSS è la stessa esistenza di una apposita regolamentazione tecnica di riferimento, costituita da un insieme di norme e specifiche sviluppate e approvate dal CEN (Comitato Europeo di Normazione).

La ‘norma madre’ è la norma UNI EN 15359 che stabilisce i criteri per definire la qualità del CSS.

Esistono poi altre 31 norme e specifiche tecniche sui CSS (ad esempio, la UNI EN 15358 sui sistemi di gestione della qualità, la UNI EN 15440 sulla determinazione del contenuto di biomassa, la UNI EN 15442 sui metodi di campionamento e la UNI EN 15443 sulla preparazione del campione di laboratorio).

Al riguardo, deve convenirsi con l'Avvocatura dello Stato che, prima dell'adozione del D.M. n. 22 del 2013, in Italia l'unico mercato di riferimento poteva essere rappresentato solo dal CSS - rifiuto, dal momento che non esistevano specifiche tecniche per l'autorizzazione del CSS - combustibile.

Tale circostanza conferisce sicuro rilievo agli elementi, in precedenza evidenziati, valorizzati dall'Amministrazione ai fini della verifica della sussistenza del requisito in esame.

16.3. Per quanto riguarda l'istruttoria condotta al fine di valutare l'“ecocompatibilità” del CSS combustibile, e, in particolare quella che ha portato all'individuazione dei rifiuti non ammessi alla produzione, il Comitato ha ricordato che, nel 2008, l'Institute for Prospective Technological Studies di Siviglia ha sviluppato, su incarico della Commissione europea (DG Ambiente), una metodologia per la definizione dell'*end of waste*.

In base alla predetta metodologia, il controllo della tipologia di rifiuto in ingresso all'impianto di produzione non costituisce un obbligo imprescindibile.

Tuttavia, l'Amministrazione ha deciso di adottare un approccio cautelativo, regolamentando la tipologia di rifiuti ammissibili in entrata al processo di produzione del CSS, sostanzialmente anticipando quanto introdotto – solo nel 2019 – all'art. 184-ter, comma 3, lett. a) del d.lgs. 152/2006 limitatamente alle autorizzazioni *end of waste* “caso per caso”.

Per la produzione del CSS - combustibile sono utilizzabili esclusivamente i rifiuti urbani e i rifiuti speciali, purché non pericolosi e comunque non elencati – come non ammessi – nell'Allegato 2 al decreto.

I rifiuti ammessi in entrata al processo di produzione del CSS sono stati individuati in ragione dei seguenti fattori.

In primo luogo, si è tenuto conto della specifica normativa tecnica e giuridica che disciplina il Combustibile Solido Secondario (CSS), la quale costituisce il “*framework*” di riferimento.

E' per tale ragione che sono stati ammessi alla produzione di CSS -combustibile esclusivamente i rifiuti urbani e i rifiuti speciali non pericolosi.

In secondo luogo, in applicazione del principio della “gerarchia dei rifiuti” di cui all'art. 179 del d.lgs. 152 del 2006 e dell'art. 4 della direttiva 2008/98/CE, si è proceduto ad escludere, *a priori*, una serie di categorie di rifiuti idonei per la preparazione per il riutilizzo o il riciclaggio (ad es., gli oli usati, i solventi organici, refrigeranti e propellenti di scarto, il vetro), ferma comunque la necessità di ottemperare anche in relazione ai rifiuti in astratto ammissibili al suddetto principio di gerarchia dei rifiuti.

Al riguardo, il Comitato ha ricordato che il processo di produzione del CSS-combustibile e, più in generale, del combustibile solido secondario (CSS) è sinergico con la raccolta differenziata dei rifiuti.

Il CSS-combustibile, infatti, è prodotto utilizzando prevalentemente il materiale non riciclabile, che altrimenti sarebbe smaltito tramite conferimento in discarica o in un termovalorizzatore.

L'individuazione dei rifiuti ammessi alla produzione di CSS - combustibile ha infine tenuto conto delle cd. caratteristiche di classificazione individuate delle norme tecniche UNI EN 15359 relative al CSS, che prevedono, *inter alia*, il raggiungimento di un determinato potere calorifico.

Con specifico riferimento al codice CER/EER 20.01.08 (rifiuti biodegradabili di cucine), il Comitato ha spiegato che essi garantiscono poteri calorifici superiori a 15.000 kJ/kg.

Pertanto, quando non siano diversamente recuperabili, essi possono essere destinati all'impiego come combustibili.

Nella Relazione istruttoria si sottolinea anche che, qualora il rifiuto in ingresso abbia un potere calorifico - energetico troppo basso per produrre un CSS che possa essere qualificato come CSS-combustibile, sarà interesse dello stesso produttore non utilizzare tale rifiuto per la produzione di cui trattasi.

Ad ogni buon conto, anche nell'ipotesi in cui un soggetto dovesse decidere di utilizzare, nell'ambito della propria libera decisione imprenditoriale, un rifiuto in ingresso a basso valore calorifico, il sistema di controllo approntato dal D.M. in esame sarebbe comunque idoneo ad evitare che lo stesso possa raggiungere lo *status* di fine rifiuto.

Particolarmente rilevante, al fine della disposta garanzia dell'assenza di impatti negativi sulla salute umana e sull'ambiente, è peraltro il fatto che il CSS - combustibile, in sede di utilizzo, è comunque sottoposto alle stesse restrizioni normative previste per il co-incenerimento di un rifiuto qualsiasi.

In tal senso, l'art. 13, comma 2, del D.M. dispone che *“Fatte salve le diverse prescrizioni più restrittive contenute nella rispettiva autorizzazione integrata ambientale vigente alla data di entrata in vigore del presente regolamento, ai sensi del Titolo III-bis della Parte Seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per garantire un elevato grado di tutela dell'ambiente e della salute umana, l'utilizzo del CSS-Combustibile negli impianti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere b) o c) è soggetto al rispetto delle pertinenti disposizioni del decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, applicabili al coincenerimento, quali le disposizioni relative alle procedure di consegna e ricezione, le condizioni di esercizio, i residui, il controllo e la sorveglianza, le prescrizioni per le misurazioni nonché ai valori limite di emissioni in atmosfera indicati o calcolati secondo quanto previsto nell'allegato 2 del medesimo decreto legislativo, e le deroghe di cui al medesimo allegato. Restano fermi gli effetti prodotti, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, con l'emissione della dichiarazione di conformità”*.

Ciò vale anche per gli pneumatici fuori uso (codice CER/EER 16.01.03).

Al riguardo, nella Relazione ministeriale, viene svolta una dettagliata analisi degli studi citati dalla ricorrente, evidenziando come gli stessi siano o non conferenti rispetto al tema di cui trattasi (in quanto non riferiti specificamente al CSS - combustibile), ovvero confermino, semmai, la adeguatezza delle opzioni esercitate dall'Amministrazione.

Quest'ultima ha poi fatto riferimento all'esistenza di numerosi studi nazionali ed internazionali, i quali hanno confermato che l'utilizzo del CSS in impianti di produzione del cemento risulta sotto molteplici profili (ambientali, energetici, tecnici, economici e territoriali) una soluzione ottimale, con effetti benefici e sinergie vantaggiose per l'ambiente, per le comunità locali e per la competitività del relativo comparto produttivo.

L'uso di rifiuti (e quindi a maggiore ragione l'uso del CSS - combustibile) in cementifici costituisce una Best Available Technique – BAT (Migliore tecnica disponibile), come illustrato dai Reference Document on Best Available Techniques in the Cement, Lime and Magnesium Oxide Manufacturing Industries del maggio 2010.

Il MITE ha altresì ricordato che la questione dei codici CER ammessi alla produzione del CSS combustibile è stata oggetto di confronto e contraddittorio con la Commissione europea, e che le soluzioni adottate sono state ritenute, anche in tale sede, soddisfacenti.

In senso opposto alle deduzioni dei ricorrenti vi sono poi, come già ricordato, le Conclusioni sulle BAT (Best Available Techniques) di settore di cui alla Decisione di esecuzione della Commissione UE 2013/163, nella quale viene confermato che *“diversi tipi di rifiuti possono sostituire le materie prime e/o i combustibili fossili nell'industria di produzione del cemento, contribuendo in tal modo al risparmio di risorse naturali”*.

16.4. Da quanto precede si evince che l'argomentazione dell'appellante Forum Ambientalista circa la necessità che i criteri di cessazione della qualifica di rifiuto debbano necessariamente includere una lista tassativa di rifiuti ammessi per la produzione del materiale che cesserà di essere tale, piuttosto che l'individuazione in linea generale delle caratteristiche alle quali deve essere conforme il materiale prodotto, non risponde ad alcuna disposizione normativa, né regola tecnica di settore fissata a livello europeo vigente all'epoca di cui trattasi.

E' infatti solo a seguito delle modificazioni introdotte dalla direttiva 2018/851/UE che è stato attribuito alla Commissione il potere di adottare, ove lo ritenga appropriato, “criteri dettagliati”, tra i quali figura anche la previsione di *“materiali di rifiuto in entrata ammissibili ai fini dell'operazione di recupero”* (art. 6, par. 2, lett. a) direttiva 2008/98 come modificata). Correttamente, pertanto, il primo giudice ha concluso che *“la mancata esclusione dai materiali utilizzabili per la produzione del CSS dei rifiuti biodegradabili di cucine e mense, astrattamente destinabili più efficacemente al compostaggio”*, non è probante dell'ipotizzato difetto di istruttoria, in quanto *“L'omessa espressa previsione di tali rifiuti tra quelli non ammessi a divenire CSS non implica necessariamente [...] che essi debbano essere avviati a tale destinazione, in violazione del principio del recupero, ma solo che essi possano eventualmente essere ricompresi in particolari casi, tra i materiali riqualificati in CSS, ove tale uso si configuri in concreto come più corrispondente al principio di efficienza energetica”*.

In proposito va peraltro soggiunto che, come più recentemente evidenziato dallo stesso TAR del Lazio, in controversia analoga a quella in esame *“l'utilizzo dei CSS-Combustibili è esso stesso parte del “recupero” dei rifiuti (ai fini di un loro sfruttamento nell'ambito dell'efficientamento energetico)”* (TAR Lazio, sez. II bis, 7 gennaio 2021, n. 219).

17. Con un secondo ordine di rilievi, il Forum ambientalista ha sostenuto che il Ministero dell'Ambiente sarebbe incorso nell'equivoco di ritenere la classificazione contenuta nelle norme UNI EN 15359 come una “autorizzazione all'uso”.

Al riguardo, dalla mera lettura del decreto impugnato si evince che – sebbene la norma tecnica di riferimento per tutti i CSS, qualificati come rifiuti o come *end of waste*, sia la UNI EN 15359 – ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto sono stati fissati limiti e restrizioni specifiche.

In sostanza, mentre un CSS - rifiuto è tale se rientra in qualunque classe di CSS ai sensi della UNI EN 15359, un CSS - combustibile, per essere qualificato come tale deve rientrare in alcune specifiche classi della norma UNI EN 15359 e nei restrittivi valori limite introdotti dal D.M. per i parametri fisico-chimici di specificazione, questi ultimi definitivamente fissati anche a seguito dei pareri espressi durante la procedura di notifica alla Commissione europea.

Nello specifico, il D.M. impugnato:

- nella tabella 1 ha introdotto una limitazione alla classificazione prevista al punto 7, prospetto 1, della norma UNI EN 15359, considerando le sole classi 1, 2, 3 e relative combinazioni, ivi previste, ed escludendo le classi 4 e 5;

- nella tabella 2 ho posto stringenti limiti alle singole caratteristiche di “specificazione” definite al punto 9 della norma UNI EN 15359; tali limiti, per il CSS – rifiuto, non sono previsti.

Le concentrazioni dei metalli e semi-metalli, che costituiscono i parametri di specificazione, debbono infatti essere indicati in fase di fornitura, in base alle esigenze di produttore e utilizzatore, mentre il D.M. attribuisce ai requisiti di specificazione valenza di qualificazione del CSS – combustibile ai fini della classificazione quale *end of waste*.

Tali caratteristiche hanno lo scopo di garantire che la produzione e l'utilizzo del CSS - combustibile avvenga senza pericolo per la salute dell'uomo e senza pregiudizio per l'ambiente.

17.1. In aggiunta ai criteri di classificazione e specificazione del CSS - combustibile, il decreto ha poi richiesto anche la preventiva registrazione della “sostanza” ai sensi del Regolamento n. 1907/2006/CE del 18/12/2006 (REACH), unitamente all'applicazione di specifiche procedure tecnico organizzative per gli impianti e per il processo di produzione, nonché, infine, per gli utilizzatori di tale combustibile ovvero cementerie e centrali termoelettriche.

Tali impianti sono infatti soggetti al rispetto delle pertinenti disposizioni del Titolo III- bis, Parte Quarta, del d.lgs. n. 52/2006, ovvero le stesse applicabili alle più garantistiche procedure di coincenerimento.

18. Alla luce dell'istruttoria che ha preceduto il D.M. impugnato, e del suo effettivo contenuto, deve convenirsi con l'Avvocatura dello Stato che entrambe le richieste di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE risultano formulate sulla base di presupposti interpretativi erronei ovvero implicano l'espletamento di accertamenti che competono, secondo la stessa Corte UE, al giudice nazionale (cfr. Corte di Giustizia UE, Sez. II, 14 ottobre 2020, in causa C-629/19, Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG et al. c. Landeshauptmann von Steiermark, punti 67 – 69 della motivazione).

18.1. In particolare il primo quesito (“se sia conforme al disposto dell'art. 6 della direttiva 2008/98 che il D.M. impugnato ritenga sufficiente l'applicazione di norme UNI come requisito per trasformare un rifiuto in un prodotto”) dà per scontato che la cessazione della qualifica di rifiuto faccia esclusivo riferimento alla norma UNI EN 15359, laddove invece il D.M. impugnato individua, sia pure “per relationem” rispetto ad essa, distinti, stringenti requisiti di classificazione e specificazione al fine di definire un prodotto di qualità, privo di impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana.

E' peraltro significativo che sui contenuti del decreto abbia convenuto anche la Commissione europea, a seguito dell'articolato contraddittorio scaturito dalla procedura di notifica, come documentato nella Relazione ministeriale.

18.2. La formulazione del secondo quesito (“se sia conforme al disposto dell'art. 6 della direttiva 2008/98 che il D.M. attribuisca al produttore la competenza per la fase di declaratoria di tale trasformazione e consenta per la produzione del CSS-Combustibile l'utilizzazione di una vasta gamma di rifiuti, ad esempio i PFU fine vita, di cui sarebbe acclarata la pericolosità per la salute e l'ambiente in caso di combustione”) riguarda non già l'interpretazione di disposizioni europee rilevanti ai fini del decidere, ma la loro applicazione nel caso concreto.

Esso, inoltre, non tiene in conto l'istruttoria che ha preceduto l'adozione del decreto, nell'ambito della quale, oltre agli elementi già evidenziati, vi è stata anche la valutazione di una molteplicità di studi comparativi, secondo i quali “la combustione di CSS non conduce a differenze apprezzabili delle emissioni inquinanti in confronto alla combustione delle fonti tradizionali di energia” (pag. 41, nonché pagg. 14, 15, 17 ss. della Relazione Illustrativa, all. 1 alla Relazione ministeriale istruttoria).

18.3. In definitiva, si ritiene che, dato il tenore dei quesiti proposti, non sia necessario disporre il richiesto rinvio pregiudiziale.

19. L'ultimo ordine di rilievi in ordine al D.M. n. 22/2013 concerne la disciplina dell'emissione della dichiarazione di conformità alla quale consegue la cessazione della qualifica di rifiuto.

Al riguardo, il primo giudice ha ritenuto che “Il fatto che, diversamente da quanto semplicemente raccomandato dalla norma UNI EN 13358, sia il produttore del CSS – Combustibile e non un ente terzo ad emettere la dichiarazione di conformità per ogni sottolotto di materiale o la previsione che gli impianti che usano CDR (combustibile da rifiuto) possano far ricorso, nei limiti della loro autorizzazione, al CSS previa comunicazione all'Autorità competente senza che sia stabilito preventivamente quale tipo di CSS combustibile essi debbano utilizzare, come consigliato, invece, dalla norma UNI EN 15359 non appaiono, poi, in verità, in grado di inficiare, proprio per il carattere non vincolante delle suddette norme, la legittimità del regolamento, volto a stabilire, ai sensi dell'art. 1, comma 2, “le procedure e le modalità affinché le fasi di produzione e utilizzo del CSS - Combustibile, ivi comprese le fasi propedeutiche alle stesse, avvengano senza pericolo per la salute dell'uomo e senza pregiudizio per l'ambiente, e in particolare senza: a) creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora; b) causare inconvenienti da rumori e odori; c) danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente”.

Tuttavia, secondo il TAR “all'interno del sistema delle verifiche di conformità” sarebbe indice quantomeno “di un difetto di istruttoria [...]” la previsione del comma 6 dell'art. 8, per cui “l'eventuale non conformità del lotto in relazione alle caratteristiche di specificazione di cui all'Allegato 1, Tabella 2, lascia impregiudicati gli effetti giuridici delle dichiarazioni di conformità emesse in relazione ai sottolotti di cui è costituito il predetto lotto”.

“L'irragionevolezza di tale norma” deriverebbe dal fatto che “ogni singolo lotto non può essere qualificato diversamente dai sottolotti che lo compongono”, con conseguente sua “contrarietà al principio di precauzione, regola vincolante in materia di tutela dell'ambiente e della salute tanto più in caso di trattamento e trasformazione dei rifiuti, la rendono sicuramente illegittima”.

L'approfondimento istruttorio disposto dal Collegio ha tuttavia consentito di superare anche tali perplessità, dovendo, da un lato, respingersi le ulteriori riproposte doglianze del Forum ambientalista e, dall'altro, accogliersi l'appello del Ministero.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

19.1. L'art. 4, comma 1 del D.M. impugnato stabilisce che un sottolotto di combustibile solido secondario cessa di essere qualificato come rifiuto con l'emissione della dichiarazione di conformità nel rispetto di quanto disposto all'articolo 8, comma 2, del medesimo D.M. 22/2013.

Tale disposizione stabilisce che la dichiarazione di conformità venga emessa dal produttore per ogni sottolotto di CSS-combustibile, corrispondente alla produzione giornaliera, all'esito positivo delle verifiche elencate all'art. 8, comma 1, D.M. 22/2013.

In particolare, l'art. 8, comma 1, cit. prevede che, per ciascun sottolotto di CSS-combustibile, il produttore verifichi:

“a) il rispetto delle prescrizioni contenute agli articoli 5, 6, 7 e 9;

b) fatto salvo quanto previsto al comma 5, la rispondenza alle caratteristiche di classificazione sulla base dei parametri e delle classi 1, 2, 3 e relative combinazioni, elencate nella Tabella 1 dell'Allegato 1 del presente regolamento;

c) i dati identificativi dell'utilizzatore del CSS-Combustibile;

d) il rispetto delle disposizioni nazionali e comunitarie relative all'immissione sul mercato e alla commercializzazione dei prodotti”.

Il comma 5 del medesimo art. 8 sancisce poi che - nel periodo intercorrente tra la messa in esercizio e la messa a regime di un impianto di produzione di CSS-combustibile - il produttore verifichi anche la corrispondenza alle caratteristiche di specificazione di cui alla Tabella 2 dell'Allegato 1 con riferimento a ciascun sottolotto (produzione giornaliera).

L'art. 8, comma 6, del D.M. 22/2013 dispone che, successivamente alla messa a regime dell'impianto di produzione di CSS - combustibile, il produttore verifichi la corrispondenza alle caratteristiche di specificazione di cui alla Tabella 2 dell'Allegato 1, unicamente con riferimento a ciascun lotto (quantitativo di sottolotti comunque non superiore a 1.500 ton).

Come sopra ricordato, la norma UNI EN 15359 individua, a livello europeo, la classificazione del CSS sulla base dei valori limite assunti da tre rilevanti parametri del combustibile, considerati strategici dal punto di vista ambientale, tecnologico e prestazionale/economico:

- il valore medio del Potere calorifico inferiore – PCI (parametro commerciale);

- Il valore medio del contenuto di cloro (parametro di processo);

- Il valore della mediana e dell'80° percentile del contenuto di mercurio (parametro ambientale).

A seconda dei valori assunti, tali parametri ricadono in una delle classi, che vanno da 1 a 5, individuate dalla norma tecnica.

La combinazione dei numeri delle classi dei tre parametri definisce il “codice classe” del CSS, che deve essere incluso nella specifica del combustibile.

Partendo quindi dalle suddette caratteristiche di classificazione e di specificazione proprie della UNI EN 15359, il D.M. 22/2013 ha stabilito i requisiti minimi affinché un CSS cessi della qualifica di rifiuto, introducendo stringenti limiti di classificazione e specificazione per il CSS-combustibile, a maggiore salvaguardia ambientale rispetto a tutte le tipologie di CSS contemplate dalla norma tecnica.

Per quanto qui interessa, l'Amministrazione ha spiegato che i valori limite della Tabella 2, espressi come media/mediana dei singoli parametri, sono stati indicati dal D.M. 22/2013 per ulteriore precauzione nella cessazione della qualifica di rifiuto, mentre la norma tecnica UNI EN 15359 non prevede tali limiti e si limita a disporre che le concentrazioni dei metalli e semi-metalli debbano essere indicate in fase di fornitura, in base alle esigenze di produttore e utilizzatore.

Poiché si tratta di parametri di carattere essenzialmente merceologico e in quanto tali definiti tra produttore ed utilizzatore del Combustibile Solido Secondario (CSS) senza avere impatti sull'ambiente, la modulazione dei controlli disciplinati dai commi 5 e 6 dell'art. 8 risulta essere stata disciplinata in maniera conforme al principio di proporzionalità.

L'Amministrazione ha infatti sottolineato che, considerati i tempi necessari per effettuare le analisi relative alla tabella 2 dell'Allegato 1, la non concessione dello status di fine rifiuto al combustibile solido secondario (CSS) prodotto in attesa degli esiti delle predette analisi, avrebbe comportato la necessità di costruire, all'intero degli impianti o all'esterno, depositi per lo stoccaggio provvisorio del combustibile solido secondario (CSS) che, in alcuni impianti, può arrivare a quantità giornaliere molto ingenti.

Nell'impostazione del D.M., la dichiarazione di conformità ai fini della qualifica come CSS-combustibile, presupponendo tutte le altre condizioni di cautela e di garanzia ambientale previste dal Regolamento (cfr. art. 8, comma 1, lett. a), è emessa sulla base dei requisiti di classificazione, che incidono sulla qualificazione del prodotto finale, tenendo conto dei tre parametri ritenuti essenziali dal punto di vista commerciale, di processo e ambientale.

Tali caratteristiche sono necessariamente controllate su ogni singolo sottolotto di produzione giornaliera.

Le caratteristiche di specificazione sono verificate invece su ogni sottolotto solamente nella fase iniziale di messa a regime dell'impianto e, successivamente, su base di un lotto di produzione di dimensione non superiore a 1.500 ton.

In sostanza si è ritenuto ragionevole che - per quanto riguarda il controllo dei requisiti di specificazione, nella fase a

“regime”, una volta messo a punto il processo di produzione - fossero sufficienti modalità semplificate, salvo l’emersione di elementi tali da richiedere ulteriori o più approfonditi controlli.

In tal senso, il comma 7 dell’art. 8 prevede infatti che, *“Qualora dalla relazione [sulla corrispondenza del lotto alle caratteristiche di specificazione di cui all’allegato 1, tabella 2, N.D.R.] emergano fatti di difformità, il produttore ne dà immediata comunicazione all’autorità competente che può richiedere al produttore di adottare, per un periodo non inferiore a tre mesi a decorrere dalla data di ricevimento della comunicazione, la procedura di cui al comma 5 [verifica delle caratteristiche di specificazione di cui all’allegato 1, tabella 2, su ogni sotto lotto, N.D.R.]”*

19.2. Sia la disposizione annullata dal TAR, sia le ulteriori previsioni del D.M. stigmatizzate dall’appellante costituiscono, alla stregua del principio di proporzionalità, una ragionevole declinazione dello stesso principio di precauzione *ex adverso* invocato.

Per l’ormai consolidata elaborazione della giurisprudenza, interna ed europea, il principio di precauzione *“non può legittimare una interpretazione delle disposizioni normative, tecniche ed amministrative vigenti in un dato settore che ne dilati il senso fino a ricomprendervi vicende non significativamente pregiudizievoli dell’area interessata; la situazione di pericolo deve essere potenziale o latente ma non meramente ipotizzata e deve incidere significativamente sull’ambiente e la salute dell’uomo; sotto tale angolazione il principio di precauzione non consente ex se di attribuire ad un organo pubblico un potere di interdizione di un certo progetto o misura; in ogni caso il principio di precauzione affida alle autorità competenti il compito di prevenire il verificarsi o il ripetersi di danni ambientali, ma lascia alle stesse ampi margini di discrezionalità in ordine all’individuazione delle misure ritenute più efficaci, economiche ed efficienti in relazione a tutte le circostanze del caso concreto”* (Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 3597 del 7 maggio 2021).

La Commissione europea, nella Comunicazione sul principio di precauzione, ha indicato i principi generali di una buona gestione dei rischi, sulla base dei quali vengono legittimamente adottate misure precauzionali, ponendo al primo posto la *“proporzionalità”*, quindi la *“non discriminazione”*, la *“coerenza”*, l’*“esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall’azione o dalla mancata azione”* e l’*“esame dell’evoluzione scientifica”*.

La proporzionalità è dunque un elemento essenziale dell’approccio precauzionale.

Nel caso di specie, mentre l’Amministrazione ha spiegato i vantaggi della disciplina dei controlli adottata in rapporto allo stato delle conoscenze scientifiche, l’appellante non ha fornito alcun concreto elemento idoneo a dimostrare che essa sia palesemente inappropriata rispetto all’obiettivo di consentire che la produzione e l’utilizzo del CSS – combustibile avvengano senza pericolo per la salute dell’uomo e senza pregiudizio per l’ambiente.

Anche le ulteriori doglianze articolate dal Forum appellante debbono dunque essere respinte, in quanto generiche e prive di reale supporto probatorio.

19.3. Il regolamento impugnato, infine, non si pone in contrasto con la sentenza del 22 dicembre 2008 resa nella causa C-283/07 della Corte di Giustizia (che aveva condannato l’Italia per aver violato le disposizioni della ormai abrogata direttiva 2006/12/CE); ciò per la ragione che, a differenza della direttiva 2008/98/CE, le precedenti direttive in materia di rifiuti non prevedevano meccanismi *“end of waste”*.

Non può dunque essere operata alcuna utile comparazione tra gli assetti regolatori succedutisi nel tempo.

20. Il Forum ambientalista ha riproposto anche l’impugnativa del D.M. del 25 marzo 2013 (recante *“Integrazione al decreto 3 gennaio 2013, concernente specifica dei poteri del commissario per fronteggiare la situazione di grave criticità nella gestione dei rifiuti urbani nel territorio della provincia di Roma, ai sensi dell’articolo 1, comma 358 della legge 24 dicembre 2012, n. 228”*), per violazione dell’art. 1, comma 359, della l. n. 228 del 2012 (*“Il commissario, per l’attuazione dei necessari interventi, è autorizzato a procedere con i poteri di cui agli articoli 1, comma 2, ed agli articoli 2, 3 e 4 dell’O.P.C.M. 6 settembre 2011, n. 3963, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 213 del 13 settembre 2011, salvo diversa previsione da parte del presente comma e dei commi 360 e 361, se attribuiti, in tutto o in parte, con il decreto di nomina di cui al comma 358. Con il medesimo decreto sono determinati i compiti e la durata della nomina, per un periodo di sei mesi, salvo proroga o revoca”*).

Tali rilievi risultano infondati, poiché rileva il successivo comma 360, secondo cui il Commissario provvede, tra l’altro, alla *“autorizzazione alla realizzazione e gestione delle discariche per lo smaltimento dei rifiuti urbani nonché di impianti per il trattamento di rifiuto urbano indifferenziato e differenziato, nel rispetto della normativa comunitaria tecnica di settore”*.

Il decreto impugnato, in considerazione della nota vicenda relativa alla procedura di infrazione europea relativa alla discarica di Malagrotta, si è pertanto limitato ad integrare il decreto di nomina del 3 gennaio 2013 al fine di consentire *“se necessario”* l’adeguamento dell’autorizzazione già rilasciata agli impianti di Trattamento Meccanico Biologico (TMB) individuati dal predetto decreto, affinché gli stessi potessero, tra l’altro *“massimizzare la produzione di CDR, ovvero di CSS di cui al decreto ministeriale richiamato in premessa”*.

Poiché, tra le operazioni di *“trattamento”* alle quali il Commissario è stato delegato in via generale a provvedere, è potenzialmente ricompresa anche la produzione di CSS, ovvero di CSS – combustibile, deve convenirsi con il TAR che il decreto risulta del tutto coerente con le disposizioni istitutive dell’Organo commissariale, volte a fornire a quest’ultimo *“tutti gli strumenti necessari allo svolgimento del suo difficile compito, compresi quelli nel frattempo elaborati dall’ordinamento, nel rispetto dei principi comunitari e nazionali di tutela ambientale”*.

21. In definitiva, per quanto testé argomentato, l'appello del Forum ambientalista n. 7504 del 2017 deve essere respinto, mentre l'appello delle Amministrazioni statali n. 8441 del 2017 deve essere accolto.
Ne consegue, in parziale riforma della sentenza impugnata, l'integrale reiezione del ricorso instaurato in primo grado.
La natura sensibile degli interessi coinvolti giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

(Omissis)

