

Autorizzazione al trasporto transfrontaliero di rifiuti codice CER 19.12.12 e qualifica dei rifiuti

Cons. Stato, Sez. IV 25 marzo 2022, n. 2188 - Poli, pres.; Conforti, est - Regione Veneto (avv.ti Manzi, Munari, Zanlucchi e Zanon) c. Plan Eco s.r.l. (avv.ti Vagnozzi e Zen) ed a.

Sanità pubblica - Autorizzazione al trasporto transfrontaliero di rifiuti codice CER 19.12.12 - Natura dei rifiuti.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Il Consiglio di Stato è chiamato a decidere l'appello, avverso la sentenza del T.a.r. per il Veneto n. 1261 del 15 novembre 2016, proposto dalla Regione Veneto.
2. In primo grado, la società Plan-Eco s.r.l. ha impugnato il provvedimento di diniego della Regione Veneto prot. n. 159134 del 22 aprile 2016, che ha negato l'autorizzazione al trasporto transfrontaliero dei rifiuti codice CER 19.12.12, e la delibera del Consiglio regione della Regione Veneto n. 30 del 29 aprile 2015, di approvazione del "*Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani e speciali. Decreto Legislativo n. 152/2006 e successive modifiche e integrazioni e Legge Regionale n. 3 del 2000 e successive modifiche e integrazioni*".
3. La società Plan Eco ha domandato il rilascio dell'autorizzazione preventiva di cui all'art. 4 regolamento CE n. 1013 del 2006, alla Regione Veneto, per poter trasferire i rifiuti trattati dall'impianto della società Futura s.r.l. ad una cementeria sita in Slovenia, per le operazioni di recupero energetico R1 (utilizzo del rifiuto trattato come combustibile o come altro mezzo per produrre energia), individuate specificamente con il codice R12, secondo quanto previsto dall'allegato C) del d.lgs. n. 152/2006.
 - 3.1. I rifiuti in questione sono stati classificati dalla società che li ha trattati (produttore) con il codice CER 19.12.12., in quanto prodotti da un impianto di trattamento meccanico comprensivo di materiali misti, diversi da quelli contenenti sostanze pericolose.
 - 3.2. Su tale classificazione e sulla sua correttezza non vi è contestazione tra le parti, sicché la classificazione del rifiuto con il codice CER 19.12.12 è un fatto ormai incontrovertibile nel presente processo.
 - 3.3. La Regione, mediante la comunicazione di motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, in data 11 febbraio e 21 marzo 2016, ha sollevato obiezioni ai sensi dell'art. 12, co. 1, lett. b) e g) del regolamento CE, relativo alle spedizioni ed ha negato l'autorizzazione per la notifica (IT019249) con il provvedimento n. 159134 del 22 aprile 2016.
 - 3.4. La società Plan-Eco ha impugnato il provvedimento dinanzi al T.a.r., domandandone l'annullamento e domandando, altresì, il risarcimento del danno subito.
 - 3.5. Si è costituita la Regione Veneto, per resistere al ricorso.
4. Con la sentenza n. 1261/2016, il T.a.r. ha accolto il primo motivo di ricorso, dichiarato inammissibile per difetto d'interesse il quarto motivo di ricorso, dichiarati assorbiti tutti i rimanenti motivi di impugnazione (cioè, il secondo, il terzo, il quinto, il sesto e il settimo) e respinto la domanda di risarcimento del danno.
 - 4.1. Segnatamente, il T.a.r. ha accolto il primo motivo, rilevando che:
 - a) il diniego non può trovare fondamento normativo nelle stesse delibere, perché tale equiparazione vale solo per lo smaltimento e non per il recupero rilevante invece nella fattispecie;
 - b) con il codice CER 19.12.12., sono considerati "speciali" i rifiuti, originariamente urbani e sottoposti a procedimento speciale, trasformati in un prodotto nuovo e diverso;
 - c) per i rifiuti speciali non valgono i principi di autosufficienza, prossimità e limitazione territoriale previsti per quelli urbani, e, di conseguenza, non risulta applicabile l'art. 182 bis, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 152/2006;
 - d) il Piano regionale rifiuti afferma il principio che la gestione dei rifiuti speciali non può essere assoggettata a vincoli territoriali e soggiace al libero mercato, mentre, in applicazione del principio di prossimità territoriale, esso prevede limitazioni per le spedizioni transfrontaliere, ma solo per i rifiuti destinati allo smaltimento e non anche al recupero, cosicché l'impugnazione del Piano risulta inammissibile per carenza d'interesse.
5. La Regione Veneto ha proposto appello avverso la suddetta sentenza, articolando tre motivi strettamente collegati.
 - 5.1. Nel merito, i motivi di appello presentano un nucleo comune, consistente nel sostenere l'erroneità della tesi secondo cui i rifiuti classificati con codice CER 19.12.12. sarebbero da qualificarsi come speciali, in quanto prodotti derivanti dal trattamento meccanico dei rifiuti urbani, con conseguente erroneità della tesi della non applicazione dei principi di autosufficienza e prossimità nella circolazione.
6. La società Plan-Eco si è costituita ed ha chiesto, in via principale, il rigetto dell'appello.
 - 6.1. La società, da un lato, ha interposto appello incidentale - relativamente al capo della sentenza che ha dichiarato inammissibile il quarto motivo di ricorso ed a quello che ha respinto la domanda di risarcimento del danno - dall'altro,



ha riproposto tutte le censure dichiarate assorbite dal T.a.r..

7. Alla camera di consiglio dell' 11 aprile 2017, le parti hanno concordemente chiesto il differimento dell'esame della domanda cautelare all'udienza pubblica, ma, nelle udienze pubbliche successivamente fissate per la trattazione della causa, l'appellante non ha coltivato l'istanza cautelare.

8. Con l'ordinanza n. 2878/2018, questo Consiglio ha disposto la verifica sulla natura dei rifiuti oggetto del provvedimento di diniego.

9. Con l'ordinanza n. 5639/2018, ha disposto che la verifica venisse svolta su base prettamente documentale.

9.1. Al verificatore è stato sottoposto il seguente quesito: *“Qualora il verificatore possa rispondere al quesito sulla base della documentazione in atti e degli altri elementi di conoscenza di cui disponga in ragione delle sue funzioni, verifichi, sulla base di argomentazioni tecniche, se operazioni di “trattamento” corrispondenti a quelle descritte nella notifica IT 019249, comprensiva del relativo dossier, datata 12 ottobre 2015, inviata da Plan Eco alla Regione Veneto – Direzione regionale tutela dell'ambiente, e successive integrazioni (documenti in atti in quanto depositati in data 30 giugno 2016 in allegato al ricorso di primo grado), siano idonee a mutare o meno la composizione dei rifiuti stessi sotto il profilo chimico fisico, in modo tale da determinarne una natura sostanzialmente diversa dai rifiuti, urbani prima di tale trattamento, idonea ad operazioni di recupero energetico (R.1, R.12), giustificandosi così (o meno) sotto il profilo tecnico-scientifico, relativo alla fisica e alla chimica dei materiali, il fatto che tali rifiuti dopo il “trattamento” siano o meno da includersi nella diversa categoria giuridica dei rifiuti speciali”.*

9.2. In data 14 maggio 2019, il verificatore ha depositato la relazione di verifica sul quesito demandatogli.

9.3. Secondo il verificatore, il trattamento meccanico compiuto sui rifiuti non ha alterato la loro natura di rifiuti urbani.

10. All'udienza del 10 ottobre 2019, la causa è stata trattenuta in decisione su alcune questioni pregiudiziali e, al contempo, al fine di sottoporre, con separata ordinanza collegiale, alcune questioni pregiudiziali di carattere interpretativo alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

10.1. Con la sentenza non definitiva n. 4162/2020, il Consiglio di Stato ha dichiarato inammissibile, per violazione dell'art. 104 c.p.a., la deduzione secondo cui i rifiuti oggetto del presente giudizio avrebbero avuto la natura di “rifiuto speciale”, anche prima della loro sottoposizione al trattamento meccanico.

10.2. Invero, il Collegio ha ritenuto l'affermazione della società appellata anche infondata nel merito, in ragione della dichiarazione sulla natura dei rifiuti, esternata dal legale rappresentante della società nella notifica della spedizione (e ritrattata nel presente giudizio).

10.3. Il Collegio ha poi rigettato la deduzione della società appellata di inammissibilità dell'appello della Regione, per avere quest'ultima, a detta dell'appellata, introdotto soltanto nel giudizio, come motivazione postuma, la circostanza che il trattamento meccanico cui il rifiuto è stato sottoposto la natura del rifiuto.

10.4. Secondo il Collegio, dagli atti risulta inequivocabilmente che la Regione ha sempre individuato il perno del diniego nella persistenza della originaria classificazione di rifiuti urbani indifferenziati in presenza di trattamenti non idonei a mutarne sostanzialmente l'originaria natura.

10.5. Definite le due questioni anzidette, il Collegio ha individuato quale questione determinante per la definizione del giudizio quella seguente: *“In riferimento ad una fattispecie in cui rifiuti urbani indifferenziati, non contenenti rifiuti pericolosi, siano stati trattati meccanicamente da un impianto ai fini del recupero energetico (operazione R1/R12, ai sensi dell'allegato C) del Codice dell'Ambiente) e, all'esito di tale operazione di trattamento, risulti, in tesi, che il trattamento non abbia sostanzialmente alterato le proprietà originarie del rifiuto originario, ma agli stessi venga assegnata la classificazione CER 19.12.12., non contestata dalle parti, è necessario stabilire se, ai fini delle obiezioni, da parte del Paese di origine, alla richiesta di autorizzazione preventiva alla spedizione in un Paese europeo presso un impianto produttivo per l'utilizzo, in co-combustione o, comunque, come mezzo per produrre energia, del rifiuto trattato: a) rilevi la classificazione (nella fattispecie, il CER 19.12.12.) dei rifiuti da spedire sulla base del Catalogo Europeo Rifiuti, correttamente attribuita ai rifiuti (ai sensi dell'allegato D) del Codice dell'Ambiente) in quanto risultanti prodotti dal trattamento meccanico in impianto, senza che abbia rilievo la circostanza che il trattamento meccanico utilizzato abbia o meno determinato una sostanziale alterazione delle proprietà del rifiuto, originariamente urbano non differenziato;*

b) oppure, se rilevi, comunque, la natura originaria del rifiuto sottoposto al trattamento quando il trattamento meccanico non ne abbia essenzialmente alterato le proprietà originarie (ai sensi del Considerando 33 della direttiva 2008/98/CE, che integra l'art. 3 del Reg (CE) n. 1013/2006, “Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alla spedizione di rifiuti”), assumendo rilevanza la classificazione secondo il corrispondente CER attribuibile ai rifiuti risultanti dal trattamento solo nel caso di perdita delle caratteristiche originarie del rifiuto”.

10.6. Il Consiglio ha poi ritenuto che la questione così individuata involga profili attinenti al diritto euro-unitario.

10.7. Con l'ordinanza n. 4196 del 1 luglio 2020, il Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte di Giustizia la seguente questione pregiudiziale:

“Dica la Corte di Giustizia se:

in riferimento ad una fattispecie in cui rifiuti urbani indifferenziati, non contenenti rifiuti pericolosi, siano stati trattati meccanicamente da un impianto ai fini del recupero energetico (operazione R1/R12, ai sensi dell'allegato C) del Codice

dell'Ambiente) e, all'esito di tale operazione di trattamento, risulti, in tesi, che il trattamento non abbia sostanzialmente alterato le proprietà originarie del rifiuto urbano indifferenziato, ma agli stessi venga assegnata la classificazione CER 19.12.12., non contestata dalle parti;

ai fini del giudizio in ordine alla legittimità delle obiezioni, da parte del Paese di origine, alla richiesta di autorizzazione preventiva alla spedizione in un Paese europeo presso un impianto produttivo per l'utilizzo, in co-combustione o, comunque, come mezzo per produrre energia, del rifiuto trattato, sollevate dall'Autorità preposta nel Paese di origine sulla base dei principi della direttiva 2008/98/CE, ed in particolare di obiezioni quali quelle, nella fattispecie, basate:

- sul principio della protezione della salute umana e dell'ambiente (art. 13);

- sul principio di autosufficienza e prossimità, stabilito dall'art. 16, comma 1, secondo il quale "Gli Stati membri adottano, di concerto con altri Stati membri qualora ciò risulti necessario od opportuno, le misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica, inclusi i casi in cui detta raccolta comprenda tali rifiuti provenienti da altri produttori, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili.";

- sul principio, stabilito dallo stesso art. 16, comma 2, ultimo periodo, secondo cui "Gli Stati membri possono altresì limitare le spedizioni in uscita di rifiuti per motivi ambientali come stabilito nel regolamento (CE) n. 1013/2006";

- sul considerando (33) delle premesse della stessa direttiva del 2008, secondo il quale "Ai fini dell'applicazione del Regolamento CE n. 1013 del 2006...relativo alle spedizioni di rifiuti, i rifiuti urbani non differenziati di cui all'art. 3, paragrafo 5 dello stesso rimangono rifiuti urbani non differenziati anche quando sono stati oggetto di un'operazione di trattamento dei rifiuti che non ne abbia sostanzialmente alterato le proprietà":

il Catalogo Europeo rifiuti (nella fattispecie CER 19.12.12., rifiuti prodotti da impianti di trattamento meccanico per operazioni di recupero R1/R12) e le relative classificazioni interferiscano o meno ed, in caso di risposta positiva, in quali termini e confini, con la disciplina euro-unitaria relativa alla spedizione di rifiuti che, prima del trattamento meccanico, erano rifiuti urbani indifferenziati; in particolare, se, con riferimento alle spedizioni di rifiuti risultanti dal trattamento di rifiuti urbani indifferenziati, le previsioni dell'art. 16 della direttiva del 2008 richiamata ed il relativo considerando n. 33, espressamente concernenti la spedizione di rifiuti, siano o meno prevalenti rispetto alla classificazione risultante dal Catalogo Europeo Rifiuti; precisando, qualora ritenuto opportuno e utile dalla Corte, se il suddetto Catalogo abbia carattere normativo o costituisca, invece, una mera certificazione tecnica idonea alla omogenea tracciabilità di tutti i rifiuti".

11. Con la sentenza C-315/20 dell'11 novembre 2020, la Corte di giustizia, sezione VIII, ha affermato che "L'articolo 3, paragrafo 5, e l'articolo 11 del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, devono essere interpretati nel senso che, tenuto conto dei principi di autosufficienza e di prossimità, l'autorità competente di spedizione può, basandosi in particolare, sul motivo previsto all'art. 11, paragrafo 1, lett. i, del medesimo regolamento, opporsi ad una spedizione di rifiuti urbani non differenziati che, a seguito di un trattamento meccanico ai fini del loro recupero energetico, il quale non ha tuttavia sostanzialmente alterato le loro proprietà originarie, sono stati classificati sotto la voce 19.12.12. dell'elenco dei rifiuti contenuti in allegato alla decisione 2000/532/CE della Commissione, del 3 maggio 2000, che sostituisce la decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'art. 1, lett. a, della Direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti e la decisione 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'art. 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi, come modificata dalla decisione 2014/955/UE della Commissione, del 18 dicembre 2014".

12. In vista dell'udienza del 17 marzo 2022, le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi.

12.1. Con la memoria depositata in data 14 febbraio 2022, la società ricorrente in primo grado ha affermato che "...non ha più, allo stato, alcun interesse alla prosecuzione del presente procedimento per il quale potrebbe essere dichiarata l'estinzione per cessata materia del contendere con compensazione delle spese di lite tra le parti in particolare delle spese tecniche sostenute per la disposta (ma mai richiesta) verifica".

12.2. Con le note del 17 febbraio 2022, la Regione ha domandato, dal canto suo, il passaggio in decisione dell'appello senza discussione da remoto, scrivendo espressamente: "Nulla quaestio sulle spese."

13. All'udienza del 17 marzo 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

14. L'art. 84, comma 4, c.p.a. prevede che "Anche in assenza delle formalità di cui ai commi precedenti il giudice può desumere dall'intervento di fatti o atti univoci dopo la proposizione del ricorso ed altresì dal comportamento delle parti argomenti di prova della sopravvenuta carenza d'interesse alla decisione della causa".

14.1. Il Collegio ritiene che la domanda di declaratoria di cessazione della materia del contendere, formulata dalla società Eco Plan, nell'ultima memoria, vada correttamente qualificata come manifestazione di sopravvenuta carenza di interesse al ricorso di primo grado, ai sensi dell'art. 84, comma 4, c.p.a., non potendosi certamente ritenere che, nella fattispecie, ricorra un'ipotesi di cessazione della materia del contendere.

14.2. La cessazione della materia del contendere si configura, infatti, soltanto allorché chi ha agito in giudizio consegua, durante il suo svolgimento e al di fuori di esso, l'integrale soddisfazione dell'interesse sostanziale azionato nel processo, ad opera dell'Amministrazione con un provvedimento posto in essere spontaneamente da quest'ultima e non in esecuzione

di un ordine giudiziale (*ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 26 gennaio 2022, n. 551; sez. VI, 1 settembre 2021, n. 6190; sez. VI, 23 giugno 2021, n. 4815).

14.3. A fronte della manifestazione di disinteresse ad una decisione nel merito della controversia in esame, formulata dalla società ricorrente in primo grado, il Collegio ritiene integrata la su richiamata fattispecie dell'art. 84, comma 4, c.p.a..

14.4. In proposito, va ricordato che *“Nell’ambito di un giudizio amministrativo il giudice può desumere sopravvenuta carenza d’interesse alla decisione della causa da parte del ricorrente pur in assenza delle formalità di cui all’art. 84 del D.Lgs. n. 104/2010 laddove intervengano fatti o atti univoci in tal senso, dopo la proposizione del ricorso, ed anche argomenti di prova dal comportamento delle parti”* (*ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2020, n. 2393; sez. V, 9 marzo 2020, n. 1648; sez. II, 14 novembre 2019, n. 7822; sez. III, 12 agosto 2019, n. 5679).

14.5. In considerazione di quanto testualmente espresso dalla Regione sulle spese (del giudizio e della verifica), non essendosi quest’ultima opposta alla compensazione domandata dall’appellata ed essendosi, invece, testualmente rimessa alle valutazioni di questo Collegio, si ritiene che si possa disporre la compensazione delle spese del giudizio svoltosi innanzi a questo Consiglio e la compensazione delle spese della consulenza tecnica, che si liquideranno con separato decreto.

15. In conclusione, va dichiarata l’improcedibilità del ricorso di primo grado per sopravvenuta carenza d’interesse alla decisione della causa, con compensazione delle spese di ambedue i gradi di giudizio, ivi incluse quelle relative alla verifica, quest’ultime da liquidarsi con separato decreto collegiale.

15.1. Quanto al pagamento del contributo unificato, esso va posto a carico della società Eco Plan s.r.l., soccombente in senso sostanziale, relativamente ad entrambi i gradi di giudizio, con diritto della Regione Veneto alla ripetizione nei confronti di quest’ultima di quanto eventualmente pagato a tale titolo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull’appello n.r.g. 1009/2017, dichiara l’improcedibilità del ricorso di primo grado per sopravvenuta carenza d’interesse nei sensi di cui in motivazione e, per l’effetto, annulla senza rinvio la sentenza di primo grado.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

(Omissis)