

Disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*) e obblighi di caratterizzazione dei rifiuti

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 26 febbraio 2025, n. 679 - Bignami, pres.; Fornataro, est. - Verdeambiente S.r.l. (avv.ti Tanzarella) c. Provincia di Como (avv.ti Condello e Accardi) ed a.

Sanità pubblica - Recupero di rifiuti organici - Indirizzi per l'applicazione delle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti (c.d. BAT) - Riesame con valenza di rinnovo e contestuale modifica dell'autorizzazione integrata ambientale - Illegittimità delle prescrizioni contenute nello "Allegato tecnico" - Disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*) - Applicazione della procedura "caso per caso" per la definizione della cessazione della qualifica di rifiuto - Obblighi di caratterizzazione dei rifiuti

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1) L'esame dell'impugnazione presuppone la ricognizione della situazione fattuale e processuale relative alla complessiva fattispecie in esame.

Con ricorso collettivo r.g. n. 1912/2020, la società Verdeambiente s.r.l. e altre società operanti nel settore del recupero di rifiuti organici hanno impugnato la deliberazione di Regione Lombardia del 30 luglio 2020, n. 31, avente a oggetto gli indirizzi per l'applicazione delle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti (c.d. BAT), ai sensi della direttiva del Parlamento Europeo 2010/75/UE.

La società ricorrente ha introdotto nel giudizio suindicato un ricorso per motivi aggiunti, impugnando la determinazione della Provincia di Como n. 501 del 29 luglio 2022, recante il riesame, con valenza di rinnovo e contestuale modifica, dell'autorizzazione integrata ambientale n. 5367 del 26 giugno 2015, censurando le prescrizioni contenute nell'Allegato Tecnico, come specificate nel gravame.

Con sentenza n. 2333 del 29 luglio 2024 (non appellata), il TAR Lombardia ha rigettato il ricorso collettivo e ha ordinato la separazione del giudizio introdotto con i motivi aggiunti da Verdeambiente s.r.l., la cui proposizione è stata ritenuta incompatibile con la struttura collettiva del ricorso principale.

La natura scindibile delle domande proposte con i motivi aggiunti ha consentito la prosecuzione del relativo giudizio nelle forme del rito ordinario, mediante nuova iscrizione a ruolo, che ha condotto alla causa ora in esame.

2) E' infondata l'eccezione pregiudiziale con la quale la Provincia deduce l'improcedibilità del ricorso per mancata impugnazione della delibera n. 667/2024, che ha modificato una parte delle prescrizioni impartite con l'atto impugnato.

La deliberazione da ultimo richiamata non ha variato integralmente quella impugnata ed anzi ha mantenuto ferme tutte le prescrizioni non modificate.

La documentazione in atti e le deduzioni svolte dalla Provincia non valgono a dimostrare che le prescrizioni ancora oggetto di contestazione – come si vedrà in prosieguo la ricorrente ha insistito solo in relazione a due delle censure sollevate – siano state sostanzialmente modificate, sicché in relazione ad esse la delibera sopravvenuta si attegga ad atto meramente confermativo, come tale insuscettibile di autonoma lesività e impugnazione.

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza dell'eccezione in esame.

3) Come già accennato, con memoria ex art. 73 c.p.a. la società ricorrente ha dichiarato la carenza di interesse alla decisione del ricorso limitatamente ai motivi primo, secondo, terzo, quinto e sesto, viste le modifiche intervenute in via amministrativa all'Allegato Tecnico dell'AIA e soddisfatti per la società.

Permane l'interesse alla trattazione del quarto e del quinto mezzo di gravame.

4) Con la quarta censura, la società ricorrente deduce l'illegittimità delle prescrizioni contenute nel paragrafo "Disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*) ai sensi dell'art. 184 – ter del d.lgs. 152/2006 e s.m.i.", inserite nell'Allegato Tecnico al provvedimento di riesame dell'AIA, per effetto del recepimento del parere reso da ARPA (cfr. Allegato tecnico).

4.1) L'esame del motivo richiede una breve esplicitazione della normativa di riferimento.

Per quanto riguarda la disciplina eurounitaria:

- la direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo, come modificata dall'art. 1 della direttiva 2018/851/UE, stabilisce che gli Stati membri adottino "misure appropriate" per garantire la cessazione della qualifica di rifiuto, in esito a un'operazione di riciclaggio o di recupero. Tali misure devono soddisfare le seguenti condizioni: (i) la destinazione del bene per scopi specifici; (ii) l'esistenza di un mercato o di una domanda per tale bene; (iii) il soddisfacimento, da parte di tale bene, dei requisiti tecnici per gli scopi specifici e il rispetto della normativa e degli standard applicabili ai prodotti e (iv) la circostanza che l'utilizzo del prodotto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana (articolo 6, paragrafo 1 della Direttiva). La disposizione è stata recepita integralmente dall'art. 184 ter, comma 1, del d.lgs

2006 n 152;

- ove ritenuto opportuno, la Commissione Europea può adottare criteri dettagliati sull'applicazione uniforme delle condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto, in esito al monitoraggio dell'evoluzione dei criteri stabiliti dagli stati membri a tal fine (articolo 6, paragrafo 2 della Direttiva);

- in assenza di criteri dettagliati stabiliti a livello eurolunitario, possono procedere in tal senso gli Stati membri per determinati tipi di rifiuti (articolo 6, paragrafo 3 della Direttiva);

- qualora non siano stabiliti criteri dettagliati a livello unionale, né nazionale, gli Stati membri possono procedere secondo le modalità "caso per caso", adottando misure appropriate "al fine di verificare che determinati rifiuti abbiano cessato di essere tali in base alle condizioni di cui al paragrafo 1" (articolo 6, paragrafo 4 della Direttiva).

Sul piano interno, l'art. 184 ter del d.lgs. n. 152/2006 dispone che i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto "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".

In assenza di criteri specifici come sopra delineati, le autorizzazioni ambientali per le operazioni di recupero di cui agli artt. 208, 209 e 211 del d.lgs. n. 152/2006 "sono rilasciate o rinnovate nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, e sulla base di criteri dettagliati, definiti nell'ambito dei medesimi procedimenti autorizzatori previo parere obbligatorio e vincolante dell'ISPRA o dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale territorialmente competente".

4.2) La società ricorrente deduce che la Provincia di Como, nell'adottare il provvedimento impugnato, ha applicato la procedura "caso per caso" per la definizione della cessazione della qualifica di rifiuto.

L'utilizzo di tale procedura sarebbe illegittimo, perché non considera le previsioni introdotte dal d.lgs. n. 75/2010, che detterebbe in maniera completa e uniforme su tutto il territorio nazionale, i criteri e le condizioni di cessazione della qualifica di rifiuto organico sottoposto a trattamento di compostaggio per la produzione di ammendanti. Il decreto legislativo in esame precluderebbe alla Provincia la possibilità di dettare adempimenti specifici in sede di rilascio e/rinnovo dell'autorizzazione, in applicazione della procedura "caso per caso", poiché, intervenendo con forza e valore di legge statale, avrebbe già puntualmente disciplinato la materia dell'end of waste, con riferimento ai tipi di prodotti di cui si occupa la Verdeambiente s.r.l..

Si considera inoltre che l'art. 183, lett. qq-ter, nel definire la nozione di compostaggio fa riferimento ad altri rifiuti a matrice organica previsti dalla disciplina nazionale in tema di fertilizzanti e tale inciso andrebbe inteso come un richiamo proprio alla disciplina dettata dal d.lgs. n. 75/2010.

4.3) La censura non è fondata.

Come già accennato, il codice dell'ambiente, nel recepire la normativa euro-unitaria, ha disciplinato la procedura che può condurre alla cessazione dello status di rifiuto, onde consentirne la reintroduzione efficiente nel mercato.

Quindi si prevede l'individuazione di criteri generali, da fissare con decreti ministeriali, in conformità con i criteri eurolunitari, o in assenza di indicazioni comunitarie in tal senso, l'individuazione di criteri caso per caso per specifiche tipologie di rifiuti; in assenza di criteri specifici adottati come sopra, le Province, individuate quali autorità competenti dal codice, rilasciano le autorizzazioni di cui agli artt. 208, 209 e 211 d.lgs. n. 152/2006, nel rispetto delle condizioni di cui alla direttiva rifiuti e sulla base di criteri dettagliati, definiti nei medesimi procedimenti autorizzatori, previo parere obbligatorio dell'ARPA.

La società ricorrente sostiene che il d.lgs 75/2010 integri la misura appropriata adottata dallo Stato italiano ai fini della disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto, secondo quanto previsto dalla direttiva 2008/98/CE.

La tesi non è condivisibile.

Il decreto legislativo n. 75/2010 non ha ad oggetto la definizione della c.d. "end of waste", perché concerne il riordino e la revisione della disciplina in materia di fertilizzanti e definisce le condizioni e le caratteristiche in presenza delle quali i prodotti possono essere immessi sul mercato come concimi CE, nonché come concimi nazionali, ammendanti, correttivi e prodotti correlati immessi sul mercato (cfr. sul tema Tar Toscana, sez. II, 30 dicembre 2024, n. 1592)

Il riferimento eurolunitario del d.lgs n. 75/2010 è il regolamento (CE) n. 2003/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, relativo ai concimi. Si tratta di un ambito di disciplina del tutto diverso da quello cui afferisce la direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo, come modificata dall'art. 1 della direttiva 2018/851/UE: quest'ultima infatti concerne l'individuazione delle "misure appropriate" per garantire la cessazione della qualifica di rifiuto, in esito a un'operazione di riciclaggio o di recupero, vale a dire si colloca in una fase tecnicamente e giuridicamente anteriore a quella disciplinata dal d.lgs.75/10, posto che solo ciò che "entra" quale end of waste potrà essere impiegato per "uscire" quale concime.

La correlazione ad un diverso quadro normativo eurolunitario non consente di ritenere che il d.lgs n. 75/2010 sia stato adottato per disciplinare il c.d. "end of waste".

Né tale deduzione può essere formulata in via ermeneutica.

La ratio complessiva che informa il d.lgs n. 75/2010 è rivolta al prodotto finale: il legislatore ha voluto dettare norme che assicurino che "in uscita" il prodotto sia idoneo ai fini del compostaggio; norme che di per sé non attengono ai parametri

cui si riferisce l'art. 184 ter del codice dell'ambiente, per la cessazione della qualifica di rifiuto, ma precipuamente alla definizione di compostaggio e all'individuazione dei prodotti che possono concorrere a costituire tale elemento.

Ciò emerge dalla lettura del d.lgs n. 75/2010, che, anche nelle parti ampiamente citate dalla ricorrente, non fa altro che specificare quali siano i materiali che possono essere avviati a recupero per la produzione di ammendanti, fermo restando che essi debbono anzitutto soddisfare i criteri per essere ritenuti end of waste.

Del resto, il decreto non reca alcun riferimento alla direttiva rifiuti, né alla disciplina nazionale di cui all'art. 184 ter del d.lgs n. 152/2006.

Sul punto va rilevato, in via di ulteriore specificazione, che l'interpretazione proposta dalla ricorrente sconta un'incoerenza tra il d.lgs. n. 75/2010 e l'art. 184 ter d.lgs. n. 152/2006, quanto agli strumenti normativi utilizzabili. Difatti, l'art. 184 ter rinvia a decreti ministeriali di attuazione e ciò palesa che il legislatore ha previsto una normativa tecnica e di dettaglio, specificamente concepita per la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto, da adottare con provvedimenti ministeriali, eventualmente con valore regolamentare, e non con un atto avente forza e valore di legge. Certo, si potrebbe ipotizzare che il legislatore abbia scelto di far assurgere la disciplina di dettaglio al rango legislativo, ma in tal caso non è ragionevole ipotizzare che ciò abbia fatto utilizzando indirettamente una normazione ricavata da disposizioni di per sé relative ad altra materia.

Sul piano sistematico va poi osservato che si tratterebbe di un unicum nel panorama legislativo della materia, poiché, a titolo di esempio, per la cessazione della qualifica di rifiuto degli inerti da costruzione e demolizione, è stato adottato un apposito decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, n. 127 del 28 giugno 2024, a conferma che il legislatore statale ha rimesso a provvedimenti ministeriali la definizione di regole tecniche e di dettaglio.

Neppure il richiamo all'art. 183, lett. qq-ter, vale a giustificare l'interpretazione proposta dalla ricorrente.

Come già accennato, la norma nel definire la nozione di compostaggio fa riferimento ad altri rifiuti a matrice organica "previsti dalla disciplina nazionale in tema di fertilizzanti" e tale inciso integrerebbe un rinvio alle norme dettate proprio dal d.lgs n. 75/2010.

La ricorrente evidenzia, inoltre, che nella prassi le stesse amministrazioni competenti utilizzano i criteri posti dal decreto citato per individuare quali prodotti possono essere utilizzati per la produzione del compost e ribadisce che la stessa DGR 3398 del 20 luglio 2020 reca un richiamo in tal senso.

Il riferimento è suggestivo, ma non vale a dimostrare la riferibilità dei criteri posti dal d.lgs n. 75/2010 alla definizione della c.d. "end of waste".

L'art. 184 ter cit. introduce una graduazione negli strumenti da attivare per definire la cessazione della qualità di rifiuto, creando un meccanismo complesso, che vede l'intervento di fonti regolatorie diverse e collocate in subordine l'una all'altra. Così si prevede in primis l'individuazione, con decreto ministeriale, di criteri generali conformi a quelli eurounitari; in assenza di indicazioni sovranazionali opera il meccanismo dei criteri "caso per caso" per specifiche tipologie di rifiuti; in mancanza dei criteri specifici suindicati, spetta alle Province definire, nelle autorizzazioni rilasciate, dei criteri dettagliati in armonia con le condizioni poste dalla direttiva rifiuti e previo parere obbligatorio dell'ARPA.

Si ribadisce che il sistema è diretto a definire le condizioni in presenza delle quali una sostanza cessa di essere qualificabile come rifiuto.

Ciò non significa, con riferimento al tema specifico, che le sostanze non più qualificabili come rifiuto possano essere utilizzate automaticamente nel compostaggio, perché a tal fine occorre un passaggio valutativo ulteriore.

In tal senso l'art. 183, lett. qq-ter), del codice dell'ambiente definisce il compostaggio quale trattamento biologico aerobico di degradazione e stabilizzazione, finalizzato alla produzione di compost derivante: a) dai rifiuti organici differenziati alla fonte; b) da altri materiali organici non qualificati come rifiuti; c) da sottoprodotti; d) da altri rifiuti a matrice organica previsti dalla disciplina nazionale in tema di fertilizzanti.

Nella graduazione voluta dal legislatore in tema di "end of waste", ex art. 184 ter cit, si inserisce, dopo la determinazione dei criteri per stabilire ciò che non è più qualificabile come rifiuto, un livello ulteriore di verifica, finalizzata a stabilire le caratteristiche delle sostanze che possono essere utilizzate nel compostaggio.

In questo passaggio può trovare collocazione la disciplina del d.lgs n. 75/2010, quale normativa nazionale in tema di fertilizzanti, secondo la prassi amministrativa richiamata dalla ricorrente e in linea con il riferimento contenuto nella DGR 3398/2020.

Pertanto i criteri e i parametri posti dal d.lgs n. 75/2010 possono assumere rilevanza in questa fase, mentre resta ad essi estranea quella relativa alla definizione dell'"end of waste".

Non è significativo, in senso contrario, che l'art. 183 cit. si riferisca ai "rifiuti", perché il termine va letto nel contesto complessivo della norma, sicché non afferisce ai rifiuti in senso proprio, ma, come già detto, alle caratteristiche che le sostanze devono presentare ai fini del compostaggio e per assumere natura di fertilizzanti.

In definitiva il legislatore, con il decreto legislativo n. 75/2010, ha riordinato la normativa sui fertilizzanti, in osservanza delle prescrizioni di cui al Regolamento comunitario n. 2003/2003, senza porre criteri specifici per la disciplina della c.d. "end of waste".

L'operato della Provincia si sottrae alle censure mosse dalla ricorrente, perché, in assenza di una normativa nazionale che detti criteri specifici, trova applicazione il comma 3 dell'art. 184 ter del d.lgs. n. 152/2006, sicché spetta proprio all'Ente

locale la definizione di criteri dettagliati, previo parere dell'ARPA.

5) Il quinto motivo contesta gli obblighi di caratterizzazione dei rifiuti introdotti dalla Provincia con il provvedimento impugnato.

Si lamenta che la Provincia avrebbe illegittimamente imposto a Verdeambiente s.r.l. obblighi di analisi sui rifiuti che pervengono al suo impianto, già qualificati come "non pericolosi assoluti" dal produttore, unico deputato alla caratterizzazione del rifiuto.

5.1) Il motivo è fondato.

La caratterizzazione dei rifiuti designa quell'insieme di operazioni volte a determinare le caratteristiche dei rifiuti, ai fini del loro corretto smaltimento finale, in condizioni di sicurezza per l'ambiente e la salute umana.

Ai sensi dell'art. 184 del d.lgs. n. 152/2006 i rifiuti sono classificabili, secondo l'origine, in rifiuti urbani o rifiuti speciali e, secondo la loro pericolosità, in rifiuti pericolosi o non pericolosi.

Specificamente, l'art. 184, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006 dispone che "La corretta attribuzione dei Codici dei rifiuti e delle caratteristiche di pericolo dei rifiuti è effettuata dal produttore sulla base delle Linee guida redatte, entro il 31 dicembre 2020, dal Sistema nazionale per la protezione e la ricerca ambientale ed approvate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare notifica immediatamente alla Commissione europea i casi di cui all'articolo 7 della direttiva 2008/98/CE e fornisce alla stessa tutte le informazioni pertinenti".

Quanto alla disciplina di dettaglio, la delibera del Consiglio del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente del 18 maggio 2021, n. 105, richiamato espressamente in premessa l'art. 184, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006, descrive nel dettaglio le procedure di valutazione delle caratteristiche del rifiuto, ribadendo che si tratta di un'attività gravante sul produttore.

Ne sono conferma il punto 1.2.3 delle Linee guida, per il quale "La classificazione di un rifiuto si basa, in primo luogo, sull'individuazione dell'origine e del processo produttivo che ha portato alla generazione del rifiuto", nonché il punto 1.2.2. – Procedure di attribuzione del codice dell'elenco europeo dei rifiuti, che pone in luce come "i criteri di classificazione dei rifiuti si basano sull'individuazione dell'attività generatrice, per alcune tipologie di rifiuti, e sulla funzione che rivestiva il prodotto d'origine, per altre tipologie (ad esempio, per i rifiuti di imballaggio, qualsiasi sia la loro origine, si fa sempre riferimento alla voce 15 01 dell'elenco europeo). Pertanto, le prime due cifre del codice si riferiscono alla categoria industriale e/o generatrice del rifiuto (I livello), la terza e la quarta alla sub categoria industriale relativa al singolo processo produttivo o alla singola sub-attività generatrice del rifiuto (II livello), mentre le ultime due cifre individuano la specifica tipologia di rifiuto generato (III livello)".

Più in generale, le linee guida rimandano costantemente all'analisi del processo produttivo e/o generatore del rifiuto per poterlo classificare.

È pertanto coerente che la caratterizzazione spetti al produttore e non al gestore dell'impianto, che non è tenuto ad avere contezza dei processi che hanno portato alla formazione del rifiuto e che, in una logica di prossimità e ragionevolezza, non può essere identificato come il soggetto deputato all'attività di caratterizzazione.

5.2) Con le prescrizioni impugnate la Provincia ha attribuito a Verdeambiente s.r.l. veri e propri compiti di caratterizzazione, quali, per esempio, la garanzia che il compost prodotto e le biomasse per filtrazione e combustione siano ottenuti esclusivamente da rifiuti per i quali sia certa e garantita l'assenza di trattamenti fitosanitari e chimici (Prescrizione XV, punto 1); l'obbligo di garanzia della filiera di origine relativa al trattamento fitosanitario (Prescrizione XV, punto 2) e l'obbligo di documentazione attestante le caratteristiche dei rifiuti in ingresso per tutti i rifiuti (Prescrizione XV, punto 4).

Tale attribuzione è illegittima, perché contraria alla normativa di riferimento, che assegna espressamente gli obblighi di caratterizzazione dei rifiuti al produttore e non al gestore dell'impianto che li riceve.

Le stesse Linee Guida, nel descrivere le conseguenze dell'individuazione del codice dei rifiuti, prevedono che qualora il rifiuto sia classificato come non pericoloso "non occorrono ulteriori valutazioni", mentre quando il rifiuto sia "classificato come pericoloso e non occorrono ulteriori valutazioni per decidere se debba essere classificato come pericoloso. Tuttavia, sarà necessario procedere con le fasi [successive] al fine di determinare quali siano le caratteristiche di pericolo presentate dal rifiuto in questione, in quanto tali informazioni possono essere necessarie per adempiere le disposizioni di cui all'articolo 19, della direttiva quadro relativa ai rifiuti, concernente la corretta etichettatura dei rifiuti pericolosi (ad esempio per compilare un documento di accompagnamento per i movimenti di rifiuti)".

In senso contrario non è significativa, come invece adombrato dall'amministrazione resistente, la circostanza che la società Verdeambiente s.r.l. si sia spontaneamente uniformata alle BAT ed in particolare alla BAT 2.

In primo luogo, va osservato che le BAT, così come la loro eventuale implementazione spontanea da parte delle aziende, non esprimono obblighi di caratterizzazione dei rifiuti e pertanto tale uniformazione non vale a palesare una sorta di "acquiescenza" della società all'imposizione di più rigorose prescrizioni relative alla caratterizzazione del rifiuto.

Più in dettaglio, la BAT 2, di cui agli allegati A e B della DGR Lombardia del 30 luglio 2020, n. 31, non attiene alla caratterizzazione in senso proprio, ma alle procedure di accettazione e gestione dei rifiuti, ossia controlli eseguiti sui rifiuti

in ingresso e già caratterizzati dal produttore.

Va, pertanto, ribadita l'illegittimità delle prescrizioni impugnate che impongono obblighi di caratterizzazione in capo alla società ricorrente.

6) In definitiva, il ricorso è fondato nei limiti dianzi esposti e deve essere accolto.

La complessità delle questioni trattate consente di disporre la compensazione delle spese di lite.

(Omissis)

