

Sulla qualificazione dei rifiuti costituiti da mozziconi di prodotti da fumo

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. I 6 marzo 2025, n. 219 - Carpentieri, pres.; Bertagnolli, est. - Re-Cig s.r.l. (avv.ti Carrubba, Sieni e Zortea) c. Comune di Modena - Sportello unico per le imprese (n.c.) ed a.

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Rifiuti costituiti da mozziconi di prodotti da fumo - Metodo per l'ottenimento di una materia prima termoplastica, metodo per la fabbricazione di un oggetto in acetato di cellulosa, nonché metodo ed impianto per l'ottenimento di una materia prima termoplastica da mozziconi di sigaretta - Adozione dell'autorizzazione unica ambientale per l'attività di recupero rifiuti.

(Omissis)

FATTO

RE-CIG afferma di essere la prima azienda, autorizzata in Italia e in Europa, ad occuparsi della raccolta di mozziconi di sigaretta, più correttamente definiti “rifiuti costituiti da mozziconi di prodotti da fumo” e risulta aver già ottenuto, in data 25.01.2021, apposito Attestato di brevetto per invenzione industriale (rilasciato dal Ministero dello Sviluppo Economico) avente ad oggetto “metodo per l'ottenimento di una materia prima termoplastica, metodo per la fabbricazione di un oggetto in acetato di cellulosa, nonché metodo ed impianto per l'ottenimento di una materia prima termoplastica da mozziconi di sigaretta”.

Tutto ciò in esito a *iter* procedurali molto complessi.

La proposizione del gravame in esame scaturisce dal fatto che la controinteressata ha ottenuto un'AUA per lo svolgimento di un'attività, che, secondo la ricorrente, sarebbe del tutto analoga, sia per le fasi del procedimento, che per il risultato finale del prodotto, a quella svolta da Re-cig, ma l'autorizzazione concessa alla concorrente ingenererebbe plurime perplessità.

In primo luogo, quest'ultima prevede di trattare trecento tonnellate di rifiuto recuperato in cento metri quadrati di superficie destinata alla lavorazione, laddove la ricorrente ne tratta cento in mille metri quadrati.

Ma, soprattutto, la controinteressata avrebbe arbitrariamente classificato la categoria dei rifiuti rappresentati da mozziconi di prodotto da fumo tra quelli rientranti entro i confini applicativi di cui al DM del 5 febbraio 1998, rubricato “Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22”. Più precisamente, i mozziconi sono stati qualificati come plastica da rifiuti urbani 20.01.39, nonostante l'Albo dei gestori ambientali abbia dichiarato il rifiuto in questione come riconducibile al codice CER/EER 20.03.99.

La ricorrente si spende, quindi, nel rappresentare le ragioni per cui deve ritenersi titolare di una posizione differenziata e specifica. Essa, infatti, lamenta che ARPAE, aderendo senza alcun vaglio critico, all'illegittima attribuzione discrezionale (da parte della società richiedente) al rifiuto raccolto di un codice CER per materia plastica, come tale rientrante nel punto 6 del DM 5.2.1998, avrebbe illegittimamente costruito condizioni di operatività semplificate e meno stringenti, così facendo venire meno la parità competitiva.

Essa ha, quindi, dedotto le seguenti doglianze:

1. Violazione di legge e falsa applicazione degli artt. 184 – 184 *ter* - 208 - 214 - 216 TUA e D.M. Ambiente 5 Febbraio 1998 e ss.mm.ii, in rapporto al D.P.R. 13 marzo 2013, n. 59, in specie art. 3, comma 1, lettera g) - Violazione di atto normativo generale di cui alla Deliberazione dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali n. 5 del 24 luglio 2019 sulla base di parere ISPRA prot. 30896 del 26.05.2016 in violazione della competenza tecnica nazionale dell'Istituto di cui alla L. n. 132 del 2016. ARPAE, quale ente autonomo e strumentale della Regione Emilia Romagna, avrebbe autorizzato la controinteressata ad esercitare attività di recupero di rifiuti in regime semplificato di cui agli articoli 214 e 216 del TUA iscrivendola nello specifico Registro delle imprese previsto dal comma 3 del citato art. 216, così spianando la strada all'applicazione del D.P.R. n. 49 del 2013 da parte dello Sportello Unico del Comune di Modena. Ciò senza tenere conto che la Delibera dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali, assunta al fine di individuare in quale categoria di raccolta e trasporto di rifiuti urbani debbono essere iscritte le ditte che svolgono esclusivamente attività di raccolta e trasporto di rifiuti costituiti da mozziconi di prodotti da fumo, ha ricondotto tale attività al comma 2 dell'art. 1. Essa, infatti, afferma a chiare lettere che “Ai rifiuti di cui al comma 1 è attribuito il Codice EER 20.03.09 (mozziconi di prodotti da fumo)”;
2. Eccesso di potere per carenza di istruttoria, manifesta illogicità, disparità di trattamento e violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza, a causa della mancata ponderazione di fattori tecnici che vanno dall'incongruenza delle dimensioni dello stabilimento, al mancato rispetto degli aspetti relativi all'antincendio e al trattamento delle acque;
3. Eccesso di potere per manifesta illogicità, disparità di trattamento, violazione del principio di ragionevolezza nell'applicazione della Deliberazione dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali del 24 luglio 2019, n. 5;
4. Eccesso di potere per manifesta illogicità, disparità di trattamento, violazione del principio di proporzionalità e

ragionevolezza nell'applicazione del regime autorizzativo semplificato, di cui agli artt. 214 e 216 del d.lgs. n. 152 del 2006. Ulteriore motivo di doglianza è l'erronea applicazione, tramite la Determinazione Dirigenziale in tal sede impugnata, del regime autorizzatorio semplificato, di cui agli artt. 214 e 216 del D.lgs. 152/2006.

ARPAE si è costituita in giudizio eccependo l'inammissibilità del ricorso, in primo luogo perché la ricorrente impugna l'autorizzazione rilasciata alla controinteressata da un organo diverso da quello che ha autorizzato la stessa e, dunque, non può configurarsi disparità di trattamento. In ogni caso la ricorrente svolgerebbe un'attività analoga, ma non sovrapponibile a quella della HM, essendo stata autorizzata al trattamento di rifiuti speciali, al contrario di quest'ultima, che è stata autorizzata alla lavorazione di materiale plastico.

In ogni caso non sarebbe stata fornita prova dell'effettiva concorrenza e sovrapposizione dei mercati di riferimento da parte delle due imprese. Né sarebbe stata dimostrata alcuna concreta ed effettiva interferenza concorrenziale fra l'attività di RE-CIG e quella di HM.

Quanto alla classificazione del rifiuto come plastica, ARPAE fonda la propria difesa sul fatto che, in primo luogo, il mozzicone è costituito per due terzi da plastica e, dunque, rientrerebbe nella definizione di "rifiuto plastico". In ogni caso, è incontestato che attraverso il recupero autorizzato HM ottenga acetato di cellulosa rigenerato conforme, in quanto rispondente ai requisiti della UNIPLAST 10667-1. Del resto lo stesso allegato della ricorrente, alla parte D e alla parte G, individua a chiare lettere come "Prodotti di plastica monouso" i "prodotti del tabacco con filtri e filtri commercializzati in combinazione con i prodotti del tabacco" (ciò in linea con il d.lgs. 196 del 2021).

In ogni caso non competerebbe all'Albo nazionale dei gestori ambientali stabilire quale codice attribuire al rifiuto, dal momento che è il produttore che attribuisce il codice CER al proprio rifiuto sulla scorta dell'apposito allegato D degli allegati alla Parte Quarta del d.lgs. 152 del 2006.

Rimane comunque demandata alla fase dei controlli ogni eventuale verifica del caso anche in relazione alla corretta gestione come rifiuto e alla destinazione concreta dello stesso.

Anche la Human Maple (di seguito HM) ha sollevato eccezioni analoghe a quelle ora riportate, evidenziando come la ricorrente si sarebbe sottratta al rispetto del principio processuale per cui "Occorre, in particolare, specificare, con riferimento alla fattispecie concreta, come, perché ed in quale misura il provvedimento impugnato incida sulla posizione sostanziale dedotta in causa, determinandone una lesione effettiva, immediata ed attuale, rapportata ai principi di liberalizzazione, che presidiano il settore", così come previsto nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 5 settembre 2022, n. 7704).

Pare piuttosto, secondo la tesi di parte resistente, che l'interesse sostanziale a fondamento del gravame sia correlato all'obiettivo di ostacolare l'ingresso nel mercato di HUMAN MAPLE, al fine di mantenere l'attuale condizione di monopolio, evitando, peraltro, ogni innovazione delle tecniche di trattamento del rifiuto (filtro di sigaretta): finalità questa che, però, certamente non corrisponde ad un interesse legittimo tutelabile in giudizio avanti al Giudice Amministrativo.

In esito all'incidente cautelare, con ordinanza n.281/2024, è stata disposta la pronta fissazione della trattazione della causa nel merito, in vista della quale tutte le parti hanno depositato memorie e repliche.

Alla pubblica udienza del 26 febbraio 2025, la causa, dopo ampia discussione e su conforme richiesta delle parti, è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso in esame si incentra, principalmente, sulla tesi della ricorrente secondo cui i mozziconi avrebbero dovuto essere classificati, dalla controinteressata, non con il cod. EER 20.01.39 (che individua un rifiuto speciale non pericoloso, non smaltibile in discarica, qualificabile come plastica), ma con quello generico 20.03.99 (rifiuti urbani non pericolosi) e quindi, ai fini dell'autorizzazione dell'attività di recupero svolta dalla controinteressata, avrebbe dovuto trovare applicazione la procedura ordinaria - e non quella semplificata - di cui all'art. 208 del D.lgs. n. 152/06.

La ricorrente sostiene, quindi, di avere titolo ad impugnare il provvedimento in questione "in quanto è titolare di una specifica posizione strutturata in modo vincolato, in quanto autorizzata in modo corrispondente alla propria iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, per una tipologia settoriale coperta da proprio brevetto strettamente corrispondente per identità all'ambito del rifiuto oggetto dell'autorizzazione impugnata." (così la memoria ex art. 73 c.p.a. della ricorrente a pag. 4).

La formulazione di tale proposizione rende abbastanza chiaro che ciò che essa persegue, dunque, è una tutela della propria posizione monopolistica mediante la contestazione della legittimità di un provvedimento amministrativo che consente alla controinteressata di svolgere un'attività apparentemente analoga a quella della ricorrente, laddove, invece, la corretta sede per tutelare tale interesse pare essere quella civilistica, nel cui ambito ottenere l'eventuale tutela del brevetto.

Contrariamente a quanto dalla stessa sostenuto, infatti, il provvedimento censurato non incide sulle "condizioni di gestione, impiantistiche, manutentive" dell'attività svolta dalla ricorrente, comportando, al più, la sua efficacia un "minor utile" per Re-cig in ragione della presenza sul mercato della concorrente e, dunque, incidendo su un profilo civilistico dell'attività della ricorrente la cui tutela non può avvenire attraverso lo strumentale utilizzo del processo amministrativo.

Non risulta, pertanto, rispettata la condizione richiesta secondo il costante orientamento giurisprudenziale, in forza del

quale la legittimazione a ricorrere si differenzia dall'interesse a ricorrere, specificando, con particolare riferimento alle attività commerciali, come le due condizioni dell'azione ricorrano solo se risulti chiaro "come, perché ed in quale misura il provvedimento impugnato incida sulla posizione sostanziale dedotta in causa, determinandone una lesione effettiva, immediata ed attuale, rapportata ai principi di liberalizzazione, che presidiano il settore" (Cons. Stato, Sez. IV, sentenza 5 settembre 2022, n. 7704).

Nel caso di specie la prova del ricorrere di tali condizioni risulta essere inadeguata.

L'attività imprenditoriale della società ricorrente non è in alcun modo incisa in termini immediati e diretti dall'autorizzazione rilasciata alla controinteressata. La lesione dedotta in giudizio si presenta pertanto solo indiretta, futura ed eventuale, sotto il profilo di un'ipotetica restrizione del mercato concorrenziale sinora a disposizione della ricorrente medesima.

Non è provato, inoltre, che il recupero, che secondo parte ricorrente sarebbe stato autorizzato attraverso un provvedimento illegittimo, venga effettuato dalla controinteressata secondo un procedimento di recupero dei mozziconi del tutto coincidente con quello svolto dalla ricorrente.

La dimostrazione di ciò è rilevante, in quanto se l'attività di recupero condotta dai due soggetti fosse diversa (cosa che si può presumere in assenza di prova del contrario e in ragione di quanto si dirà nel prosieguo), risulterebbe carente anche da questo punto di vista un interesse concreto e attuale in capo alla società Re-cig a contestare la legittimità del provvedimento con cui HM è stata autorizzata a svolgere un procedimento di recupero di tipo diverso, meno costoso e più efficiente del suo.

Si rende, quindi, necessario indagare più compiutamente quale tipo di attività sia effettivamente svolta dalla controinteressata.

Secondo la ricorrente le amministrazioni, *praeter legem*, si sarebbero attribuite un potere discrezionale di classificazione del rifiuto e di attribuzione di codice CER riservato alla legge (Decisione Commissione Europea 3.5.2000 e recepimento dell'elenco europeo dei codici EER da ultimo con D. Leg.vo 213/2022), così autorizzando l'adozione di una procedura semplificata a cui non ha potuto avere accesso la ricorrente e creando un regime agevolato che dipenderebbe dalle singole amministrazioni regionali.

La tesi della ricorrente è che HM avrebbe attribuito ai mozziconi di sigaretta da essa trattati il codice EER non a seconda della provenienza o della legge, ma a seconda dell'utilità della stessa per poter accedere a una autorizzazione semplificata, violando anche la disposizione secondo cui l'attribuzione del codice EER compete al produttore e non al titolare dell'impianto destinato alla sua trattazione.

Parte ricorrente non riesce, però, a dimostrare l'infondatezza di quanto affermato dalla controinteressata in ordine al fatto che sarebbe proprio l'innovativo processo studiato dalla startup HM a consentire che "la gestione dei mozziconi codificati con EER 20.03.99 (rifiuti urbani non specificati altrimenti) possa, invece, essere effettuata attribuendo il codice 20.01.39 rifiuti plastici (data la loro costituzione per il 77% di acetato di cellulosa plastica) per permettere quindi di riutilizzare il materiale recuperato dalla gestione di tali rifiuti reintroducendolo nel mercato produttivo come End of Waste."

Per meglio comprendere il punto fondamentale della questione (ovvero di che tipo di rifiuti si occupi HM) appare necessario precisare che, diversamente da quanto rappresentato da parte ricorrente, quando non risulta possibile "classificare" un rifiuto ai sensi dell'art. 184 del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto lo stesso non è riconducibile a un processo produttivo codificato o tra i codici elencati per un certo processo non se ne trovi uno che lo descriva in modo corretto, è necessario procedere alla "caratterizzazione" del rifiuto ovvero alla riconduzione dello stesso a una certa qualifica valutando il processo da cui trae origine, le materie prime utilizzate o le sostanze con cui può essere entrato in contatto e, nell'ottica dell'inquadramento gestionale del rifiuto, la caratterizzazione deve includere la verifica di idoneità dell'impianto di destino finale. Dunque, la caratterizzazione può avvenire anche in funzione dell'impianto di smaltimento e/o del procedimento di recupero che si intende adottare per il rifiuto.

Ciò che è accaduto nel caso di specie: HM, infatti, anziché procedere a qualificare i mozziconi di sigaretta nella generica categoria dei rifiuti urbani non specificati altrimenti CER/EER 20.03.99, ha proceduto alla loro caratterizzazione, prendendo le mosse dalla considerazione che, grazie ai recenti progressi tecnologici, resi possibili dalla ricerca, è divenuto possibile perseguire l'obiettivo virtuoso e innovativo del recupero dei mozziconi, avendo dimostrato che la gestione dei mozziconi tradizionalmente codificati con EER 20.03.99 (rifiuti urbani non specificati altrimenti) può, invece, essere effettuata attribuendo il codice 20.01.39 rifiuti plastici (data la loro costituzione per il 77% di acetato di cellulosa plastica), per permettere quindi di riutilizzare il materiale recuperato dalla gestione di tali rifiuti reintroducendolo nel mercato produttivo come *End of Waste*. Le tecniche utilizzate a tal fine sono dettagliatamente indicate nella relazione tecnica presentata a corredo dell'istanza autorizzatoria e la legittimità delle stesse non risulta validamente contestata da parte ricorrente.

HUMAN MAPLE ha, quindi, deciso di chiedere l'autorizzazione ai sensi dell'art. 216 del d.lgs. n. 152 del 2006 per garantire, anche in maniera trasparente, un trattamento dei rifiuti che attesti la certezza del recupero e non il relativo smaltimento/termodistruzione, invece previsto dall'autorizzazione ai sensi dell'art. 208.

Peraltro, non persuade la tesi della ricorrente RE-CIG intesa a minimizzare la portata potenzialmente innovativa del già cit. d.lgs. n. 196 del 2021, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2019/904, del Parlamento europeo e del Consiglio del

5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente", che ha classificato fra i "Prodotti di plastica monouso" anche i "prodotti del tabacco con filtri".

Dunque, la nuova classificazione del rifiuto "mozzicone di sigaretta" con EER 20.01.39 - avvenuta in ragione del "giudizio di classificazione" effettuato dalla Chemicalab di Modena, secondo cui «Ai fini della codifica non sono state quindi riscontrate sostanze in concentrazioni tali da impedire l'assegnazione da parte del produttore del codice: EER (ex CER) 20 01 39: "plastica"» - ha dato la possibilità di ricondurre lo stesso nell'elenco dei rifiuti che possono essere trattati con lo scopo di produrre una Materia Prima Secondaria (MPS), in conformità a quanto previsto nel DM 5/2/98 e smi. e reso possibile il conseguente accesso alla procedura semplificata per ottenere l'autorizzazione al trattamento, che appare pertanto immune dai vizi dedotti.

Né può essere utile a dimostrare il contrario il parere dell'ISPRA del 2016 richiamato da parte ricorrente, che non può ritenersi vincolante proprio in quanto la continua evoluzione tecnica (e regolatoria) dello specifico settore merceologico impone un continuo aggiornamento.

Pertanto, prima ancora che ad escludere la fondatezza delle deduzioni, la conformità alla norma di tale procedimento, per le suddette ragioni, conduce ad escludere la sussistenza dell'interesse concreto ed attuale all'impugnazione, in quanto la ricorrente e la controinteressata svolgono due attività significativamente diverse e non del tutto sovrapponibili: la prima è autorizzata ad effettuare la raccolta differenziata dei mozziconi per procedere sia al loro smaltimento che al recupero di materiale da rimettere sul mercato; la seconda si occupa esclusivamente di recupero del materiale plastico contenuto nei mozziconi raccolti.

Non vi è prova, dunque, dell'effettiva concorrenza tra i due soggetti e della sovrapposizione dei mercati di riferimento da parte delle due imprese.

In ogni caso rimane opinabile e non sufficientemente provato il fatto che la possibilità di praticare prezzi inferiori da parte della controinteressata, lamentata dalla ricorrente, sia imputabile ai minori costi sostenuti per ottenere l'autorizzazione.

Non risulta dimostrato neanche l'effettivo prodursi di un danno grave ed irreparabile quale conseguenza immediata e diretta dell'efficacia del provvedimento amministrativo impugnato.

Non può, quindi, ravvisarsi l'ammissibilità del ricorso in esame.

Così accertata l'inammissibilità del ricorso, le spese del giudizio non possono che seguire l'ordinaria regola della soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese del giudizio, che liquida, a favore dell'Amministrazione e di Human Maple s.r.l., in euro 1.500,00 (millecinquecento/00) ciascuna, per un totale di euro 3.000,00 (tremila/00), oltre ad accessori di legge, se dovuti.

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

(Omissis)