

Sulla cessazione della qualifica di rifiuto per i rifiuti organici

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 27 giugno 2025, n. 2437 - Bignami, pres.; Fornataro, est. - Spurghi F.Lli Terzi S.r.l. (avv.ti Tanzarella) c. Regione Lombardia (avv.ti Pujatti, Farite) ed a.

Sanità pubblica - Settore del recupero di rifiuti organici - Impianti di compostaggio - Indirizzi per l'applicazione delle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti (c.d. BAT) - Cessazione della qualifica di rifiuto per i rifiuti organici.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1) La trattazione dell'impugnazione presuppone la ricognizione della situazione di fatto e delle vicende processuali relative alla complessiva fattispecie in esame.

Con ricorso collettivo r.g. n. 1912/2020, la società Spurghi F.Lli Terzi S.r.l. e altre società operanti nel settore del recupero di rifiuti organici hanno impugnato la deliberazione della 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.

Nel corso del giudizio una delle ricorrenti ha proposto motivi aggiunti, impugnando le determinazioni provinciali recanti il riesame, con valenza di rinnovo e contestuale modifica, dell'autorizzazione integrata ambientale ad essa riferibile.

Con sentenza n. 2333 del 29 luglio 2024, il Tribunale ha respinto il ricorso collettivo ed ha disposto la separazione del giudizio introdotto con i motivi aggiunti, la cui proposizione è stata ritenuta incompatibile con la struttura collettiva dell'impugnazione principale.

La natura scindibile delle domande proposte con i motivi aggiunti ha consentito la prosecuzione della relativa trattazione nelle forme del rito ordinario, mediante una nuova iscrizione a ruolo, che ha condotto al ricorso r.g. 1922 del 2024, definito con sentenza n. 679 del 26 febbraio 2025.

Il Tribunale, con la richiamata sentenza n. 679, ha ritenuto che, a fronte della configurazione emergente dagli atti del funzionamento del ciclo produttivo caratterizzante gli impianti della ricorrente, non poteva ritenersi che le previsioni del d.lgs. n. 75/2010 dettassero i criteri e le condizioni di cessazione della qualifica di rifiuto organico sottoposto a trattamento da parte dei ricorrenti, valutando che il prodotto in ingresso fosse già end of waste e destinato poi ad essere impiegato per «uscire» quale prodotto finale del ciclo produttivo

2) Con il ricorso in epigrafe, la società Spurghi F.Lli Terzi S.r.l. impugna la nota dirigenziale di Regione Lombardia del 29 marzo 2022, avente a oggetto “Risposta alle considerazioni relative alla cessazione della qualifica di rifiuto per i rifiuti organici”.

Con tale nota, Regione Lombardia ha affermato che il d.lgs. n. 75/2010, in materia di riordino della disciplina sui fertilizzanti, non è disciplina completa ed esaustiva e come tale non integra i criteri nazionali “end of waste”. In tal senso, l'amministrazione rileva che il d.lgs. n. 75: - “non è emanato ai sensi dell'art. 184-ter del D.lgs. n. 152/2006 e non esplicita mai il fatto di contenere criteri esaustivi per la cessazione della qualifica del rifiuto”; - “non contiene tutti i punti necessari ai sensi dell'art. 184-ter citato”.

Di conseguenza, la Regione, con riferimento alle attività svolte della ricorrente, ha ritenuto che le autorizzazioni ex artt. 208, 209 e 211 del d.lgs. n. 152/2006, debbano essere rilasciate secondo la c.d. procedura caso per caso, sulla base cioè di criteri dettagliati definiti nell'ambito dei medesimi procedimenti autorizzatori dalle Province, previo parere obbligatorio e vincolante di ARPA.

3) L'impugnazione verte proprio sulla possibilità, esclusa dalla Regione, di ritenere che il d.lgs n. 75/2010 sia di per sé disciplina “end of waste” riferibile al ciclo produttivo della ricorrente, tenendo presente, come emerge dal ricorso e dalle successive memorie illustrative, che Spurghi F.Lli Terzi S.r.l. non immette nel ciclo dei prodotti, ma dei rifiuti organici non pericolosi, sottoponendoli ad un'operazione di recupero integrante il compostaggio che conduce alla produzione di “compost”, vale a dire di “ammendanti compostati”, di cui all'art. 1 lett. b) del d.lgs 75/2010.

Le dettagliate memorie illustrative depositate dalla ricorrente nel presente giudizio recano la puntuale descrizione dell'articolazione del ciclo produttivo dell'impresa ed inducono ad una parziale rimeditazione di quanto assunto dal Tribunale con la sentenza n. 679/2025.

In sintesi, resta ferma la distinzione generale, evidenziata dal Tribunale con la citata sentenza, tra le sostanze che entrano nel ciclo produttivo e i prodotti derivati da quest'ultimo, ma essa perde rilevanza nel caso concreto, in quanto la ricorrente ha dimostrato che la sua attività consiste proprio nel recupero di rifiuti, ossia in un'attività che materialmente realizza l'“end of waste”.

4) L'esame del ricorso postula alcune precisazioni in fatto e in diritto.



4.1) In primo luogo, quanto all'attività della ricorrente, va osservato che Spurghi F.Lli Terzi S.r.l. ha allegato e dimostrato, senza alcuna concreta contestazione sul punto, di operare nel settore del compostaggio, trasformando rifiuti organici non pericolosi in prodotti (i c.d. end of waste).

La ricorrente immette rifiuti organici nel ciclo produttivo e li sottopone a recupero sino a produrre "compost", ossia "ammendanti compostati", di cui all'art. 1 lett. b) del d.lgs 75/2010.

4.2) Per quanto attiene alla disciplina End of Waste, va osservato che 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".

5) In tale contesto si pone il problema della qualificabilità del decreto legislativo n. 75/2010, quale disciplina End of Waste.

Il riferimento eurounitario del d.lgs n. 75/2010 è il regolamento (CE) n. 2003/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo ai concimi.

Tuttavia, l'ambito di applicazione del decreto non si esaurisce nel recepimento nazionale del regolamento citato, ma ha una portata più ampia, che comprende la disciplina dei concimi nazionali, non destinati al mercato UE.

Quindi il decreto legislativo definisce, da un lato, le condizioni e le caratteristiche in presenza delle quali i prodotti possono essere immessi sul mercato come concimi CE, in coerenza con le indicazioni contenute nel Regolamento n. 2003/2003; dall'altro, disciplina, sul piano nazionale, l'immissione sul mercato dei concimi nazionali, di ammendanti, di correttivi e dei prodotti correlati ed è in relazione a tale aspetto che si pone il tema della sua attitudine a porsi quale normativa "end of waste".

Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione con l'atto impugnato, rispetto alla produzione di ammendanti compostati, di cui si occupa la società, il d.lgs. n. 75/2010 ed in particolare l'Allegato 2 sostanzia puntualmente i criteri cui fa riferimento l'art. 184 ter, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006.

Più in dettaglio:

- l'individuazione dei materiali di rifiuto in entrata ammissibili ai fini dell'operazione di recupero (art. 184 ter, comma 3, lett. a), è rinvenibile nella seconda colonna della tabella di cui all'Allegato 2 (es. rifiuti organici che possono essere costituiti da scarti di manutenzione del verde ornamentale, altri materiali vegetali ecc.);

- i processi e le tecniche consentiti (art. 184 ter, comma 3, lett. b), sono individuati dall'Allegato 2, laddove si riferisce ad un processo controllato di trasformazione e stabilizzazione di rifiuti organici, che individua uno specifico procedimento di "trasformazione" dei rifiuti stessi;

- i criteri di qualità per i materiali di cui è cessata la qualifica di rifiuto ottenuti dall'operazione di recupero, ex art. 184 ter, comma 3 lett. c), sono indicati nell'Allegato 2, laddove delinea le caratteristiche che il prodotto deve avere all'esito del trattamento per potersi definire ammendante (es., per ammendante compostato verde, "umidità: massimo 50% pH compreso tra 6 e 8" ecc.);

- i requisiti affinché i sistemi di gestione dimostrino il rispetto dei criteri relativi alla cessazione della qualifica di rifiuto, ex art. 184 ter, comma 3, lett. d), sono costituiti dalle previsioni sulla tracciabilità dei fertilizzanti di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 75/2010.

La dicotomia che caratterizza la disciplina dettata dal decreto legislativo n. 75/2010 e il concreto contenuto di essa nella parte riferibile ai concimi nazionali, unitamente alla corretta ricostruzione del ciclo produttivo della ricorrente e, quindi, all'effettiva riferibilità ad esso della disciplina in esame, sono elementi che confutano la tesi dell'amministrazione sulla diversità di ambito di applicazione del decreto legislativo n. 75/2010 rispetto al tema dell'attuazione dell'art. 184 ter d.lgs. n. 152/2006, quale disciplina nazionale "end of waste".

Da quanto illustrato risulta che, con riferimento ai fertilizzanti nazionali, il decreto legislativo n. 75/2010 non recepisce il Regolamento europeo sui concimi n. 2003/2003, ma reca la disciplina sulla cessazione della qualifica di rifiuto, regolamentando in tutti i suoi aspetti il processo di trasformazione da rifiuto organico a fertilizzante da immettersi nel mercato nazionale.

Occorre soffermarsi ulteriormente sulle affermazioni della Regione in ordine alla natura lacunosa del decreto legislativo n. 75/2010, che non sarebbe sufficientemente dettagliato ai fini dell'art. 184 ter d.lgs. n. 152/2006.

In primo luogo, è priva di fondamento la tesi secondo la quale è necessario che la disciplina "end of waste" faccia espresso riferimento a codici EER per individuare i materiali di rifiuto in entrata. Innanzitutto, l'art. 184 ter d.lgs. 152/2006 non postula tale modalità di identificazione, ma tratta genericamente di "materiali di rifiuto in entrata ammissibili ai fini dell'operazione di recupero", né una simile prescrizione può ricavarsi in via ermeneutica dalle previsioni del Regolamento

UE 2019/1009, come pure prospettato dalla Regione, atteso che neppure l'indicato Regolamento reca un elenco di rifiuti definiti per codici.

In ogni caso, va ribadito che il d.lgs n. 75/2010, per quanto di interesse, disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto con riferimento alla produzione di concimi nazionali, sicché il richiamo al regolamento unionale risulta inconferente.

D'altronde, la tabella presente nell'Allegato 2 del decreto legislativo n. 75/2010, anche in assenza del riferimento ai codici EER, descrive e consente la facile individuazione dei rifiuti ammissibili per la produzione degli ammendanti, così soddisfacendo pienamente la previsione dell'art. 184 ter d.lgs. n. 152/2006.

Quanto alla ritenuta carenza di descrizione dei processi e trattamenti consentiti, è sufficiente osservare che i processi richiamati dall'Allegato 2 del d.lgs. n. 75/2010 sono riconducibili chiaramente alla nozione di compostaggio per la produzione di ammendanti.

Tale operazione è normativamente definita dall'art. 183, lett. gg-ter), del codice dell'ambiente 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. La lettura combinata delle due norme consente di ritenere adeguatamente analitico il riferimento ai processi e ai trattamenti consentiti in materia di produzione di ammendanti.

In ordine alla ritenuta insufficienza dell'Allegato 2, al fine di indicare i criteri di qualità per i materiali di cui è cessata la qualifica di rifiuti, Regione Lombardia invoca le linee guida del Sistema nazionale protezione ambiente, ma si tratta di un'argomentazione inconferente.

Le linee guida richiamate, infatti, attengono alla diversa tematica dell'omogeneità dei controlli pubblici in materia ambientale, estranea alla disciplina end of waste.

In ogni caso la Regione Lombardia non dà conto delle ragioni per cui le linee guida renderebbero non adeguate le previsioni del decreto legislativo n. 75/2010 rispetto al profilo contestato dei criteri di qualità per i materiali di cui è cessata la qualifica di rifiuti.

Relativamente al requisito di cui alla lettera d) dell'art. 184 ter, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, la Regione sostiene che il richiamo all'art. 8 d.lgs. n. 75/2010 non soddisfi i requisiti per l'integrazione della disciplina end of waste quanto alla necessità di un sistema di gestione e di una dichiarazione di conformità del prodotto.

L'argomento non è condivisibile.

Il registro dei fertilizzanti, di cui all'art. 8 cit., trova attuazione con le disposizioni del Ministero delle Politiche Agricole, le quali presuppongono, ai fini dell'iscrizione nel registro, l'attestazione della qualità dei prodotti (cfr. voce elenco laboratori competenti a verificare le caratteristiche dei fertilizzanti, documentazione in atti) e la conservazione dei documenti da cui si desuma l'origine dei concimi (cfr. voce tracciabilità sull'origine dei fertilizzanti). E' evidente che le previsioni inerenti al registro di cui all'art. 8 cit., in relazione alla produzione di ammendanti, sono idonee a costituire la disciplina end of waste anche in relazione al requisito in esame.

Quanto alle ulteriori argomentazioni sviluppate da Regione Lombardia, giova osservare quanto segue.

L'utilizzo dello strumento legislativo per adottare una disciplina esaustiva e completa sul piano nazionale per la cessazione della qualifica di rifiuto, si giustifica sia in ragione del duplice oggetto di disciplina che caratterizza il decreto n. 75/2010, sia per profili cronologici, come condivisibilmente messo in luce dalla ricorrente.

Con riguardo ai concimi nazionali, il legislatore nazionale aveva già provveduto, con strumenti legislativi, a disciplinare il passaggio da rifiuto ad ammendante: risulta pertanto coerente con le scelte antecedenti – anteriori anche alla stessa normativa europea di riferimento – l'opzione a favore di un decreto legislativo, anziché uno strumento ministeriale, come attualmente indicato dal codice dell'ambiente.

Del resto, non sono pertinenti i riferimenti di Regione Lombardia alla necessità che la disciplina, per dirsi end of waste, indichi con precisione la "compatibilità del sito, alle attrezzature utilizzate, ai tipi ed ai quantitativi massimi di rifiuti e alla modalità di verifica, monitoraggio e controllo della conformità dell'impianto al progetto approvato". Infatti, la Regione sovrappone contraddittoriamente i profili suindicati, afferenti all'autorizzazione all'impianto ex art. 208 del d.lgs. n. 152/2006, con le caratteristiche che deve avere la normativa nazionale, ai sensi dell'art. 184 ter del d.lgs. n. 152/2006, per disciplinare la cessazione della qualifica di rifiuto.

Va, pertanto, ribadita la fondatezza delle censure proposte.

6) In definitiva, il ricorso è fondato e deve essere accolto.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) definitivamente pronunciando:

1) accoglie il ricorso e annulla il provvedimento impugnato indicato in epigrafe;

2) compensa tra le parti le spese della lite.

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

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it