

# Ambiente & SVILUPPO

Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali

4/2018

DIREZIONE SCIENTIFICA  
Franco Giampietro  
Alberto Muratori

Rivista mensile Anno XXVI - Aprile 2018 - Direzione e redazione Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano

**Inquinamento - Rifiuti - Bonifiche - Responsabilità - 231  
VIA e AIA - Certificazioni - Energia - Rinnovabili**



### **Inquinamento acustico**

Amsterdam Schiphol:  
la partecipazione cittadina  
nel monitoraggio  
del rumore aeroportuale

### **Consiglio di Stato n. 1229/2018**

Una doccia fredda sulla  
competenza delle Regioni  
a sancire l'End of Waste

### **Cass. pen. n. 1992/2018**

Il dirigente regionale può  
rendersi responsabile del reato  
di gestione abusiva dei rifiuti?

### **Economia circolare**

Non fermiamo il riciclo!  
Il caso dei rifiuti dell'industria della carta

### **Conflitti ambientali**

La mediazione penale ambientale



[edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo](http://edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo)





# La prima biblioteca online per ingegneri, architetti, geometri e periti.

www.fare.it

## Tutto quello che vuoi sapere è sempre con te.

La Mia Biblioteca Tecnica ti offre un modo nuovo, più facile, efficace e veloce per cercare, sfogliare e consultare i tuoi libri: sempre e ovunque.

La Mia Biblioteca Tecnica è la prima biblioteca professionale on cloud con le opere di **UTET Scienze Tecniche**, **Ipsoa** e **Wolters Kluwer**, costantemente aggiornata con nuove pubblicazioni.

Sono disponibili centinaia di volumi organizzati per aree tematiche: Architettura e Progettazione, Edilizia Sostenibile, Restauro, Recupero e Manutenzione, Ambiente ed Energia, Sicurezza sul lavoro, Sicurezza in edilizia, Ingegneria civile, Normativa tecnica.

Grazie ad innovative funzionalità di ricerca e consultazione puoi:

- trovare in tempi rapidi l'informazione e la soluzione d'autore che ti serve all'interno di tutta la biblioteca
- visualizzare i tuoi libri comodamente e in qualunque momento da pc o in mobilità da tablet
- consultare e scaricare un ricco archivio di immagini, tabelle e progetti, anche in dwg / dxf
- memorizzare, stampare o annotare i contenuti di tuo interesse.

UTET Scienze Tecniche® è un marchio registrato e concesso in licenza da De Agostini Editore S.p.A. a Wolters Kluwer Italia S.r.l.

Con le opere di

Richiedi subito la **PROVA GRATUITA:**  
[www.lamiabibliotecatecnica.com](http://www.lamiabibliotecatecnica.com)

<b>Rifiuti</b>	
<b>End of waste</b>	Una doccia fredda dal Consiglio di Stato sulla competenza delle Regioni a sancire l'EoW mediante provvedimenti autorizzativi <i>Alberto Muratori</i> <b>225</b>
<b>Ecoreati</b>	Il dirigente regionale può rendersi responsabile del reato di gestione abusiva dei rifiuti? (nota a Cass. pen. n. 1992/2018) <i>Vincenzo Paone</i> <b>232</b>
<b>Inquinamento</b>	
<b>Rumore</b>	La partecipazione cittadina nel monitoraggio dell'inquinamento acustico da espansione aeroportuale: il caso di Amsterdam Schiphol <i>Anna Berti Suman</i> <b>240</b>
<b>Gestione ambientale</b>	
	La mediazione penale ambientale: scenari non troppo futuribili <i>Veronica Dini</i> <b>246</b>
<b>Sviluppo sostenibile</b>	
<b>Riciclo</b>	Non fermiamo il riciclo della carta (e l'Economia Circolare) <i>Massimo Medugno, Massimo Ramunni</i> <b>250</b>
<b>Rassegna</b>	
	Consiglio di Stato e TAR <i>a cura di Chiara Prevete</i> <b>257</b>
	Corte di Cassazione penale <i>a cura di Vincenzo Paone</i> <b>263</b>
<b>Agenda</b>	
	Finanziamenti ambientali <i>a cura di Bruno Pagamici</i> <b>271</b>
	Scadenario e Memoranda <i>a cura di Alberto Muratori</i> <b>277</b>
	Casi e soluzioni <i>a cura di Eleonora Perotto e Andrea Quaranta</i> <b>286</b>



#### EDITRICE

Wolters Kluwer Italia s.r.l.  
Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

#### INDIRIZZO INTERNET

Compreso nel prezzo dell'abbonamento il servizio Edicola Professionale, consultabile all'indirizzo:  
[www.edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo](http://www.edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo)

#### DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

#### DIREZIONE SCIENTIFICA

Franco Giampietro, Alberto Muratori

#### COMITATO SCIENTIFICO

Alessandro Andronico, Marco Calabrò, Enrico Cancila, Marcello Cecchetti, Paolo Dell'Anno, Francesco Fonderico, Riccardo Fuzio, Giuseppe Garzia, Vittorio Giampietro, Alfredo Montagna, Riccardo Montanaro, Vincenzo Paone, Luca Prati, Chiara Prevete, Alberta Leonarda Vergine

#### REDAZIONE

Donatella Armini, Marta Piccolboni, Maria Lorena Radice

#### HANNO COLLABORATO

Veronica Dini, Massimo Medugno, Alberto Muratori, Bruno Pagamici, Vincenzo Paone, Eleonora Perotto, Chiara Prevete, Andrea Quaranta, Massimo Ramunni, Anna Berti Suman

#### REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

#### FOTOCOMPOSIZIONE

Integra Software Services Pvt. Ltd.

#### REDAZIONE

Per informazioni in merito a contributi, articoli ed argomenti trattati scrivere o telefonare a:

#### IPSOA Redazione



Casella Postale 12055 - 20120 Milano  
telefono 02.82476.022 - 884  
e-mail: [redazione.riviste.sicurezza-it@wolterskluwer.com](mailto:redazione.riviste.sicurezza-it@wolterskluwer.com)

#### AMMINISTRAZIONE

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

scrivere o telefonare a:

#### IPSOA Servizio Clienti

Casella postale 12055 - 20120 Milano  
telefono 02.824761 - telefax 02.82476.799  
Servizio risposta automatica:  
telefono 02.82476.999  
e-mail: [info.commerciali@wki.it](mailto:info.commerciali@wki.it)

#### PUBBLICITÀ:



## Wolters Kluwer

E-mail: [advertising-it@wolterskluwer.com](mailto:advertising-it@wolterskluwer.com)  
[www.wolterskluwer.it](http://www.wolterskluwer.it)

Via dei Missaglia n. 97  
Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4  
del 16 gennaio 1993  
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa  
con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio 1991  
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

#### ABBONAMENTI

Gli abbonamenti, in modalità digitale, hanno durata 12 mesi con formula rolling dalla data di sottoscrizione e si intendono rinnovati, in assenza di disdetta da comunicarsi entro 60 gg. prima della data di scadenza a mezzo raccomandata A.R. da inviare a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI)  
Servizio Clienti: tel. 02.824761 -  
Indirizzo internet: [www.servizioclienti.wki.it](http://www.servizioclienti.wki.it)  
e-mail: [servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com](mailto:servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com)

#### ITALIA

Abbonamento digitale 12 mesi: € 230,00 + IVA

#### ESTERO

Abbonamento digitale 12 mesi: € 460,00 + IVA

#### MODALITÀ DI CONSULTAZIONE

La rivista è consultabile in formato digitale su pc, tablet (iOS e Android) e smartphone (Android).  
I fascicoli possono essere scaricati da:  
[edicolaprofessionale.com/ambiente-edicola](http://edicolaprofessionale.com/ambiente-edicola) - da App Edicola Professionale, disponibile gratuitamente su AppStore, Google Play, Samsung Apps o Amazon AppStore for Android.

#### MODALITÀ DI VERSAMENTO

— Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato a WKI s.r.l. Gestione incassi - Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

oppure

— Inviare assegno bancario/circolare non trasferibile intestato a Wolters Kluwer Italia s.r.l.  
Indicare nella casuale del versamento il titolo della rivista e l'anno dell'abbonamento

Arretrati: consultabili online a partire dal 2005, con abbonamento alla Raccolta delle annate.  
Abbonamento 12 mesi: € 445 + IVA oppure € 223 + IVA per gli abbonati alla rivista.

#### DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989 e successive modificazioni e integrazioni.

#### Egregio abbonato,

**ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196.** La informiamo che i Suoi dati personali sono registrati su database elettronici di proprietà di Wolters Kluwer Italia S.r.l., con sede legale in Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI), titolare del trattamento e sono trattati da quest'ultima tramite propri incaricati. Wolters Kluwer Italia S.r.l. utilizzerà i dati che La riguardano per finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili, ai sensi dell'art. 130, comma 4, del D.Lgs. 196/03, anche a fini di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli oggetto della presente vendita. Lei potrà in ogni momento esercitare i diritti di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 196/2003, fra cui il diritto di accedere ai Suoi dati e ottenerne l'aggiornamento o la cancellazione per violazione di legge, di opporsi al trattamento dei Suoi dati ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali e di richiedere l'elenco aggiornato dei responsabili del trattamento, mediante comunicazione scritta da inviarsi a: Wolters Kluwer Italia S.r.l. - PRIVACY - Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI) o inviando un Fax al numero: 02.82476.403.

End of waste

# Una doccia fredda dal Consiglio di Stato sulla competenza delle Regioni a sancire l'EoW mediante provvedimenti autorizzativi

Alberto Muratori

**“End of Waste tramite provvedimenti autorizzativi” rilasciati dalle autorità periferiche: secondo il Consiglio di Stato, non esiste alcuna competenza al riguardo, “alla faccia” dei principi dell’economia circolare (e della gerarchia dei rifiuti).**

Che l'EoW - accanto alla qualifica di sottoprodotto, della quale possono fruire diverse tipologie di residui di produzione, sottraendoli *ex tunc* alla classificazione come rifiuti, - costituisca una delle chiavi di volta su cui poggia il decollo dell'economia “circolare” (1), del tutto in linea con la gerarchia dei rifiuti, è opinione ormai universalmente condivisa, e del resto predicata insistentemente a parole (anche se non sempre nei fatti e negli atti), sia dal Legislatore europeo, che da quello nazionale. Neanche a farlo apposta, trattando delle “ultimissime” sulle azioni delle Istituzioni europee per la traduzione in pratica dei principi e della filosofia dell'economia circolare, proprio sull'ultimo numero di questa stessa *Rivista*, chi scrive (2) evidenziava, tra i non pochi ostacoli che incontra questo percorso, anche l'approccio sostanzialmente “occhiuto” di

gran parte della Giurisprudenza, nei confronti del riconoscimento sia della qualifica a sottoprodotto per diverse tipologie di residui di produzione, (in questo caso, attraverso un'accezione restrittiva della nozione di “normale pratica industriale”), che dei requisiti EoW a favore dei processi cui sono sottoposti altri “scarti”, - una volta entrati nel novero dei rifiuti, al fine di sottrarli *ex nunc* allo *status* di rifiuto, nel rispetto delle condizioni enunciate all'art. 6 della Direttiva 2008/98/Ce sui rifiuti, trasposte dal legislatore nazionale (“a modo proprio”) nell'art. 184-ter del D.Lgs. n. 152/2006, come modificato da D.Lgs. n. 205/2010; ebbene, trascorsi sì e no due giorni dalla “chiusura” del numero di marzo della *Rivista*, veniva pubblicata sul web la **sentenza del Consiglio di Stato 28 febbraio 2018, n. 1229**, a conferma di una posizione estremamente garantista del Giudice Amministrativo del livello più alto, contro qualsiasi tentativo operato in via ermeneutica dal Ministero dell'Ambiente o da qualche TAR territoriale (3), per rimuovere il perdurante “stallo” in cui versa, all'atto pratico, l'attuazione delle disposizioni europee e/o nazionali riguardanti la cessazione della qualifica di

(1) Condividendone, a tal riguardo il “primato”, col ruolo che va attribuito a un esteso riconoscimento della qualifica di “sottoprodotti” a favore di diverse categorie di residui di produzione che, in quanto rispondenti alle condizioni e requisiti stabiliti dall'art. 184-bis del D.Lgs. n. 152/2006, devono essere considerati *ex tunc* “non rifiuti”, e perciò fin dall'origine [almeno in gran parte] esentati, nelle articolate fasi della loro gestione, dai rigori e dai vincoli previsti dalla disciplina sui rifiuti.

(2) Cfr. l'articolo, a firma del sottoscritto, “Al *rush* finale il pacchetto di direttive per gestire i rifiuti secondo l'Economia Circolare”, pubblicato sul n. 3/2018 di questa *Rivista*.

(3) Su queste stesse pagine abbiamo commentato a suo tempo con grande favore la pronuncia del TAR Lombardia, sez. terza (sent. 26 ottobre 2016, n. 1958), per la quale rimandiamo all'articolo “End of Waste: un saggio Giudice amministrativo indica una via per gestire più efficacemente il tema”, pubblicato, a firma di chi scrive, sul n. 12/2016 di questa stessa *Rivista*.

## Rifiuti

rifiuto (4), dal momento che la regolamentazione europea e la decretazione italiana in questo campo sono state finora “tradotte in atti” solo col contagocce dagli Organi o Enti rispettivamente titolari delle relative funzioni.

Il magro bottino finora conseguito al riguardo consiste, infatti, nei seguenti provvedimenti:

- Il Regolamento (UE) n. 333/2011 del 31 marzo 2011 recante “I criteri che determinano quando alcuni tipi di rottami metallici cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio”;
- Il Regolamento (UE) n. 1179/2012 del 10 dicembre 2012 recante “I criteri che determinano quando i rottami di vetro cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio”;
- Il Regolamento (UE) n. 715/2013 del 25 luglio 2013 recante “I criteri che determinano quando i rottami di rame cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio”.

A questi regolamenti, in applicazione ormai da diversi anni presso tutti gli Stati membri, è venuto ad aggiungersi, a livello nazionale:

- Il D.M. 14 febbraio 2013, n. 22 “Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ai sensi dell’articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 Aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni”.

Inoltre, sono adesso in attesa del *non expedit* da parte della Commissione europea, i due schemi di regolamento elaborati dal MATT recanti la disciplina per la cessazione della qualifica di rifiuto, rispettivamente, del conglomerato bituminoso, e della gomma vulcanizzata derivante dai pneumatici fuori uso (Pfu), entrambi notificati alla Commissione nel novembre 2017.

Conseguentemente, l’eventuale **riconoscimento dell’end of waste** a livello di intere categorie di rifiuti è circoscritto a quelle finora contemplate dai regolamenti europei (tre in tutto) o, in assenza di questi ultimi, dagli analoghi decreti a contenuto

regolamentare di iniziativa ministeriale, (finora, uno solo), riferiti a rifiuti non ancora oggetto di disposizioni della Commissione europea, qualora siano verificati il possesso dei requisiti e il rispetto delle condizioni fissate dai sopra richiamati provvedimenti; **inoltre**, analogo effetto sussiste per le operazioni di recupero di materia attuate sulle tipologie di rifiuti specificamente riportate dall’**Allegato 1, sub-allegato 1 del D.M. 5 febbraio 1998** (5), ovviamente, anche in questo caso, ove siano rispettate le disposizioni e condizioni previste dal predetto sub-allegato 1 (6). Varrà la pena di riportare alla lettera quanto disposto, al primo comma, dall’art. 3 (Recupero di materia) del cit. D.M. 5 febbraio 1998:

“1. Le attività, i procedimenti e i metodi di riciclaggio e di recupero di materia individuati nell’allegato 1 devono garantire l’ottenimento di prodotti o di materie prime o di materie **prime secondarie con caratteristiche merceologiche conformi alla normativa tecnica di settore** o, comunque, nelle forme usualmente commercializzate. In particolare, i prodotti, le materie prime e le materie prime secondarie ottenuti dal riciclaggio e dal recupero dei rifiuti individuati dal presente decreto non devono presentare caratteristiche di pericolo superiori a quelle dei prodotti e delle materie ottenuti dalla lavorazione di materie prime vergini.

Tale disposizione, così come formulata alla lettera, assicura la corrispondenza biunivoca tra trattamenti di riciclaggio (recupero di materia) effettuati sui rifiuti considerati ai punti da 1 a 18 dell’Allegato 1, sub-allegato 1 del D.M. 5 febbraio 1998 e s.m.i., ed “effetto *end of waste*” assicurato dalla parte dispositiva di tale decreto.

La Sentenza del Consiglio di Stato, della quale ci apprestiamo a riferire nel seguito, commentandone criticamente il tenore, costituisce anche uno “schiaffo” al Ministero dell’Ambiente, e al suo Direttore Generale per i rifiuti e l’inquinamento, che attraverso la **Nota prot. 10045 del 1° luglio 2016**, aveva argomentato, l’esistenza di una “terza via” che si aggiungeva alle due casistiche “canoniche” sancite dall’ordinamento nazionale fin qui richiamate.

(4) Ai sensi dell’art. 6 della Direttiva 2008/98/CE, o dell’art. 184-ter del D. Lgs. n. 152/2006.

(5) Come modificato dal D.M. n. 186/2006, la cui perdurante applicabilità, e con essa, i correlati effetti EoW per il recupero di materia attuato nell’integrale rispetto delle condizioni previste, paragrafo per paragrafo, dall’Allegato 1, sub-allegato 1, rubricato “Norme tecniche generali per il recupero di materia dai rifiuti non pericolosi”, è sancita dall’art. 184-ter, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006.

(6) Condizioni e prescrizioni, per altro, estranee allo “specifico” della cessazione della qualifica di rifiuto - aspetto disciplinato dalla parte dispositiva del Decreto in questione, (cfr. art. 3, comma 1), - ma sostanzialmente riferite ad ulteriori vincoli di natura tecnica stabiliti dal legislatore per circoscrivere il “campo” di applicabilità del beneficio dell’esenzione dall’autorizzazione ordinaria, di cui all’art. 208, D.Lgs. n. 152/2006.

Con tale Circolare, indirizzata alle Regioni, il Ministero dell'Ambiente, in tale occasione "impersonato" dal suo Direttore Generale per i rifiuti e l'inquinamento, dopo un elegante slalom tra diverse norme pregresse, ma senz'altro vigenti all'atto dell'elaborazione del documento, e i rimandi dall'una all'altra operati attraverso tali disposizioni, era giunto a concludere quanto segue:

a) In definitiva sono individuate tre modalità di definizione dei criteri di EoW, gerarchicamente ordinate. I criteri di cui ai regolamenti europei prevalgono, nell'ambito del loro rispettivo campo di applicazione, sui criteri definiti con i decreti ministeriali, laddove abbiano ad oggetto le stesse tipologie di rifiuti.

b) A loro volta, i criteri definiti con i decreti ministeriali prevalgono, salvo uno specifico regime transitorio stabilito dal rispettivo decreto ministeriale, sui criteri che le Regioni - o gli Enti da queste delegati - definiscano in fase di autorizzazione ordinaria di impianti di recupero dei rifiuti, sempre che i rispettivi decreti ministeriali abbiano ad oggetto le tipologie di rifiuti cui si riferisce il provvedimento autorizzatorio.

c) In via residuale, le Regioni - o gli enti da queste individuati - **possono**, in sede di rilascio dell'autorizzazione prevista agli artt. 208, 209 e 211, e quindi anche in regime di autorizzazione integrata ambientale (AIA), definire criteri EoW, previo riscontro "caso per caso" della sussistenza delle condizioni indicate al comma 1 dell'art. 184-ter, rispetto a rifiuti che non sono stati oggetto di disciplina attraverso i succitati regolamenti comunitari o decreti ministeriali.

d) Il documento "*Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*", pubblicato dalla Commissione europea nel giugno 2012, dimostra la conformità al quadro europeo dell'impostazione seguita dal Legislatore italiano. Infatti, secondo tali linee guida, gli Stati membri possono provvedere alla determinazione dei criteri EoW in due diverse forme: o definendo i criteri "per classi di rifiuti mediante decreti ministeriali"; oppure, per una singola fattispecie impiantistica, ad opera dell'autorità competente, nell'ambito del rilascio della relativa autorizzazione, precisandosi inoltre che per quanto riguarda le decisioni per un singolo impianto non sussiste l'obbligo di preventiva notifica alla Commissione dell'atto in questione, ai sensi dell'art. 6 della Direttiva 2008/98/Ce.

Va qui evidenziato che la "gerarchia delle fonti", come sopra statuita, non discende dalla maggiore autorevolezza del Legislatore europeo su quello nazionale, e di quest'ultimo sulle autorità periferiche delegate, con riferimento agli obiettivi di protezione dell'ambiente, ma piuttosto, alla difesa dell'omogeneità delle condizioni di mercato, da conseguire tendenzialmente a livello comunitario, e in sottordine, almeno a livello nazionale.

### **Il diverso avviso del Consiglio di Stato espresso con la Sentenza n. 1229/2018: *absit iniuria verbis*, ma la Sua tesi deriva da un evidente abbaglio subito dall'autorevolissimo Collegio**

Non è qui di nostro interesse entrare più di tanto nel merito della controversia insorta tra un'azienda privata e la Regione territorialmente competente, con riferimento alla quale l'azienda aveva impugnato davanti al TAR Veneto un provvedimento di rinnovo e modifica di un'Autorizzazione già rilasciata ai sensi dell'art. 211 (7) del D.Lgs. n. 152/2006 a favore di un impianto sperimentale per il trattamento e il recupero di rifiuti urbani e assimilati (pannolini, pannolini e assorbenti igienici), dal quale derivavano, in *output*, a valle di un processo di sanificazione, due distinte frazioni, costituite da cellulosa in fiocchi, e da plastica in film sottile. L'azienda interessata avrebbe aspirato ad ottenere la classificazione di tali distinti flussi come materie prime secondarie, attraverso istanza di trasformazione di una precedente autorizzazione all'esercizio dell'attività di recupero "intermedio" R13 (messa in riserva di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate nei punti da R1 a R12), più autorizzazione all'esercizio di un impianto sperimentale ai sensi dell'art. 211 del D.Lgs. n. 152/2006), in un'autorizzazione all'esercizio dell'operazione di recupero R3, ma si era vista negare tale riconoscimento, pur avendo ottenuto la proroga all'esercizio dell'impianto sperimentale. Il solo parziale accoglimento della propria istanza aveva motivato il ricorso al TAR Veneto, che aveva accolto le argomentazioni di Parte attrice, con sentenza n. 1422 del 28 dicembre 2016, successivamente impugnata dalla Regione Veneto avanti il Consiglio di Stato (8).

(7) Articolo rubricato "Autorizzazione di impianti di ricerca e di sperimentazione".

(8) In quanto al "merito" della controversia, anche chi scrive è propenso ad ammettere che la Regione Veneto abbia correttamente negato all'azienda privata la "trasformazione" dell'autorizzazione già posseduta all'esercizio dell'attività di messa in riserva,

in un'autorizzazione all'esercizio dell'operazione R3, ma ciò sulla base dell'evidente incongruità/irragionevolezza della richiesta in tal senso avanzata, viziata da eclatanti carenze motivazionali, senza alcun bisogno di mettere in campo le argomentazioni pro e contro via via proposte dalle parti in causa e dagli Organi della giurisdizione sequenzialmente chiamati ad esprimersi.

## Rifiuti

Per riassumere sinteticamente la posizione espressa dal TAR Veneto, basterà qui richiamarne le seguenti argomentazioni, sulle quali aveva fondato la propria sentenza favorevole all'azienda privata:

— la mancanza di regolamenti comunitari o di decreti ministeriali relativi alle procedure di recupero di determinati rifiuti, lungi dal precludere *sic et simpliciter* il potere dell'Autorità competente di valutare comunque, caso per caso, l'eventuale rilascio (nel rispetto delle quattro condizioni previste dall'art. 184-ter, comma 1, D.Lgs n. 152/2006) delle relative autorizzazioni, comporterebbe, al contrario il potere e il dovere appunto di procedere ad una analisi, ad una valutazione e ad una decisione casistica, all'atto del rilascio dell'autorizzazione unica di cui agli artt. 208 e/o 211 del D.Lgs. n. 152/2006, o, quando del caso, dell'AIA di cui all'art. 29-sexies [del medesimo D.Lgs. n. 152/2006], "capiente" dell'"autorizzazione unica" di cui alla Parte Quarta;

— Quanto sopra, anche alla luce della circolare del Ministero dell'ambiente 1° luglio 2016, "le Regioni possono definire criteri EoW, in sede di rilascio delle autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211 ... sempre che, per la stessa tipologia di rifiuto, tali criteri non siano stati definiti con regolamento comunitario o con un decreto ministeriale, emanato ai sensi del comma 2 del citato articolo 184-ter".

Contro tale sentenza, la Regione Veneto si è appellata al Consiglio di Stato: questo, in sostanza, l'antefatto dell'intervento giurisprudenziale di quest'ultimo Collegio, che, a propria volta, costituisce l'argomento del presente contributo a commento del Suo "deciso".

Il Consiglio di Stato non ha "sposato" la lettura del quadro di riferimento normativo (europeo e nazionale) operata dal TAR Veneto - sez. III con la sua sentenza 28 dicembre 2016, n. 1422, e prima ancora, dal Ministero dell'Ambiente, con la Nota direttoriale

n. 10045 del 1° luglio 2016, ma, attraverso le considerazioni di diritto espresse a latere del proprio Giudizio sul merito del contenzioso sottoposto al Suo scrutinio, ha messo in campo le seguenti considerazioni:

1) L'art. 6 della Direttiva n. 2008/98/Ce, rubricato "Cessazione della qualifica di rifiuto", con riferimento ai casi di cessazione non previsti dalla normativa Ue, prevede (comma 4): "Se non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario in conformità della procedura di cui ai paragrafi 1 e 2 (9), **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" (10).

2) La Direttiva esplicitamente prenderebbe in considerazione, [a detta del Consiglio di Stato], come unica alternativa alla disciplina dell'"end of waste" espressa tramite regolamenti europei riferiti alle diverse **categorie** di rifiuti, una procedura di valutazione "caso per caso per specifiche **tipologie** di rifiuto", fondata su provvedimenti emanati dallo Stato membro, preposti alla "personalizzazione" dei **criteri** - comunque da definire conformemente alle "condizioni-base" di cui all'art. 6, comma 1, lett. a)-d), della Direttiva, per quella determinata tipologia di rifiuto oggetto di valutazione "caso per caso": provvedimenti, in sostanza, via via da adottare, secondo i Giudici di Palazzo Spada, esclusivamente nell'ambito della decretazione che lo stesso comma 2 dell'art. 184-ter, D.Lgs. n. 152/2006, attribuisce alla (esclusiva) competenza del Ministero dell'Ambiente.

3) La congiunta disamina delle disposizioni dell'art. 6 della Direttiva europea, (per estrarne i principi "inderogabili"), e dell'art. 184-ter del D.Lgs. n. 152/2006, attraverso il quale il legislatore nazionale ha trasposto la disciplina comunitaria sull'"end of waste" (11), indurrebbe ad affermare che l'art. 184-ter, per quanto concerne la

(9) I parr. 1 e 2 dell'art. 6 della Direttiva 2008/98/Ce così testualmente recitano:

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.

2. Le misure intese a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, completandola, che riguardano l'adozione dei criteri di cui al paragrafo 1 e specificano il tipo di rifiuti ai quali si applicano tali criteri, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 39, paragrafo 2.

Criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale dovrebbero essere considerati, tra gli altri, almeno per gli aggregati, i rifiuti di carta e di vetro, i metalli, i pneumatici e i rifiuti tessili.

(10) In conformità alla Direttiva 98/34/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998.

(11) A ben vedere, l'art. 184-ter non costituisce pedissequa trasposizione nel nostro ordinamento interno delle omologhe disposizioni della Direttiva 2008/98/Ce, ma introduce nell'accezione "italiana" diversi elementi di diversità (e difformità) più o meno condivisibili, ma comunque non messi in discussione dalla giurisdizione europea.

possibile cessazione “caso per caso” della qualifica di rifiuto, determinerebbe sia la disciplina “a regime”, così come proposta dalla Direttiva europea, sia una disciplina “transitoria”: la prima, da fondare sull’emanazione dei decreti ministeriali di cui all’art. 184-ter, comma 2, 2° periodo; e la seconda, attraverso la riaffermata vigenza di una “pluralità di disposizioni di rango diverso” applicabili nelle more dell’adozione dei preannunciati decreti ministeriali (12).

4) Il destinatario del potere di determinare la cessazione della qualifica di rifiuto è, per la Direttiva, lo “Stato”, che assume anche obbligo di interlocuzione con la Commissione.

La stessa Direttiva Ue, quindi, non riconoscerebbe il potere di valutazione “caso per caso” ad enti e/o organizzazioni interne allo Stato, ma solo allo Stato medesimo, posto che la predetta valutazione non può che intervenire, ragionevolmente, se non con riferimento all’intero territorio di uno Stato membro... *Omissis...*

5) D’altra parte, la previsione della competenza statale in materia di declassificazione “caso per caso” del rifiuto appare del tutto coerente, oltre che con la citata Direttiva Ue, anche con l’art. 117, comma secondo, lettera s) della Costituzione, che, attribuisce alla potestà legislativa esclusiva (e, dunque, anche alla potestà regolamentare statale), la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema. Con tali deduzioni, il Collegio, pur con tutta la Sua indiscussa autorevolezza, ci sembra incorso in un eclatante errore interpretativo, che ha condizionato tutte le Sue successive conclusioni, per nulla condivisibili secondo chi scrive.

Va infatti evidenziato, in primo luogo, che **la gerarchia delle fonti** sancita dalla legislazione europea e da quella nazionale in materia di *end of waste*, **nulla ha che fare con la protezione dell’ambiente e degli ecosistemi, ma deriva solo da esigenze di tutela delle condizioni di mercato**, con ciò, risultando del tutto inconsistente il ravvisato *vulnus* all’art. 117, comma 2, lett. s) della Carta costituzionale, per effetto dell’accertamento dell’*end of waste* ad opera delle Regioni e/o di altre autorità periferiche, assunto dal Consiglio di Stato come elemento fondamentale delle censure

indirizzate alla Sentenza del TAR del Veneto e alla stessa sopra richiamata Circolare del Ministero dell’Ambiente.

Inoltre:

- La normativa transitoria stabilita dall’art. 184-ter, comma 4, del D.Lgs. n. 152/2006 **non riguarda la cessazione “caso per caso” della qualifica di rifiuto, ma la cessazione della qualifica di rifiuto “tout court”**, dal momento che essa affonda le proprie radici nella normativa nazionale sull’*end of waste* di almeno un decennio precedente alle statuizioni della Direttiva europea oggi vigente, che solo nel 2008 ha introdotto le contrapposte - e piuttosto oscure - nozioni di cessazione (della qualifica di rifiuto) per “categorie di rifiuti”, e di cessazione (della qualifica di rifiuti) “caso per caso” con riferimento a specifiche tipologie di rifiuti: vero è, piuttosto, che - a ben vedere - non esiste alcuna differenza di modello concettuale, di architettura dell’impalcato regolamentare, e di pregnanza, tra i regolamenti europei riferiti ad alcuni tipi di rottami metallici, e il decreto ministeriale riguardante i combustibili solidi secondari.

- La normativa transitoria in materia di EoW tuttora vigente nel nostro Paese è in realtà del tutto estranea all’aspetto dell’approccio “caso per caso”, ma, **come evidenziano lo stesso D.M. 5 febbraio 1998 e i relativi Allegati (13)**, intercettando trasversalmente l’intero elenco europeo dei rifiuti, attribuisce l’effetto EoW (*ex art. 3 del predetto decreto*) ai processi per il recupero di materia specificati ai diversi punti dell’Allegato 1, sub-allegato 1, tanto da ammetterli alle c.d. “procedure semplificate” di cui agli artt. 214 e 216: tali procedure semplificate rappresentano la “via italiana” per l’esercizio della facoltà accordata agli Stati membri dall’art. 24 della Direttiva 2008/98/Ce, secondo il quale **“Gli Stati membri possono dispensare dall’obbligo di cui all’art. 23, par. 1, (cioè il conseguimento di un’autorizzazione da parte dell’autorità competente), gli enti e le imprese che effettuano lo smaltimento dei propri rifiuti non pericolosi nei luoghi di produzione, nonché, in senso lato, il recupero dei rifiuti (14).**

- Negando qualsiasi competenza delle Autorità decentrate a pronunciarsi sull’*end of waste*, sulla base di una “propria” interpretazione strettamente

(12) Varrà la pena qui di evidenziare che, a tutto il 2017, di regolamenti europei ne sono stati emanati solo in numero di tre, ed un solo decreto ministeriale *ex art. 284-ter*, comma 2, riferito, in questo caso, al Combustibile Solido Secondario, con buona pace sia della gerarchia dei rifiuti, sia dell’economia circolare, la cui concretizzazione in atti e in fatti procede a velocità da lumaca.

(13) Come “riversitati” e modificati dal D.M. n. 186/2006.

(14) Tale principio, enunciato all’art. 24, è integrato dall’art. 25, secondo il quale tale esenzione deve essere accordata, da ciascuno Stato che intende avvalersi di questa facoltà, previa

adozione, “per ciascun tipo di attività” oggetto della deroga, di regole generali che stabiliscano i tipi e i quantitativi di rifiuti che possono essere esentati, nonché i metodi di trattamento da utilizzare, da “comunicare” alla Commissione europea. Varrà la pena di fare qui presente che il legislatore nazionale non ha ritenuto opportuno esentare da autorizzazione espressa il recupero di rifiuti pericolosi, ciò rendendo superflua, nel caso nostro, la fissazione di ulteriori “condizioni specifiche”, che restano invece obbligatorie (art. 25, comma 2) per gli Stati Membri che intendessero estendere l’esenzione ad alcune tipologie di rifiuti pericolosi.

# Rifiuti

circoscritta alle disposizioni di cui all'art. 6 della Direttiva europea e all'art. 184-ter del D.Lgs. n. 152/2006, il Collegio **non si accorge tuttavia di essersi così posto in conflitto con le disposizioni di cui all'art. 23 della Direttiva 2008/98/Ce**, che, sancito il principio del rilascio di un formale provvedimento autorizzativo da parte dell'Autorità competente nei confronti di "chiunque" (ente o impresa) intenda "effettuare il trattamento dei rifiuti", così testualmente recita:

"Tali autorizzazioni precisano almeno quanto segue:

a) i tipi e i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati;

b) **per ciascun tipo di operazione autorizzata**, i requisiti tecnici, e di altro tipo, applicabili al sito interessato;

c) le misure precauzionali e di sicurezza da prendere;

d) il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione;

e) le operazioni di monitoraggio e di controllo che si rivelano necessarie;

f) le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelano necessarie".

● In base a quanto sopra, il Legislatore europeo prescrive dunque che il provvedimento autorizzatorio rilasciato dall'Autorità Competente - che nel nostro Paese coincide con la Regione o con le autorità periferiche delegate da quest'ultima (15) - **deve**, tra l'altro, **specificare le operazioni autorizzate**, come elencate dall'Allegato C alla Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006 (16), ovviamente **comprensive anche di quelle rispondenti alla definizione di "riciclaggio" di cui all'art. 183, comma 1, lettere u) e v) (17), cui è intrinseco il riconoscimento dell'effetto "end of waste"**.

## Considerazioni finali

Ci sembra così dimostrata l'erroneità della conclusione tratta dal Consiglio di Stato, circa l'assoluta incompetenza delle autorità periferiche ad esprimersi sulla cessazione della qualifica di rifiuto: se così fosse veramente, le Regioni - o, per esse, le autorità delegate da queste ultime, - non potrebbero essere depositarie del **potere-dovere** di autorizzare le operazioni di recupero R3, R4, R5 ed R9, quando

riconducibili alla nozione di "riciclaggio", rispettivamente riferite:

● al riciclaggio (R3) delle **sostanze organiche non utilizzate come solventi**, diverse dalle operazioni di **compostaggio** e altre trasformazioni biologiche, potendosi queste ultime trattare, in via residuale, di operazione di recupero "generico" priva, cioè, degli effetti connessi a un'operazione di riciclaggio, che costituisce invece per definizione, forma di recupero "completo" dei rifiuti, con conseguente perdita dello *status* di rifiuto;

● al riciclaggio (R4) dei **metalli e dei composti metallici**, fermo restando che qualora a valle del trattamento essi non risultassero raffinati sufficientemente, secondo specifiche predefinite dal provvedimento autorizzativo, si tratterebbe comunque di forma di recupero solo incompleto, e come tale comportante il mantenimento della qualifica di rifiuto;

● al riciclaggio (R5) di **altre sostanze inorganiche**; e come sopra, per quando riguarda la possibilità che, in presenza di un solo parziale conseguimento delle volute specifiche, abbiamo a che fare di nuovo con un'operazione di recupero "incompleto", perciò comportante il mantenimento della qualifica di rifiuto;

● alla rigenerazione (R9) degli **oli [usati]**, - operazione equiparata al riciclaggio, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. v), a meno che il processo rigenerativo non riesca a conseguire le specifiche attese, con conseguente mantenimento dello *status* di rifiuto, anche a valle del trattamento eseguito sull'olio usato.

Ovviamente, per le situazioni, tecnicamente identiche, riguardanti la **rigenerazione** (o, in sottordine, il recupero "incompleto") dei **solventi** di cui all'operazione **R2**, nonché degli **acidi** e delle **basi**, di cui all'operazione **R6**, devono ritenersi in tutto e per tutto applicabili le considerazioni di tipo normativo sopra esposte, attraverso le quali si sono dedotte:

a. l'indiscussa competenza delle Regioni e delle Autorità periferiche delegate ad autorizzare le Operazioni R2, R3, R4, R5, R6 ed R9;

b. l'equazione: Riciclaggio/Rigenerazione = *End of Waste*;

(15) Lo Stato italiano si è spogliato di qualsiasi diretta funzione amministrativa in materia di pianificazione e gestione dei rifiuti, mantenendo in capo a sé stesso solo la fissazione delle "norme generali", pur restando gravato delle conseguenze derivanti dalle inadempienze e violazioni [delle norme europee] compiute dal sistema delle autorità delegate.

(16) In altri termini: le operazioni di cui all'Allegato II della Direttiva 2008/98/UE, secondo l'elencazione non esaustiva ivi operata, comprensiva delle operazioni Rn, numerate da R1 a R13.

(17) Ovvero:

u) "riciclaggio": qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il trattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento;

v) "rigenerazione degli oli usati" qualsiasi operazione di riciclaggio che permetta di produrre oli di base mediante una raffinazione degli oli usati, che comporti in particolare la separazione dei contaminanti, dei prodotti di ossidazione e degli additivi contenuti in tali oli.