

Il T.a.r. per il Piemonte demanda alla Corte di giustizia dell'UE l'accertamento della compatibilità, con il diritto dell'Unione, delle disposizioni interne relative alla natura di rifiuto e alla disciplina del procedimento autorizzatorio di un bioliquido richiesto a fini produttivi come combustibile

[Tar Piemonte, sez. II, ordinanza 15 marzo 2018, n. 318 – Pres. Testori, Est. Malanetto](#)

Energia – Fonti rinnovabili – Bioliquido combustibile – Rifiuto – Disciplina – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Devono essere sottoposte alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea le seguenti questioni pregiudiziali:

1) *se l'art. 6 della direttiva 2008/98/CE e comunque il principio di proporzionalità, ostino ad una normativa nazionale, quale quella dettata dall'art. 293 del d.lgs. n. 152/2006 e dall'art. 268 lett. eee-bis) del d.lgs. n. 152/2006, che impongono di considerare rifiuto, anche nell'ambito di un procedimento di autorizzazione di una centrale alimentata a biomasse, un bioliquido che abbia i requisiti tecnici in tal senso e che sia richiesto a fini produttivi quale combustibile, se e fintanto che detto bioliquido non sia inserito nell'allegato X parte II, sezione 4, par.1 alla parte V del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e ciò a prescindere da valutazioni di impatto ambientale negativo ovvero da qualsiasi contestazione relativa alle caratteristiche tecniche del prodotto, svolta nell'ambito del procedimento autorizzatorio;*

2) *se l'art 13 della direttiva 2009/28/CE e comunque i principi di proporzionalità, trasparenza e semplificazione ostino ad una normativa nazionale quale quella dettata dall'art. 5 del d.lgs. n. 28/2011 nella parte in cui non contempla, qualora l'istante richieda di essere autorizzato all'impiego di una biomassa quale combustibile in un impianto che emette emissioni in atmosfera, alcun coordinamento con la procedura relativa all'autorizzazione di siffatto uso combustibile prevista dal d.lgs. n. 152/2006, allegato X alla parte V, né una possibilità di valutazione in concreto della soluzione proposta nel contesto di un unico procedimento autorizzatorio ed alla luce di specifiche tecniche predefinite (1).*

(1) I. - Con l'ordinanza in epigrafe, la seconda sezione del T.a.r. per il Piemonte deferisce alla Corte di giustizia UE la questione della compatibilità con il diritto europeo di due gruppi di previsioni normative nazionali, correlate al rilascio di autorizzazione all'impiego di un bioliquido come fonte di alimentazione di una centrale termica ed elettrica, in particolare:

- le norme del d.lgs. n. 152 del 2006 che a date condizioni impongono di considerare tale bioliquido come un rifiuto;

- la disposizione del d.lgs. n. 28 del 2011 che, nel disciplinare l'autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, non risulta coordinata con la normativa ambientale del d.lgs. n. 152 del 2006.

La questione è sorta nell'ambito di un contenzioso avviato da una società che gestisce una centrale per la produzione di energia termica ed elettrica alimentata a gas metano, intenzionata a modificare la fonte di alimentazione della centrale stessa, con impiego di un olio vegetale derivante dalla raccolta e trattamento chimico di oli esausti di frittura, residui di raffinazione di oli vegetali e residui di lavaggio di serbatoi per il loro stoccaggio. La società aveva chiesto alla Provincia di Cuneo di essere autorizzata all'impiego del bioliquido, ma l'autorizzazione le è stata negata, in quanto il suddetto olio vegetale, non essendo ricompreso nell'elenco allegato al d.lgs. n. 152 del 2006 relativo alle biomasse combustibili, "non può essere considerato combustibile bensì rifiuto".

La società ha quindi impugnato il diniego di autorizzazione dinanzi al T.a.r. per il Piemonte lamentando, tra l'altro, che il diniego opposto contrasta con i principi desumibili dalla direttiva 2008/98/CE e con la disciplina eurounitaria dei rifiuti, oltre che con la direttiva 2009/28/CE relativa alla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

II. – Nell'ordinanza in rassegna il T.a.r. per il Piemonte procede ad una preliminare ricognizione della normativa (interna ed europea) applicabile alla fattispecie in esame, giungendo alla conclusione che il vigente sistema italiano contrasta con gli obiettivi e principi fissati dalle direttive europee, tanto in tema di rifiuti che in tema di promozione dell'uso di fonti energetiche rinnovabili.

In punto di ricostruzione del sistema normativo l'ordinanza in rassegna evidenzia quanto segue:

a) l'art. 15 del d.lgs. n. 28 del 2011 stabilisce che tanto la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili quanto le modifiche sostanziali degli impianti stessi sono soggette all'autorizzazione unica di cui all'art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003, che è la procedura autorizzatoria utilizzata dalla società ricorrente;

b) l'art. 293 del d.lgs. n. 152 del 2006 prescrive che gli impianti che producono emissioni in atmosfera possono utilizzare esclusivamente i combustibili previsti per tali categorie di impianti dall'Allegato X alla parte quinta del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006 e alle condizioni ivi previste, mentre la combustione di materiali e sostanze che non sono conformi al citato allegato X è soggetta alla normativa vigente in materia di rifiuti (nel caso di specie, è pacifico che l'olio vegetale che la ricorrente intende utilizzare non è riconducibile, neppure in via estensiva, a nessuna delle categorie ivi indicate in quanto, rispetto agli oli di origine vegetale, l'elenco contempla solo materiale prodotto da coltivazioni dedicate o materiale

prodotto con trattamenti esclusivamente meccanici, mentre il bioliquido che la ricorrente intende utilizzare deriva da un trattamento chimico di recupero di oli vegetali);

c) l'art. 268 lett *eee-bis*) del d.lgs. n. 152 del 2006 qualifica combustibile qualsiasi materia solida, liquida o gassosa, di cui l'allegato X alla parte quinta del medesimo d.lgs. n. 152 cit. preveda l'utilizzo per la produzione di energia mediante combustione, esclusi i rifiuti;

d) la normativa italiana non prevede alcuna forma di coordinamento tra la disciplina dell'autorizzazione degli impianti a biomasse prevista dal combinato disposto dei d.lgs. nn. 28 del 2011 e 387 del 2003, utilizzata dalla ricorrente, e la formazione e aggiornamento dell'elenco dei combustibili, ivi comprese le biomasse combustibili, previsto dall'allegato X alla parte quinta del d.lgs. n. 152 del 2006; in particolare non si rinvengono disposizioni:

d1) che garantiscano un aggiornamento dell'elenco secondo cadenze periodiche ed in funzione dell'evoluzione tecnologica, particolarmente rapida in materia di biomasse;

d2) che consentano all'amministrazione a cui sia stata richiesta una autorizzazione di valutare, quantomeno in presenza di determinati e certificati requisiti tecnici del prodotto ed alla luce di determinate specifiche tecniche, la compatibilità del combustibile con le previsioni in tema di tutela dell'aria, a prescindere dall'inserimento del combustibile nell'elenco di cui all'allegato X;

d3) che impongano all'amministrazione competente per l'autorizzazione di attivare il procedimento di modifica dell'allegato X in tema di combustibili ammessi, coinvolgendo il competente Ministero, e consentendo, in tempi certi, una risposta tecnica ed unitaria al presentatore dell'istanza di autorizzazione della centrale a biomasse.

Il T.a.r. per il Piemonte in ordine alla compatibilità della ricostruita disciplina interna con la direttiva 2008/98/CE in materia di rifiuti, svolge i seguenti rilievi:

e) la normativa italiana non pare conforme alla – pur formalmente recepita – direttiva comunitaria 2008/98/CE, né alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea là dove stabilisce che non sia in alcun modo giustificato assoggettare alle disposizioni in materia di rifiuti beni, sostanze o prodotti che il detentore intende sfruttare o commercializzare;

f) il bioliquido in esame beneficia di una autorizzazione al commercio quale componente del biodiesel (ed a tali fini è qualificato *end-of-waste* anche dalle autorità italiane) mentre viene qualificato "rifiuto" al diverso fine del diretto impiego quale combustibile in impianti che producono emissioni in atmosfera, benché in un contesto in cui se ne chiede l'acquisto per uso produttivo;

g) ferma l'autonomia di cui gli Stati membri godono in materia energetica, la possibilità degli Stati di creare una gerarchia tra biomasse alla luce delle diverse caratteristiche energetiche dei prodotti e la politica comunitaria di gestione dei rifiuti, si dubita della compatibilità con il diritto dell'Unione Europea di una disposizione che

qualifica *ex lege* "rifiuto" una sostanza che presenta caratteristiche tecniche di biocombustibile nel caso in cui si intenda utilizzarla come combustibile, e ciò nonostante sia riconosciuta idonea alla commercializzazione per la produzione di biodisel e sia oggetto di una specifica richiesta di acquisto per un impiego produttivo;

h) si dubita di tale qualificazione che deriva dal mancato espresso inserimento della biomassa nell'allegato X del d.lgs. n. 152/2006 recante elenco dei combustibili, senza che nel procedimento di autorizzazione dell'impianto alimentato a biomassa sia prevista una valutazione del prodotto in termini di requisiti tecnici o di impatto ambientale, ovvero senza alcun coordinamento tra le diverse procedure autorizzatorie impiegate.

Il T.a.r., infine, in ordine alla compatibilità della disciplina interna in esame con la direttiva 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, evidenzia quanto segue:

i) l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011 prevede che la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili sia soggetta all'autorizzazione unica prevista dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2013 senza, tuttavia, che tale procedura sia stata coordinata, per gli impianti che producono immissioni in atmosfera, con quanto prescritto dall'allegato X alla parte V del d.lgs. n. 152 del 2006, parte II, sezione IV in tema di combustibili derivanti da biomasse;

j) ne discende che l'impiego di combustibili a biomasse in impianti che emettono emissioni in atmosfera resta assoggettato anche alla diversa procedura autorizzatoria nazionale ai fini dell'inserimento nel citato allegato X, procedura che non si coordina con quella di autorizzazione della singola centrale a biomasse, che non deve necessariamente essere attivata dall'autorità locale cui viene richiesta l'autorizzazione all'esercizio della centrale a biomasse, che non presenta né tempi certi né calendari trasparenti; neppure è ammesso, nell'ambito della procedura autorizzatoria locale della singola centrale, tener conto della specificità della singola tecnologia proposta sulla base di predefinite caratteristiche tecniche e di impatto ambientale;

k) si dubita pertanto che l'art. 5 del d.lgs. n. 28/2011 contrasti con l'art. 13 della direttiva 2009/28/CE nella parte in cui, per gli impianti alimentati a biomasse che emettono emissioni in atmosfera, non prevede un obbligatorio coordinamento con tempi certi e trasparenti della parallela procedura nazionale di riconoscimento dell'uso combustibile di biomasse, ovvero una valutazione in unico contesto alla luce della specificità della singola tecnologia proposta ed alla luce di specifiche tecniche predefinite.

III. – Per completezza si segnala quanto segue:

l) sul principio giurisprudenziale, richiamato dall'ordinanza in rassegna, secondo cui non è giustificato assoggettare alle disposizioni in materia di rifiuti beni, sostanze o prodotti che il detentore intende sfruttare o commercializzare:

11) Corte di giustizia CE, grande sezione, sentenza 24 giugno 2008, in causa C-188/07, *Comune di Mesquer/ Total*, in *Foro it.*, 2008, IV, 401 con nota di PAONE, ove si afferma che un olio pesante venduto come combustibile non costituisce un rifiuto, ai sensi della normativa europea sui rifiuti, nei limiti in cui è sfruttato o commercializzato a condizioni economicamente vantaggiose e può essere effettivamente utilizzato come combustibile senza necessitare di preliminari operazioni di trasformazione;

12) Corte di giustizia UE, sez. I, sentenza 12 dicembre 2013, in cause riunite C-241/12 e C-241/12, *Shell*, in *Foro it.*, 2014, IV, 430, ove si afferma che non rientra nella nozione di «rifiuto», ai sensi della disciplina europea un carico di gasolio accidentalmente miscelato con un'altra sostanza, a condizione che il suo detentore abbia realmente l'intenzione di reimmettere sul mercato tale carico miscelato con un altro prodotto, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare;

m) sulla procedura per l'inserimento di nuovo combustibile da biomassa nell'ambito dell'Allegato X del d.lgs. n. 152 del 2006, Cons. Stato, sez. consultiva atti normativi, 20 gennaio 2016, n. 67, che esprime parere sullo "Schema di regolamento recante <inserimento di prodotti greggi o raffinati costituiti prevalentemente da gliceridi di origine animale nell'allegato X, parte II, sezione 4, paragrafo 1, alla parte quinta del decreto legislativo 152/2006>, relativo alle biomasse combustibili";

n) sulla distinzione tra rifiuto e sottoprodotto:

n1) Corte di giustizia UE, sez. IV, sentenza 3 ottobre 2013, in causa C-113/12, *Brady c. Environmental Protection Agency*, in *Foro it.*, 2014, IV, 438, ove si stabilisce che il liquame, prodotto in un allevamento intensivo di suini e immagazzinato in attesa di essere consegnato a imprenditori agricoli affinché lo utilizzino come fertilizzante sui propri terreni, costituisce non un «rifiuto» ai sensi della normativa europea ma un sottoprodotto, quando il produttore intenda commercializzare il suddetto liquame a condizioni economicamente ad esso favorevoli, nell'ambito di un processo successivo, a condizione che tale riutilizzo non sia soltanto possibile ma certo, non richieda una trasformazione preliminare e intervenga nel corso del processo di produzione;

n2) Cass. pen., sez. feriale, 28 luglio 2015, n. 34284, *Salciarini*, in *Foro it.*, 2016, II, 14, ove si afferma che ha natura di rifiuto e non di sottoprodotto il materiale proveniente da pregresse forniture di calcestruzzo alla clientela e dalle operazioni di lavaggio delle betoniere e delle pompe, sicché il trattamento di tale materiale costituisce attività di recupero soggetta ad autorizzazione;

n3) Cass. civ., sez. II, 18 marzo 2010, n. n. 6542 in *Foro it.*, 2010, I, 2063, con nota di PAONE, che stabilisce che non ha l'obbligo di tenere il registro di carico e scarico dei rifiuti l'impresa che riutilizzi i propri residui di produzione, cioè residui fangosi derivanti dalle vasche di decantazione delle acque provenienti dall'impianto di betonaggio, nello stesso impianto per la produzione del calcestruzzo, senza assoggettarli ad un preventivo

trattamento di trasformazione prima della utilizzazione, tale non potendosi ritenere il prosciugamento degli stessi dalle acque di lavaggio;

o) sulla miscelazione e mescolanza di rifiuti, Corte cost., 12 aprile 2017, n. 75 in *Foro it.*, 2017, I, 1441, che dichiara incostituzionale l'art. 49 della legge 28 dicembre 2015 n. 221, che aggiunge il comma 3 *bis* nell'art. 187 d.lgs. 152 del 2006, nella parte in cui sottrae all'autorizzazione e alle prescrizioni ad essa connesse la miscelazione di rifiuti con uguali caratteristiche di pericolosità e quella fra rifiuti non pericolosi;

p) sul rilascio dei certificati di sostenibilità ambientale che devono accompagnare ogni partita di biocarburante ceduto v. [Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 21 aprile 2017, n. 1874](#) (oggetto della [NEWS US in data 26 aprile 2017](#)), che ha rimesso alla Corte di giustizia dell'UE la questione interpretativa concernente la possibilità che anche l'intermediario senza deposito sia tenuto a tale rilascio;

q) sull'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti di cui all'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, Cons. Stato, sez. V, 11 dicembre 2015, n. 5659 in *Foro it.*, 2016, III, 554, ove si afferma che, poiché il richiamato art. 208 introduce una norma eccezionale, in deroga al normale quadro degli assetti procedurali e sostanziali in materia di costruzione e gestione di impianti di smaltimento di rifiuti e che, come tale, è soggetto ad esegesi rigorosa, è legittimo il diniego di autorizzazione di un impianto di recupero di materiali inerti in area sottoposta a vincolo da parte del piano territoriale regionale, cui la l. reg. Piemonte 56/77 attribuisce anche la tutela dei beni storico-artistici e ambientali, con particolare attenzione alla tutela del paesaggio;

r) sulla localizzazione degli impianti di smaltimento rifiuti a caldo v. Corte cost., 2 dicembre 2013, n. 285, in *Foro it.*, 2014, I, 343, con nota di ROMBOLI, che afferma la incostituzionalità della legge regionale della Val d'Aosta 23 novembre 2012 n. 33, nella parte in cui dispone, con riguardo al ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi, un divieto generale di realizzazione e utilizzazione, sull'intero territorio regionale, di impianti di trattamento a caldo per lo smaltimento dei rifiuti (quali incenerimento, termovalorizzazione, pirolisi o gassificazione).