Il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte di giustizia UE la questione relativa al rapporto tra il Catalogo Europeo Rifiuti (CER 19.12.12, rifiuti prodotti da impianti di trattamento meccanico per operazioni di recupero R1/R2) e le relative classificazioni e la disciplina eurounitaria relativa alla spedizione di rifiuti. In particolare, il collegio ha chiesto alla Corte se, con riferimento alle spedizioni di rifiuti risultanti dal trattamento di rifiuti urbani indifferenziati, le previsioni dell'art. 16 della direttiva 2008/98/CE ed il relativo considerando n. 33, espressamente concernenti la spedizione di rifiuti, siano o meno prevalenti rispetto alla classificazione risultante dal Catalogo Europeo Rifiuti.

Consiglio di Stato, sezione IV, ordinanza 1 luglio 2020, n. 4196 – Pres. Troiano, Est. Carluccio

Ambiente – Rifiuti – Trattamento e spedizione dei rifiuti – Codice CER – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Deve essere rimesse alla Corte di Giustizia la seguente questione se:

- il Catalogo Europeo Rifiuti (nella fattispecie CER 19.12.12., rifiuti prodotti da impianti di trattamento meccanico per operazioni di recupero R1/R12) e le relative classificazioni interferiscano o meno ed, in caso di risposta positiva, in quali termini e confini, con la disciplina euro-unitaria relativa alla spedizione di rifiuti che, prima del trattamento meccanico, erano rifiuti urbani indifferenziati;

- in particolare, se, con riferimento alle spedizioni di rifiuti risultanti dal trattamento di rifiuti urbani indifferenziati, le previsioni dell'art. 16 della direttiva 2008/98/CE ed il relativo considerando n. 33, espressamente concernenti la spedizione di rifiuti, siano o meno prevalenti rispetto alla classificazione risultante dal Catalogo Europeo Rifiuti;

- precisando, qualora ritenuto opportuno e utile dalla Corte, se il suddetto Catalogo abbia carattere normativo o costituisca, invece, una mera certificazione tecnica idonea alla omogenea tracciabilità di tutti i rifiuti. (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in commento il Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte di giustizia UE la questione pregiudiziale se il Catalogo Europeo Rifiuti e le relative classificazioni interferiscano o meno e, in caso di risposta positiva, in quali termini e confini, con la disciplina eurounitaria relativa alla spedizione di rifiuti che, prime del trattamento meccanico, erano rifiuti indifferenziati. In particolare, se, con riferimento alle spedizioni di rifiuti risultanti dal trattamento di rifiuti urbani indifferenziati, le previsioni dell'art. 16 della direttiva 2008/98/CE, espressamente concernenti la spedizione di rifiuti, siano o meno prevalenti rispetto alla classificazione risultante dal Catalogo Europeo Rifiuti, precisando, qualora ritenuto opportuno e utile dalla Corte, se il suddetto catalogo abbia carattere

normativo o costituisca invece una mera certificazione tecnica idonea alla omogenea tracciabilità di tutti i rifiuti.

II. – La controversia ha ad oggetto l'autorizzazione preventiva richiesta, ai sensi dell'art. 4 del regolamento 1013/2006/CE (regolamento del parlamento e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti), per l'esportazione di rifiuti diretti a una cementeria sita in Slovenia per l'utilizzo del rifiuto trattato in co-combustione. I rifiuti sono stati classificati con il codice CER 19.12.12, sulla base del Catalogo Europeo dei Rifiuti di cui all'allegato D) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. A fronte del diniego alla spedizione eccepito dall'amministrazione, la società ha proposto ricorso al T.a.r. Veneto, il quale, con sentenza n. 1261 del 15 novembre 2016, ha accolto il ricorso annullando il provvedimento di diniego adottato dalla Regione.
In seguito all'appello proposto dalla Regione Veneto, il Consiglio di Stato, sez. IV, con sentenza non definitiva, 30 giugno 2020, n. 4162, ha delimitato l'ambito del giudizio di appello, provvedendo con separata ordinanza alla rimessione alla Corte di giustizia UE della questione indicata in massima.

III. – Il collegio, con l'ordinanza in commento, dopo aver ricostruito la vicenda processuale sottesa ed esaminato le argomentazioni delle parti, ha osservato quanto segue:

a) con la sentenza non definitiva è stato stabilito, tra l'altro che:
    - a1) i rifiuti utilizzati dalla società erano, prima del trattamento, rifiuti urbani indifferenziati;
    - a2) i rifiuti sono classificati con il codice CER 19.12.12;
    - a3) la Regione ha posto a fondamento del diniego di spedizione transfrontaliera in un Paese europeo la tesi che assume come rilevante, ai fini della circolazione dei rifiuti, a prescindere dal codice CER attribuito, la qualificazione degli stessi come urbani indifferenziati, quando il trattamento meccanico sugli originari rifiuti non ne abbia sostanzialmente alterato le proprietà originarie;
b) la questione centrale del giudizio è la qualificazione dei rifiuti risultanti dal trattamento meccanizzato in collegamento con l'applicazione agli stessi dei principi di autosufficienza e prossimità o di libera circolazione;
    - b1) secondo un orientamento i rifiuti da spedire sono rifiuti speciali, in quanto prodotti dal trattamento meccanico di altri rifiuti, identificati dal codice CER 19.12.12, il quale differenzierebbe i rifiuti prodotti dagli impianti di trattamento mediante il recupero degli originari rifiuti, sulla base della derivazione degli stessi da un'attività di impresa finalizzata al recupero del rifiuto come combustibile. In questo senso si è espresso il giudice di primo grado, precisando che il codice CER 19.12.12 qualifica speciali i rifiuti

originariamente urbani sottoposti a procedimento speciale perché trasformati in un prodotto nuovo o diverso;

b2) secondo una diversa ricostruzione, il Catalogo Europeo Rifiuti individua la certificazione tecnica, ma non costituisce una proposizione normativa e prevede capitoli trasversali, non esistendo una correlazione univoca tra CER e classificazione di rifiuto urbano o speciale; con la conseguenza che non è esclusivamente urbano tutto ciò che è classificato al numero 20 del CER e il numero 19 non comprende solo ed esclusivamente rifiuti speciali. In particolare, lo stesso codice CER 19.12.12. è attribuibile ai rifiuti prodotti da impianti di trattamento meccanico, sia che in origine fossero urbani sia che fossero speciali; dipendendo la qualificazione del rifiuto a valle del trattamento dalla avvenuta trasformazione, o meno, delle caratteristiche proprie dei rifiuti a monte del trattamento;

c) pertanto - con riferimento a una fattispecie in cui rifiuti urbani indifferenziati, non contenenti rifiuti pericolosi, siano stati trattati meccanicamente da un impianto ai fini del recupero energetico e, all'esito di tale operazione di trattamento, risulti che il trattamento non abbia sostanzialmente alterato le proprietà originarie del rifiuto, ma agli stessi venga assegnata la classificazione CER 19.12.12 - è necessario stabilire se, ai fini del diniego del Paese di origine alla richiesta di autorizzazione preventiva alla spedizione in un Paese europeo presso un impianto produttivo per l'utilizzo, in co-combustione o, comunque, come mezzo per produrre energia, del rifiuto trattato:

c1) rilevi la classificazione dei rifiuti da spedire sulla base del CER correttamente attribuita ai rifiuti in quanto risultanti prodotti dal trattamento meccanico in impianto, senza che abbia rilievo la circostanza che il trattamento meccanico utilizzato abbia o meno determinato una sostanziale alterazione delle proprietà del rifiuto, originariamente urbano non differenziato;

c2) oppure rilevi la natura originaria del rifiuto sottoposto al trattamento quando il trattamento meccanico non ne abbia essenzialmente alterato le proprietà originarie, assumendo rilevanza la classificazione secondo il corrispondente CER attribuibile ai rifiuti risultanti dal trattamento solo nel caso di perdita delle caratteristiche originarie del rifiuto;

d) la decisione della controversia impone di individuare l'esatta interpretazione da riconoscere al diritto euro-unitario per poterne fare applicazione, con particolare riferimento:

d1) al principio della protezione della salute umana e dell'ambiente (art. 13 direttiva 2008/98/CE);

d2) al principio di autosufficienza e prossimità, stabilito dall'art. 16, comma 1, secondo il quale "*Gli Stati membri adottano, di concerto con altri Stati membri qualora ciò risulti necessario od opportuno, le misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica, inclusi i casi in cui detta raccolta comprenda tali rifiuti provenienti da altri produttori, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili*";

d3) al principio, stabilito dallo stesso art. 16, comma 2, ultimo periodo, secondo cui "*Gli Stati membri possono altresì limitare le spedizioni in uscita di rifiuti per motivi ambientali come stabilito nel regolamento (CE) n. 1013/2006*";

d4) al considerando 33 delle premesse della medesima direttiva del 2008, secondo il quale "*Ai fini dell'applicazione del Regolamento CE n. 1013 del 2006.relativo alle spedizioni di rifiuti, i rifiuti urbani non differenziati di cui all'art. 3, paragrafo 5 dello stesso rimangono rifiuti urbani non differenziati anche quando sono stati oggetto di un'operazione di trattamento dei rifiuti che non ne abbia sostanzialmente alterato le proprietà*";

d5) e, quindi, come precisato in massima, se il CER e le relative classificazioni interferiscano o meno e, in caso di risposta positiva, in quali termini e confini, con la disciplina euro-unitaria relativa alla spedizione di rifiuti che, prima del trattamento meccanico erano rifiuti urbani indifferenziati. In particolare, se, con riferimento alle spedizioni di rifiuti risultanti dal trattamento di rifiuti urbani indifferenziati, le previsioni dell'art. 16 della direttiva del 2008 e il considerando 33 siano o meno prevalenti rispetto alla classificazione risultante dal CER.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

e) sui codici CER e in particolare il 19.12.12 e su quelli c.d. "a specchio", si vedano:

e1) Corte di giustizia UE, 28 marzo 2019, C-487-489/2017 (in *Foro it.*, 2019, IV, 374; *Ambiente*, 2019, 349, con nota di GIAMPIETRO, POERI), secondo cui "*L'all. III direttiva 2008/98/Ce del parlamento europeo e del consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, come modificata dal regolamento (Ue) 1357/2014 della commissione, del 18 dicembre 2014, nonché l'allegato della decisione 2000/532/Ce della commissione, del 3 maggio 2000, che sostituisce la decisione 94/3/Ce che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'art. 1, lett. a), direttiva 75/442/Cee del consiglio relativa ai rifiuti e la decisione 94/904/Ce del consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'art. 1, par. 4, direttiva 91/689/Cee del consiglio relativa ai rifiuti pericolosi, come modificata dalla decisione 2014/955/Ue della commissione, del 18 dicembre 2014,*

devono essere interpretati nel senso che il detentore di un rifiuto che può essere classificato sia con codici corrispondenti a rifiuti pericolosi, sia con codici corrispondenti a rifiuti non pericolosi, ma la cui composizione non è immediatamente nota, deve, ai fini di tale classificazione, determinare detta composizione e ricercare le sostanze pericolose che possano ragionevolmente trovarvisi onde stabilire se tale rifiuto presenti caratteristiche di pericolo, e a tal fine può utilizzare campionamenti, analisi chimiche e prove previsti dal regolamento (Ce) 440/2008 della commissione, del 30 maggio 2008, che istituisce dei metodi di prova ai sensi del regolamento (Ce) 1907/2006 del parlamento europeo e del consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (Reach) o qualsiasi altro campionamento, analisi chimica e prova riconosciuti a livello internazionale". La sentenza ha chiarito che nessuna disposizione della normativa dell'Unione può essere interpretata nel senso che l'oggetto di tale analisi consista nel verificare l'assenza, nel rifiuto esaminato, di qualsiasi sostanza pericolosa, cosicché il detentore del rifiuto sarebbe tenuto a rovesciare una presunzione di pericolosità di tale rifiuto, così ridimensionando la tesi della certezza; ma al tempo stesso anche la tesi della probabilità (sulle quali si veda *infra* § e2) non esce rafforzata perché la corte ha precisato che, sebbene non sia chiesto al detentore di verificare l'assenza di tutte le sostanze pericolose presenti, egli è comunque obbligato a ricercare quelle che possano ragionevolmente trovarvisi e non ha pertanto alcun margine di discrezionalità al riguardo;

e2) sul tema della classificazione dei rifiuti con voci a specchio, la dottrina ha dato vita a due diverse opinioni. Secondo una prima tesi, definita della "certezza", è necessaria la conoscenza certa della composizione del rifiuto quale premessa da cui muovere l'analisi per la verifica della sussistenza o meno di sostanze pericolose. A tali fini, è necessaria l'accurata conoscenza della struttura chimica del rifiuto e l'attribuzione del codice di non pericoloso è possibile solo se sia dimostrato che il rifiuto è diverso da quello pericoloso. In base ad una seconda ricostruzione, definita della "probabilità", sarebbe impossibile verificare e individuare tutte le singole componenti del rifiuto e di conseguenza sarebbe sufficiente indagare la presenza delle sostanze che, con più elevato grado di probabilità, potrebbero essere presenti nel rifiuto, onde verificare il superamento dei limiti di concentrazione, ove previsti;

e3) Cons. Stato, sez. V, 23 ottobre 2014, n. 5242 (in *Foro it.*, 2015, III, 211; *Ragiusan*, 2015, fasc. 369, 127; *Ambiente*, 2015, 14, con nota di GIAMPIETRO; *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2014, 1044, con nota di PIEROBON), secondo cui

"Posto che il prodotto derivante dall'attività di triturazione, vagliatura primaria e vagliatura secondaria può essere considerato come un nuovo prodotto in quanto realizzato negli stabilimenti per la tritovagliatura e l'imballaggio (Stir) e che lo stesso non ha in concreto perduto le caratteristiche di rifiuto urbano e come tale è sottoposto al principio dell'autosufficienza regionale per il relativo smaltimento, i rifiuti provenienti dagli Stir ai quali è attribuito il codice 19 continuano ad essere assoggettati al regime dei rifiuti urbani ai soli fini dello smaltimento, mentre tale vincolo non opera qualora siano conferiti ad impianti di recupero o avviati a operazioni finalizzate al recupero"; "I rifiuti urbani trattati in un impianto cosiddetto di tritovagliatura non fuoriescono dallo stesso come rifiuti speciali (nonostante l'attribuzione del codice Cer della famiglia «19») e nemmeno sono considerati rifiuti speciali per il fatto che si ha un nuovo produttore; in effetti, per accertare l'avvenuta trasformazione del rifiuto occorre riguardare a tutta una serie di aspetti, analizzando dei parametri, riguardando Mussi e la loro processistica; così, il criterio per individuare un trattamento non meramente nominalistico, riposa su una metodologia e su delle verifiche circa la natura effettivamente diversa (prima e dopo il trattamento) del rifiuto; conseguentemente i rifiuti pur trattati, ma non trasformati nel senso dianzi illustrato, rimangono assoggettati all'autosufficienza bacinale (per lo smaltimento) prevista per i rifiuti urbani (non essendo, appunto, divenuti rifiuti speciali), salvo ricorrere, straordinariamente, ai regimi autorizzativi derogatori (accordi tra regioni etc.).";

e4) sulla tematica si veda la fondamentale Comunicazione della Commissione UE "*orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti*" 2018/C 124/01, pubblicata in G.U.U.E del 9 aprile 2018, il cui obiettivo è "*fornire orientamenti tecnici su alcuni aspetti della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti («direttiva quadro sui rifiuti») e della decisione 2000/532/CE della Commissione relativa all'elenco dei rifiuti («elenco dei rifiuti»), come modificate nel 2014 e nel 2017*". In particolare, la Comunicazione fornisce chiarimenti e orientamenti alle autorità nazionali e alle imprese con riguardo alla corretta interpretazione e applicazione della pertinente normativa UE in materia di classificazione dei rifiuti, segnatamente in merito all'identificazione delle caratteristiche di pericolo, valutando se i rifiuti presentano una qualche caratteristica di pericolo e, in ultima analisi, classificando i rifiuti come pericolosi o non pericolosi;

e5) nella giurisprudenza penale: Cass. pen., sez. III, 9 ottobre 2019, n. 47288, secondo cui "*In tema di gestione dei rifiuti, alla luce di quanto affermato dalla corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza del 29 marzo 2019 (cause riunite da C-487/2017 a C-489/2017), il detentore di un rifiuto che può essere*

classificato con codici Cer c.d. «a specchio», cioè rispettivamente corrispondenti a rifiuto pericoloso oppure non pericoloso, è tenuto a ricercare le sole sostanze pericolose che possano ragionevolmente trovarvisi, non utilizzando a tal fine, esclusivamente, campionamenti e analisi chimiche, e qualora, dopo una valutazione dei rischi quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze specifiche del caso, si trovi nell'impossibilità di determinare la presenza di sostanze pericolose o di valutare le caratteristiche di pericolo sussistenti, è tenuto, per il principio di precauzione, a classificare il rifiuto come pericoloso (in motivazione, la corte ha peraltro precisato che deve escludersi che l'analisi dei rifiuti debba riguardare solo le sostanze che, in base al processo produttivo, possano conferire al materiale caratteristiche di pericolosità)"; Cass. pen., sez. III, 3 maggio 2016, n. 46897 (in *Cass. pen*., 2017, 1172), secondo cui "*In caso di gestione di rifiuti identificati con un codice c.d. «a specchio» (previsto nelle ipotesi in cui da una medesima operazione o processo produttivo possano derivare, in alternativa, un rifiuto pericoloso o non pericoloso), il produttore/detentore è tenuto, per classificare il rifiuto e attribuire il codice (pericoloso/non pericoloso), ad eseguire le necessarie analisi volte ad accertare l'eventuale presenza di sostanze pericolose ed il superamento delle soglie di concentrazione, e solo nel caso in cui siano accertati in concreto l'assenza o il mancato superamento di dette soglie, il rifiuto potrà essere classificato come non pericoloso*";

f) sull'acquisto e la perdita della qualità di rifiuto si veda la News US, in data 24 ottobre 2019, a Corte di giustizia UE, 24 ottobre 2019, C-212/18 *Prato Nevoso Termo Energy Srl* (in *Foro it.*, 2020, IV, 73); la Corte ha ritenuto compatibili con il diritto europeo le norme interne, correlate al rilascio di autorizzazione all'impiego di un bioliquido come fonte di alimentazione di una centrale termica ed elettrica, che non consentono l'utilizzo di una determinata sostanza se non è dimostrato che la stessa, non iscritta nell'elenco delle categorie combustibili ottenute dalla biomassa autorizzate a tal fine, rispetta le condizioni previste all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE e, in particolare, è priva di qualsiasi effetto nocivo sull'ambiente e sulla salute umana, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare. Alla citata News si rinvia, in particolare: al § j), con riferimento alla giurisprudenza sulla cessazione della qualifica di rifiuto ai sensi dell'art. 6, par. 4, della direttiva 2008/98/CE; al § l) sui certificati verdi; al § n) sulla distinzione tra rifiuto e sottoprodotto; al § o) sulla miscelazione e mescolanza di rifiuti;

g) sul trasporto illecito di rifiuti si veda: Cass. civ., sez. II, ordinanza, 19 dicembre 2019, n. 34038 (in *Foro it*., 2020, I, 1576), secondo cui "*Posto che chi effettua il trasporto di rifiuti deve indicare, all'atto della partenza come a destinazione, nell'apposito formulario, la quantità degli stessi, la mancata indicazione comporta l'irrogazione della*

sanzione amministrativa di cui al 4° comma dell'art. 258 d.leg. 152/06 e non della sanzione ridotta di cui al 5° comma dello stesso articolo in quanto, ove manchino le indicazioni del peso dei rifiuti determinato a destinazione, tale informazione non è comunque ricostruibile sulla base delle altre indicazioni presenti nel formulario stesso, né può intendersi supplita dall'avvenuta accettazione per intero del carico da parte del destinatario"; Cass. pen., sez. III, 21 giugno 2011, n. 29973 (in *Foro it.*, 2012, II, 86, con nota di PAONE; *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2012, 268, con note di SECCIA, RONCHI; *Riv. giur. ambiente*, 2012, 71; *Arch. circolaz.*, 2012, 19), secondo cui "*Il trasporto di rifiuti pericolosi senza il formulario di identificazione dei rifiuti (Fir) o con formulario che riporti dati incompleti o inesatti, già penalmente sanzionato dall'art. 258, 4º comma, d.leg. 152/06, non è più previsto dalla legge come reato, in primo luogo perché l'art. 260 bis, 7º comma, introdotto dal d.leg. 205/10, sanziona solo il trasporto di rifiuti pericolosi non accompagnato dalla copia cartacea della scheda Sistri e non menziona la mancanza del Fir, e in secondo luogo perché l'art. 258 (nel testo oggi vigente) punisce penalmente - con riferimento alle imprese che trasportano i propri rifiuti - solo la predisposizione di certificati di analisi falsi sulla natura/composizione dei rifiuti*"; Cass. civ., sez. I, 27 settembre 2007, n. 20324 (in *Giust. civ.*, 2008, I, 128), secondo cui "*In tema di violazioni amministrative in materia di rifiuti (nella specie per irregolare tenuta del registro di carico e scarico, prevista e punita dagli art. 12 e 52, 2º comma, d.leg. n. 22 del 1997) il fatto che dal formulario dei rifiuti non risultino contraddizioni con il registro, non rende operante la riduzione della sanzione prevista dall'art. 52, cit., 4º comma, per l'ipotesi in cui le informazioni formalmente incomplete o inesatte possano comunque ricavarsi da altre evidenze documentali, atteso che il formulario, dovendo indicare dati diversi da quelli che vanno inseriti nel registro, non contiene tutti gli elementi indispensabili per verificare se il registro stesso sia tenuto in modo regolare*".