Il T.a.r. per il Lazio rimette alla Corte di giustizia dell'Unione Europea alcune questioni in tema di compatibilità con il diritto europeo della disciplina nazionale in materia di impianti di incenerimento per lo smaltimento di rifiuti.

Tar Lazio, sezione I, ordinanza, 24 aprile 2018, n. 4574 – Pres. Volpe, Est. Correale

Rifiuti - Impianti di incenerimento - Natura di infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale - Principio di gerarchia dei rifiuti - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Rifiuti - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - Rideterminazione in aumento del numero, della capacità e della localizzazione regionale degli impianti di incenerimento in essere - Immediato e diretto impatto sull'ambiente - Sottrazione alla disciplina di valutazione ambientale strategica - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Devono essere rimesse alla Corte di giustizia dell'Unione europea le questioni se:

a) *gli artt. 4 e 13 della direttiva 2008/98/CE, unitamente ai Considerando 6, 8, 28 e 31, ostano a una normativa interna primaria e alla sua correlata normativa secondaria di attuazione – quali l'art. 35, comma 1, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, come convertito in l. 11 novembre 2014, n. 164, e il d.P.C.M. 10 agosto 2016, pubblicato sulla G.U. n. 233 del 5 ottobre 2016 – laddove qualificano solo gli impianti di incenerimento ivi considerati secondo l'illustrazione degli Allegati e delle Tabelle di cui al d.P.C.M. quali infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, che attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati e che garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, dato che una simile qualificazione non è stata parimenti riconosciuta dal legislatore interno agli impianti volti al trattamento dei rifiuti a fini di riciclo e riuso, pur essendo tali due modalità preminenti nella gerarchia dei rifiuti di cui alla richiamata Direttiva;*
b) *in subordine, se non osta quanto sopra richiesto, dica la Corte di giustizia dell'Unione europea se gli articoli 4 e 13 della direttiva 2008/98/CE ostano a una normativa interna primaria e alla sua correlata normativa secondaria di attuazione – quali l'art. 35, comma 1, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, come convertito in l. 11 novembre 2014, n. 164, e il d.P.C.M. 10 agosto 2016, pubblicato sulla G.U. n. 233 del 5 ottobre 2016 – laddove qualificano gli impianti di incenerimento di rifiuti urbani quali infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, allo scopo di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore, oltre che al fine di limitare il conferimento di rifiuti in discarica.* (1)

Deve essere rimessa alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione se gli articoli 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12 della direttiva 2001/42/CE, anche in combinato disposto tra loro, ostino all'applicazione di una normativa interna primaria e alla sua correlata normativa secondaria di attuazione – quali l'art. 35, comma 1, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, come convertito in l. 11 novembre 2014, n. 164, e il d.P.C.M. 10 agosto 2016, pubblicato sulla G.U. n. 233 del 5 ottobre 2016 – la quale prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri possa con proprio decreto rideterminare in aumento la capacità degli impianti di incenerimento in essere nonché determinare il numero, la capacità e la localizzazione regionale degli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo determinato, con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, senza che tale normativa interna preveda che, in fase di predisposizione di tale piano emergente dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, si applichi la disciplina di valutazione ambientale strategica così come prevista dalla richiamata Direttiva 2001/42/CE. (2)

(1 -2) I. – Con l'ordinanza in rassegna, il T.a.r. per il Lazio ha disposto la rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea di due questioni pregiudiziali – ed una subordinata nell'ambito della prima questione – relative alla interpretazione ed applicazione di principi derivanti dalla direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e dalla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

II. – La vicenda sottesa alla pronuncia in esame può essere così riassunta.

Talune associazioni rappresentative di interessi relativi alla protezione ambientale impugnavano il d.P.C.M. in data 10 agosto 2016, pubblicato sulla G.U. n. 233 del 5 ottobre 2016, emesso in attuazione dell'art. 35, comma 1, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla l. 11 novembre 2014, n. 164, ed avente ad oggetto la "*Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati*".

Sostenevano le ricorrenti, che gli obiettivi (solo) enunciati dal legislatore e declinati dalla normativa eurounitaria – quali il progressivo riequilibrio socio-economico rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio in relazione alla pianificazione regionale; la tutela della salute della popolazione e dell'ambiente della aree interessate; la realizzazione di un sistema integrato e moderno di gestione dei rifiuti urbani e assimilati; la garanzia della sicurezza nazionale nell'autosufficienza per superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore – non fossero

rinvenibili nella disposizione legislativa primaria così come strutturata oltre che in quella secondaria di attuazione.

In particolare, le ricorrenti proponevano cinque motivi di ricorso:

a) con il primo motivo lamentavano la violazione del principio della "gerarchia dei rifiuti", desumibile dai "considerando" 6, 8 e 31 nonché dall'art. 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE (norma, questa, da considerarsi "*self-executing*", come anche rilevato dalla "*Guidance of the Interpretation of key previsions of Directive 2008/98/CE*" del 2012 del Dipartimento Ambiente della Commissione Europea); la normativa eurounitaria, infatti, prevederebbe solo in ultima istanza lo smaltimento dei rifiuti, dando prevalenza invece a diverse modalità ben distinte da quelle tramite inceneritori, mentre le disposizioni di cui al d.P.C.M. oggetto del ricorso prevedono misure tecnico-amministrative finalizzate a implementare la capacità degli impianti di incenerimento già esistenti nonché a realizzarne di nuovi, senza privilegiare ipotesi diverse, come quelle legate al recupero di materia e, anzi, arriverebbero a prevedere l'incenerimento anche di una quota di rifiuti già sottoposta al riuso o al riciclo; nessuna misura specifica volta al riciclo o al riuso di rifiuti sarebbe stata prevista con gli strumenti del decreto-legge e del d.P.C.M. 10 agosto 2016, dato che l'art. 35 d.l. 12 settembre 2014, n. 133, come convertito in l. 11 novembre 2014, n. 164, aveva dato una priorità assoluta all'incenerimento, riconoscendo persino un "preminente interesse nazionale" all'implementazione degli impianti esistenti e alla realizzazione di nuovi;

b) con il secondo motivo di ricorso, le parti ricorrenti chiedevano, qualora al collegio decidente fossero sorti dubbi in ordine alla diretta applicazione delle conclusioni in questione, di sollevare la relativa questione di compatibilità alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sussistendone tutti i presupposti;

c) con il terzo motivo di ricorso, lamentavano la violazione degli artt. 6, 7 e 11 del d.lgs. n. 152/2006, unitamente agli artt. 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12 della direttiva n. 42/2001/CE, per il mancato esperimento della Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.), nonostante il d.P.C.M. 10 agosto 2016 fosse da considerarsi un atto di pianificazione statale in materia di gestione di rifiuti;

d) con il quarto motivo, contestavano che l'Allegato II al d.P.C.M. 10 agosto 2016 utilizzava una base di calcolo, per la rideterminazione del fabbisogno nazionale residuo di incenerimento, i cui esiti conducevano a un notevole sovradimensionamento dei fabbisogni regionali effettivi, in contraddizione con lo stesso art. 35, comma 1, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, come convertito in l. 11 novembre 2014, n. 164, e con il principio di "gerarchia dei rifiuti";

e) con il quinto motivo, lamentavano il contrasto con l'art. 6, paragrafo 3, del Regolamento n. 850/2004, relativo agli inquinanti organici persistenti, dato che non erano state illustrate, nel d.P.C.M. 10 agosto 2016, le soluzioni alternative prese a riferimento ed eventualmente escluse, quanto meno per gli impianti di prima attivazione.

III. – Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, ripercorsa l'evoluzione normativa interna e dell'Unione europea e riassunta la giurisprudenza comunitaria in tema di gestione dei rifiuti, ha ritenuto necessario il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea per l'interpretazione indirizzata in merito a due aspetti fondamentali:

f) la possibile violazione del principio della "gerarchia dei rifiuti", di cui agli artt. 4 e 13 della direttiva 2008/98/CE e dei principi di "precauzione" e di minore impatto sulla salute umana e sull'ambiente, di cui all'art. 13 della Direttiva 2008/98/CE;

g) la mancata sottoposizione a Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.) del d.P.C.M. 10 agosto 2016.

Quanto al primo aspetto, il profilo di possibile contrasto della normativa interna con quella europea risulta focalizzato nell'intervenuto incremento della portata della termovalorizzazione e incenerimento rispetto al trattamento dei rifiuti a fini di riciclo e riuso, oltre che nella definizione dei relativi impianti come "*infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale*", nozione non estesa agli altri impianti volti al trattamento dei rifiuti a fini di riciclo e riuso.

Quanto al secondo aspetto, il profilo di possibile contrasto della normativa interna con quella europea risulta scaturire dalla possibile sottrazione delle valutazioni compiute a livello statale (computo del fabbisogno nazionale residuo e suo riparto tra macroaree, potenziamento delle strutture già in essere, localizzazione regionale dei nuovi impianti) all'esame ed analisi degli organi regionali e locali, non potendo tali valutazioni essere ridiscusse nei relativi piani attuativi né rivalutate nelle eventuali procedure di V.A.S. regionali.

IV. – La giurisprudenza comunitaria richiamata nell'ordinanza:

h) Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. VI, 15 ottobre 2014, C-323/13 (in *Foro it.*, 2014, IV, 256, con nota di PERRINO; *Riv. giur. trib.*, 2014, 557, con nota di PEIROLO; *Riv. dir. trib.*, 2014, IV, 3, con nota di TREVISAN), specie paragrafi 36-38, secondo cui "*Riguardo agli obblighi derivanti dall'articolo 4 della direttiva 2008/98, è sufficiente rilevare che, come emerge chiaramente dal paragrafo 2 di tale articolo, gli Stati membri devono, nell'applicare la gerarchia dei rifiuti prevista da tale direttiva, adottare misure appropriate per incoraggiare le opzioni che danno il*

miglior risultato ambientale complessivo. La stessa constatazione vale in merito all'articolo 13 della citata direttiva, che dispone che gli Stati membri devono prendere le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana né recare pregiudizio all'ambiente. Orbene, una tale esigenza, letta alla luce del considerando 6 della stessa direttiva, secondo il quale l'obiettivo di qualsiasi politica in materia di rifiuti deve essere quello di ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e per l'ambiente, implica necessariamente l'obbligo per gli Stati membri di assicurarsi che i trattamenti a cui sono sottoposti i rifiuti permettano di ridurne il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente e sulla salute umana. Alla luce di tali considerazioni, deve concludersi che gli articoli 1, paragrafo 1, 2, lettera h), e 6, lettera a), della direttiva 1999/31 nonché 4 e 13 della direttiva 2008/98 devono essere intesi nel senso che obbligano gli Stati membri ad adottare le misure necessarie affinché i rifiuti collocati a discarica che vi si prestano siano sottoposti ad un trattamento idoneo a ridurre il più possibile le ripercussioni negative di tali rifiuti sull'ambiente e sulla salute umana". In riferimento all'art. 16, paragrafo 1, della Direttiva, la Corte ha anche evidenziato che sussiste un obbligo per gli Stati membri - come ribadito in quell'occasione della Commissione parte del giudizio - di creare una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani non differenziati, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili (paragrafi 46 e 52);

i) Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. V, 12 dicembre 2013, C-292/12 (in *Appalti & Contratti*, 2014, fasc. 3, 84 (m); *Ambiente*, 2014, 207 (m); *Foro amm.-Cons. Stato,* 2013, 3257), specie paragrafo 59, secondo cui "*In forza dell'articolo 16 della direttiva 2008/98, gli Stati membri sono tenuti a istituire una rete integrata ed adeguata di impianti di trattamento dei rifiuti destinati allo smaltimento e dei rifiuti urbani non differenziati che sono raccolti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili, e concependo tale rete, in particolare, in modo tale da consentire loro di raggiungere individualmente l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti e che tale trattamento possa aver luogo in uno degli impianti appropriati più vicini al luogo di produzione di tali rifiuti*";

j) Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. VI, 18 dicembre 2014, C-551/13, (in *Foro it.*, 2015, IV, 206; *Riv. giur. edilizia*, 2014, I, 1135; *Riv. giur. Ambiente*, 2015, 56 (m), con nota di MARTINO), specie paragrafo 44, "*In particolare, l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/98, che stabilisce la gerarchia dei rifiuti quale dev'essere attuata nella normativa e nella politica in materia di prevenzione e gestione di rifiuti, non consente di concludere che si dovrebbe preferire un sistema che permetta*

ai produttori di rifiuti di provvedere personalmente al loro smaltimento. Al contrario, lo smaltimento dei rifiuti figura soltanto all'ultimo posto di tale gerarchia".

V. – Per completezza si segnala:

k) sulla nozione di recupero e sulla differenza con lo smaltimento: Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. IV, sentenza, 28-07-2016, C-147/15, *Città metropolitana di Bari c. Soc. Edilizia Mastrodonato*, (oggetto della News US in data 11 agosto 2016, nonché in Foro it., 2016, IV, 458), spec. paragrafi 37-39 secondo cui *"l'art. 3, punto 15, della direttiva 2008/98 definisce in particolare il «recupero» dei rifiuti come l'operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti in questione di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione. Il 'considerando' 19 della citata direttiva si colloca nella medesima prospettiva, là dove precisa che la nozione di «recupero» si differenzia, in termini di impatto ambientale, dalla nozione di «smaltimento» in virtù di una sostituzione di risorse naturali nell'economia. Dunque, occorre considerare che tale definizione corrisponde a quella sviluppata nella giurisprudenza della corte, secondo cui la caratteristica essenziale di un'operazione di recupero di rifiuti consiste nel fatto che il suo obiettivo principale è che i rifiuti possano svolgere una funzione utile, sostituendosi all'uso di altri materiali che avrebbero dovuto essere utilizzati per svolgere tale funzione, il che consente di preservare le risorse naturali (…). Ne consegue che il risparmio delle risorse naturali deve essere l'obiettivo principale dell'operazione di recupero. All'opposto, quando il risparmio di materie prime non è che un semplice effetto secondario di un'operazione la cui finalità principale è lo smaltimento dei rifiuti, esso non può rimettere in discussione la qualificazione di tale operazione come operazione di smaltimento"*;

l) sulla problematica del confine tra rifiuti e sottoprodotti con riferimento all'attività di trattamento di rifiuti:

l1) Cass. penale, sez. III, 26 ottobre 2015, n. 42958, , in *Foro it*., 2016, II, 15, "*Il lavaggio delle autocisterne utilizzate per il trasporto di liquami di fosse settiche e fognature, con filtrazione degli scarichi del lavaggio attraverso appositi teli e raccolta degli stessi in vasche interrate a ciclo chiuso, costituisce attività di trattamento di rifiuti, consistendo nella radicale modificazione della composizione del rifiuto, e perciò tale operazione non può essere qualificata come un mero raggruppamento di rifiuti già di per sé diversi, riconducibile all'art. 230, 5° comma, d.leg. 152/06*".

l2) Cass. penale, sez. fer., 6 agosto 2015, n. 34284, in *Foro it*., 2016, II, 14, "*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";

l3) Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 2013, n. 1230, in *Riv. giur. ambiente*, 2013, 569, con nota di PIETRA; *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2013, 609, con nota di BASSO "*La pollina è qualificabile come biomassa combustibile, utilizzabile ai fini della produzione di energia elettrica, ai sensi della parte V del Codice dell'ambiente, sempre che sussistano i presupposti e le condizioni per classificarla come "sottoprodotto", avuto riguardo all'utilizzo fattone dal produttore, secondo le valutazioni fatte caso per caso dall'Ente competente*";

l4) T.a.r. per il Veneto, sez. III, 17 gennaio 2013, n. 32, in *Foro amm. - TAR* 2013, 1, 40 "*Le ceneri di pirite, solo ove ne sussistano le condizioni e i presupposti di riutilizzo certo e senza trasformazione preliminare, possono non essere qualificate come rifiuto, che è quanto accadeva in passato quando venivano conferite ai cementifici direttamente "a piè di impianto" di produzione dell'acido solforico; diversamente accade quando (come nella specie) il surplus di produzione di ceneri di pirite ha determinato il loro abbandono o accantonamento in depositi per un futuro utilizzo incerto ed eventuale, con danno all'ambiente e la necessità di interventi di bonifica delle aree interessate (fattispecie relativa al conferimento di ceneri di pirite in un deposito chiuso e messo in sicurezza mediante una copertura in terreno ricoperta da vegetazione, e quindi messo in riserva in vista di un possibile recupero presso cementifici: il collegio ha rilevato come il titolare originario delle ceneri presenti nel deposito si fosse disfatto di esse, scaricandole direttamente al suolo in un terreno e che queste in seguito erano state importate per essere miscelate con altre ceneri presenti in un altro deposito per poi rimanere abbandonate ed inutilizzate per lunghissimo tempo, senza particolari cautele, determinando ulteriori pregiudizi all'ambiente)*";

l5) T.a.r. per la Lombardia - Milano, sez. II, 10 agosto 2012, n. 2182, "*Fermo restando che la qualifica del fresato d'asfalto è quella di "rifiuto" - e pertanto che ai fini dello smaltimento esso è soggetto a tutte le norme che valgono per la categoria dei rifiuti (non pericolosi) - lo stesso materiale può nondimeno essere qualificato come sottoprodotto anziché come rifiuto se lo stesso è inserito in un ciclo produttivo, ossia se viene utilizzato senza nessun trattamento diverso dalla normale pratica industriale in un impianto che ne preveda l'impiego nello stesso ciclo di produzione, e precisamente per il reimpiego del materiale come componente del prodotto finale trattato nell'ambito dello stesso impianto*"

l6) Cass. penale, sez. III, 16 maggio 2012, n. 25203, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, 12, 1068 "*Premesso che il sottoprodotto è ciò che non è mai stato rifiuto, costituendo invece materiale immediatamente riutilizzabile, non è tale la plastica già usata per gli imballaggi non pronta per il reimpiego nel momento in cui si origina nel corso del processo rivolto alla produzione di medicinali e conseguentemente sottoposta a macinazione per consentirne l'inserimento in un nuovo ciclo produttivo*";

l7) Cass. penale, sez. III pen., 16 marzo 2011, n. 17863, in *Ambiente e sviluppo*, 2011, 11, 969 "*Il residuo di produzione costituito dalla sansa di oliva disoleata va qualificato rifiuto e non sottoprodotto salvo che non venga utilizzato direttamente dal produttore*";

l8) AMENDOLA, *Sottoprodotti: le prime sentenze e le prime elaborazioni della dottrina*, in *www.industrieambiente.it*, 2012;

m) sulla differenza tra impianto di smaltimento di rifiuti a mezzo incenerimento e impianto per la produzione di energia rinnovabile: Cons. Stato, sez. V, 31 marzo 2014, n. 1541, in *Ambiente*, 2014, 559 *"L'impianto per la produzione di energia elettrica e biometanolo attraverso il coincenerimento non è un impianto di smaltimento di rifiuti a mezzo incenerimento, bensì un impianto per la produzione di energia rinnovabile: il d.leg. 11 maggio 2005 n. 133, differenzia le due fattispecie e definisce impianto di incenerimento (art. 2 lett. d)) quello destinato al trattamento termico dei rifiuti ai fini dello smaltimento e impianto di coincenerimento (art. 2 lett. e)) quello che ha la funzione di produzione di energia o di materiali e utilizza i rifiuti come combustibile normale o accessorio; ne consegue che la sua approvazione deve avvenire nell'ambito del procedimento unico previsto dall'art. 12 d.leg. 29 dicembre 2003 n. 387"*;

n) Sui profili penali dello svolgimento di attività di incenerimento senza autorizzazione:

n1) Cass. pen., sez. III, 7 aprile 2017, n. 38674, in *Cass. penale*, 2018, 3, 940, "*Il reato di svolgimento di attività di incenerimento di rifiuti senza autorizzazione, previsto dall'art. 261 bis d.leg. n. 152 del 2006, è un reato formale di pericolo che si configura per il solo fatto della mancanza della prescritta autorizzazione, rimanendo del tutto irrilevante l'assenza in concreto, successivamente riscontrata, di qualsivoglia lesione. In tema di attività di incenerimento di rifiuti, è necessario che la verifica dell'impatto ambientale (V.I.A.), non effettuata in fase di prima autorizzazione, preceda il rinnovo di quest'ultima che sia successivo all'entrata in vigore del d.lgs. n. 22 del 1997. Sussiste continuità normativa tra le fattispecie previste dall'articolo 19 del d.lgs. n. 133 del 2005, abrogato dall'art. 34 del d.lgs. n. 46 del 2014, e quelle di*

cui all'articolo 261-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 - introdotto dall'articolo 16 del medesimo decreto - in quanto i commi 1 e 2 del citato art. 261-bis contemplano le medesime identiche condotte, sanzionate con le medesime pene, di cui al previgente articolo 19";

n2) in dottrina, per l'interpretazione conforme al principio di offensività incentrata sulla valutazione dell'astratta idoneità della violazione ad offendere l'attività di controllo della pubblica amministrazione in modo da porre in pericolo il bene finale dell'ambiente, si veda RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Giappichelli, 2016, spec. 172-176; Id., , *Il reato di inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione: norma penale in bianco-verde per ogni irregolarità?*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2013, 740 ss.; si veda anche FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Giuffrè, 2015, 721 ss.;

o) sulla responsabilità per affidamento della gestione di un impianto di incenerimento senza gara pubblica: Corte conti, sez. I giur. centr. app., 23 febbraio 2017, n. 60/A, in *Riv. Corte conti*, 2017, fasc. 1, 305, "*Sussiste la responsabilità del sindaco, degli amministratori e dei dirigenti di un comune per il danno cagionato all'ente dall'affidamento a una società privata, con un atto illegittimo e senza una gara pubblica, della gestione dell'impianto di incenerimento dei rifiuti solidi urbani, ad una tariffa di gran lunga superiore a quella che poteva essere corrisposta alla società municipalizzata già affidataria della gestione dei rifiuti urbani*";

p) sulla differenza tra abbandono di rifiuti e discarica: Cass. penale, sez. III, 23 ottobre 2015, n. 42719, in *Foro it.*, 2016, II, 444, "*È la mera occasionalità che differenzia l'abbandono di rifiuti dalla discarica e tale caratteristica può essere desunta da elementi indicativi quali le modalità della condotta (come la sua estemporaneità o il mero collocamento dei rifiuti in un determinato luogo in assenza di attività prodromiche o successive al conferimento), la quantità di rifiuti abbandonata, l'unicità della condotta di abbandono; la discarica invece richiede una condotta abituale, come nel caso di plurimi conferimenti, ovvero un'unica azione, ma strutturata, anche se in modo grossolano e chiaramente finalizzata alla definitiva collocazione dei rifiuti in loco*";

q) sui profili relativi all'accesso ai benefici CIP/6:

q1) Cons. Stato, sez. VI, 30 dicembre 2014, n. 6430, in *Foro amm.*, 2014, 3123, "*Quel che interessa, ai fini dell'accesso ai benefici Cip 6/92, non è la ipotetica autonomia di alcune parti dell'impianto, ma le concrete modalità di produzione dell'energia incentivata; non rileva quindi la capacità di incenerire rifiuti come processo industriale, in quanto di trasformazione, a prescindere dalla successiva produzione di energia elettrica, ma la giuridica, tecnica e*

pratica impossibilità per l'impianto stesso di produrre energia elettrica senza la strumentale attività di incenerimento. Un impianto di termovalorizzatore fruisce degli incentivi Cip 6/92 soltanto perché alimentato da rifiuti solidi urbani e da altri ad essi assimilati e tale assetto rende evidente la inscindibile connessione funzionale e strutturale tra la sezione di incenerimento e quella di produzione di energia, perché la seconda non può funzionare senza la prima e dall'altro lato solo l'energia immessa e derivante dall'incenerimento presenta le caratteristiche necessarie per accedere agli incentivi nei prezzi";

q2) Cons. Stato, sez. VI, 1 dicembre 2014, n. 5946, in *Foro amm.*, 2014, 3109, "*Ciò che rileva, ai fini del riconoscimento dell'incentivo Cip/6 è la produzione netta di energia, che si ottiene scomputando dalla energia immessa in rete in consumi di energia effettuati per produrla; è irrilevante la distinzione tra produzione di energia e trattamento di rifiuti o tra il carattere polifunzionale o monofunzionale dell'impianto, in quanto ciò che la normativa intende premiare è la produzione di energia realmente immessa in rete, che derivi da fonti rinnovabili o assimilate, quale l'incenerimento dei rifiuti. Ai fini dell'accesso ai benefici Cip 6/92 non è la ipotetica autonomia di alcune parti dell'impianto, ma le concrete modalità di produzione dell'energia incentivata; non rileva quindi la capacità di incenerire rifiuti come processo industriale, in quanto di trasformazione, a prescindere dalla successiva produzione di energia elettrica, ma la giuridica, tecnica e pratica impossibilità per l'impianto stesso di produrre energia elettrica senza la strumentale attività di incenerimento. Tra i criteri di priorità di gestione dei rifiuti (art. 179 d.leg. 3 aprile 2006 n. 152, recante «norme in materia ambientale») è compreso, sia pure in via sussidiaria, il recupero e l'impiego dei rifiuti come fonte di energia per la produzione di combustibili; tale utilizzo dei rifiuti consiste certamente in una attività unitaria (come si evince dalla normativa in materia, si veda l'art. 2 d.leg. 11 maggio 2005 n. 133, sui rifiuti come combustibile ai fini della produzione di energia), anche se al suo interno è ben possibile distinguere la energia prodotta che è strumentale (o ausiliaria) al funzionamento del termovalorizzatore e la energia effettivamente immessa, al netto, e destinata all'esterno; è vero, quindi, che l'incenerimento dei rifiuti è una attività industriale di trasformazione che sarebbe comunque da svolgere e che, in linea teorica, sarebbe ben possibile un impianto dedito esclusivamente in modo limitato alla combustione di rifiuti, senza generazione di elettricità; tuttavia, ne discenderebbe che, in tale caso, nulla spetterebbe a titolo di incentivi contemplati per la produzione di energia a mezzo di fonti rinnovabili o assimilate (tra queste ultime la combustione dei rifiuti); tali incentivi spettano solo al netto, e quindi escludendo l'energia*

compresa nei servizi ausiliari di centrale, senza l'apporto dei quali l'impianto di produzione di energia non potrebbe funzionare";

r) sull'utilizzo di una cava quale discarica: Cons. Stato, sez. V, 1 dicembre 2014, n. 5919, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2015, 166, con nota di Basso, *"Il proprietario del suolo, che sia imputabile in parte della contaminazione dello stesso per aver consentito l'aumento del livello di inquinamento dell'area, è legittimamente tenuto a predisporre un progetto di messa in sicurezza dell'area. E' legittima l'adozione di una ordinanza contingibile e urgente da parte del Sindaco in materia di tutela del suolo da rifiuti tossici e nocivi. Ai sensi dell'art. 184 comma 3 lett. b), d. lg. 3 aprile 2006 n. 152 sono rifiuti speciali quelli derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo. Il provvedimento di diffida a procedere alla bonifica di un terreno, in quanto esplicitamente finalizzato a prevenire pericoli per la pubblica incolumità, per l'igiene e la salute pubblica, adottato richiamando il d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, ha certamente natura di ordinanza contingibile e urgente, con la conseguenza che è di competenza esclusiva del Sindaco"*;

s) sul riparto di competenza fra Stato e regioni in materia di rifiuti, sulle discariche di inerti e sui rifiuti da materiali di demolizione:

s1) Corte cost., 23 luglio 2015, n. 180, e 14 luglio 2015, n. 149, in *Foro it.*, 2015, I, 3382, con richiami di dottrina e giurisprudenza;

s2) Corte cost., 2 dicembre 2013, n. 285, in *Foro it.*, 2014, I, 343; *Ambiente*, 2014, 381, con nota di TAGLIAFERRO; *Riv. giur. Ambiente*, 2014, 344 (m), con nota di VANETTI, ALOTTO; *Guida al dir.*, 2014, fasc. 3, 97, con nota di TOMASSETTI, "*È incostituzionale l'articolo unico l. reg. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 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). È inammissibile, per improprio utilizzo dello strumento della questione di costituzionalità in via principale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 l. reg. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 23 novembre 2012 n. 33, nella parte in cui la medesima risulta fondata sull'esito di un referendum popolare propositivo, il quale sarebbe stato erroneamente giudicato ammissibile da parte della commissione regionale per i procedimenti referendari, in relazione all'art. 7, 1° comma, lett. a), l. reg. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 giugno 2003 n. 19, in riferimento all'art. 15, 2° comma, dello statuto speciale per la Valle d'Aosta*";

t) Corte cost., 22 novembre 2016, n. 244., in *Riv. giur. edilizia,* 2017, I, 43 *"È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, 1º comma,*

d.l. 12 settembre 2014 n. 133 (c.d. «sblocca Italia»), come conv. dalla l. n. 164 del 2014, impugnato dalla regione Veneto - in riferimento agli art. 3, 117, 3 e 4 comma, 118 e 119 Cost. - in quanto l'individuazione, ivi prevista, degli impianti di trattamento esistenti o da realizzare favorirebbe irragionevolmente l'incenerimento dei rifiuti a discapito dell'economia del riciclaggio";

u) in tema di tassazione per il deposito in discarica: "Cass. civ., sez. trib., 24 giugno 2016, n. 13120, "*In tema di tassa per il deposito in discarica e, all'esito delle modifiche della l. n. 221 del 2015, in impianti d'incenerimento (c.d. «ecotassa»), tutto ciò che è conferito in discarica si presume rifiuto sottoposto al tributo previsto dall'art. 3, comma 24 e 53 l. n. 549 del 1995, sicché grava sulla parte che invoca una diversa natura dei materiali conferiti (nella specie, la frazione organica stabilizzata - Fos - e i sovvalli) al fine di ottenere l'esenzione o l'imposizione agevolata - quest'ultima prevista, «per gli scarti ed i sovvalli di impianto di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi anche palabili», nella misura pari al 20 per cento dell'ammontare fissato in via ordinaria - l'onere di provare la effettiva natura degli stessi*";

v) di interesse anche la "Comunicazione COM(2017)/34 final, del 26 gennaio 2017 della Commissione Europea "Al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni" concernente "Il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare", in www.ec.europa.eu/commission/index_it, in cui è esplicitamente indicato che "*La gerarchia dei rifiuti costituisce il pilastro portante della politica e della normativa dell'UE in materia di rifiuti ed è il fattore chiave per la transizione all'economia circolare. Il suo obiettivo principale è stabilire un ordine di priorità che riduca al minimo gli effetti nocivi sull'ambiente e ottimizzi l'efficienza delle risorse nella prevenzione e nella gestione dei rifiuti*" e che "*La presente comunicazione è incentrata sul recupero di energia dai rifiuti e sul suo ruolo nell'economia circolare. La termovalorizzazione è un concetto ampio che include molto più del semplice incenerimento dei rifiuti. In tale concetto rientrano, infatti, diversi processi di trattamento dei rifiuti in grado di generare energia (ad esempio sotto forma di elettricità e/o calore o di combustibili da rifiuti), ciascuno dei quali ha un differente impatto sull'ambiente e un diverso potenziale in termini di economia circolare. Lo scopo principale della presente comunicazione è garantire che il recupero di energia dai rifiuti nell'UE sostenga gli obiettivi del piano d'azione per l'economia circolare e sia pienamente coerente con la gerarchia dei rifiuti dell'UE. Inoltre, questa comunicazione esamina le possibilità di ottimizzare il ruolo dei processi di termovalorizzazione affinché contribuiscano al conseguimento degli obiettivi previsti dalla strategia dell'Unione dell'energia e dall'accordo di Parigi. Nel contempo, sottolineando*

l'importanza delle tecnologie comprovate per l'efficienza energetica, l'approccio ai processi di termovalorizzazione qui delineato intende fornire incentivi per l'innovazione e contribuire alla creazione di posti di lavoro di alta qualità. Al fine di conseguire questi obiettivi, la presente comunicazione:

– chiarisce la posizione dei differenti processi di termovalorizzazione all'interno della gerarchia dei rifiuti e le relative conseguenze in termini di sostegno finanziario pubblico (sezione 2);

– fornisce agli Stati membri orientamenti per migliorare l'utilizzo degli strumenti economici e la pianificazione delle capacità, nell'ottica di evitare o ovviare a potenziali sovraccapacità di incenerimento dei rifiuti (sezione 3); e

– individua le tecnologie e i processi che attualmente hanno le maggiori potenzialità in termini di ottimizzazione della produzione di energia e materiali, tenendo conto dei cambiamenti attesi nelle materie prime per i processi di termovalorizzazione (sezione 4)".