La Corte di giustizia UE 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.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione II, sentenza 24 ottobre 2019, C–212/18, *Prato Nevoso Termo Energy Srl*

Energia elettrica – Fonti rinnovabili – Bioliquido combustibile – Rifiuto – Disciplina

L'articolo 6, paragrafi 1 e 4, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, e l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, come modificata dalla direttiva (UE) 2015/1513 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, in combinato disposto, devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale in forza della quale un'istanza di autorizzazione a sostituire il metano – quale fonte di alimentazione di un impianto di produzione di energia elettrica che genera emissioni in atmosfera – con una sostanza ottenuta dal trattamento chimico di oli vegetali esausti deve essere respinta per la ragione che tale sostanza non è iscritta nell'elenco delle categorie di combustibili ottenuti dalla biomassa autorizzati a tal fine e che detto elenco può essere modificato solo con decreto ministeriale la cui procedura di adozione non è coordinata con la procedura amministrativa di autorizzazione dell'utilizzo di tale sostanza come combustibile, se lo Stato membro ha potuto ritenere, senza incorrere in un errore manifesto di valutazione, che non sia stato dimostrato che l'utilizzo di tale olio vegetale, in simili circostanze, soddisfa le condizioni previste all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/98 e, in particolare, è privo di qualsiasi possibile effetto nocivo sull'ambiente e sulla salute umana. Spetta al giudice del rinvio verificare se tale ipotesi ricorra nel procedimento principale (1).

(1) I. – Secondo la Corte di giustizia UE, è conforme al diritto europeo la disciplina nazionale che nega l'autorizzazione all'utilizzo, per la produzione di energia da fonti rinnovabili, di bioliquidi (nella specie derivanti dal trattamento chimico di oli vegetali esausti) che non siano iscritti nell'elenco delle categorie di combustili ottenuti da biomasse autorizzate

ovvero in relazione ai quali non sia possibile fornire la prova che tali sostanze siano prive di qualsiasi possibile effetto nocivo sull'ambiente e sulla salute umana.

II. – La questione pregiudiziale era stata sollevata dal T.a.r. per il Piemonte, sez. II, ordinanza 15 marzo 2018, n. 318 (oggetto della News US, in data 21 marzo 2018, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti) ed era 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 dal 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.

Il T.a.r. ha, quindi, rimesso alla Corte di giustizia 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.

III. – Con la sentenza in rassegna, la Corte, dopo aver analizzato la normativa interna ed europea, ha osservato quanto segue:

a) l'art. 3, punto 1, della direttiva 2008/98 definisce la nozione di "rifiuto" come qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi e il successivo art. 6, par. 1, descrive le condizioni al ricorrere delle quali una sostanza cessa di essere rifiuto in seguito a un'operazione di recupero o riciclaggio;
b) in base all'art. 6, par. 4, della direttiva, gli Stati membri possono decidere caso per caso se determinati rifiuti abbiano cessato di essere tali, pur essendo gli stessi Stati

tenuti a notificare alla Commissione le norme e le regole tecniche adottate a tale riguardo;

c) poiché la cessazione della qualifica di rifiuto porta alla cessazione della protezione che il diritto che disciplina i rifiuti garantisce per quanto riguarda l'ambiente e la salute umana, è necessario garantire il rispetto delle condizioni poste dal paragrafo 1, lettere da a) a d), del medesimo art. 6 e, in particolare, tenere conto di qualsiasi effetto nocivo possibile della sostanza o dell'oggetto sull'ambiente e sulla salute umana;
d) in mancanza di criteri armonizzati a livello europeo, lo Stato membro può ritenere che i criteri per garantire il rispetto della cessazione della qualifica di rifiuti siano indicati in un atto interno di portata generale. Occorre, tuttavia, che l'atto normativo interno non preveda che la cessazione della qualifica di rifiuto sia esclusa in modo assoluto, in caso di mancato rispetto dei criteri indicati dalla normativa nazionale. Gli Stati membri hanno un ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda la fissazione di modalità procedurali adeguate e per l'esame nel merito del rispetto delle condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto;
e) l'art. 6, par. 4, della direttiva 2008/98 non consente, in linea di principio, a un detentore di rifiuti di esigere l'accertamento della cessazione della qualifica di rifiuto da parte dell'autorità competente dello Stato membro o da parte di un giudice;
f) il diritto dell'Unione non esclude, in linea di principio, che debba essere soggetto alla normativa nazionale in materia di recupero energetico di rifiuti l'utilizzo come combustibile, in un impianto che produce emissioni in atmosfera, di una sostanza ottenuta dai rifiuti, per il fatto che questa non rientri in alcuna delle categorie iscritte nell'elenco dei combustibili autorizzati, prevedendo al contempo che tale elenco possa essere modificato solo con atto interno di portata generale come un decreto ministeriale;
g) nel caso di specie, la normativa nazionale, in considerazione del fatto che gli oli vegetali oggetto di tale procedimento non sono iscritti nell'elenco dei combustibili autorizzati, ha come effetto che detta sostanza debba essere considerata un rifiuto e non un combustibile;
h) spetta, poi, al giudice dello Stato membro verificare che la mancata iscrizione di detti oli vegetali nell'elenco dei combustibili autorizzati risulti da un'applicazione giustificata del principio di precauzione;
i) tuttavia, come da costante orientamento della giurisprudenza europea, la Corte può fornire al giudice nazionale ogni indicazione utile a risolvere la controversia di cui è investito e, nel caso di specie:

i1) la circostanza che l'autorità nazionale competente accerti che, una volta soddisfatti certi criteri, un rifiuto determinato perde la sua qualità di rifiuto in relazione a un particolare utilizzo, non comporta che detto rifiuto cessi di essere tale quando è destinato ad altri fini, dovendosi verificare tale rispetto separatamente per ciascuno di tali utilizzi;

i2) le circostanze che l'utilizzo dell'olio vegetale comporti una riduzione delle emissioni associate alla combustione di metano e che l'olio vegetale rispetti la norma tecnica UNI applicabile ai biocombustibili liquidi non sono idonee a dimostrare che tale olio può essere utilizzato senza mettere in pericolo la salute umana e senza danneggiare l'ambiente, lasciando impregiudicati gli eventuali effetti ambientali derivanti dalla combustione degli oli vegetali;

i3) l'esistenza di un certo grado di incertezza scientifica relativa ai rischi ambientali associati alla cessazione della qualifica di rifiuto, come gli oli di cui al procedimento principale, può indurre uno Stato membro, tenuto conto del principio di precauzione, a decidere di non includere tale sostanza nell'elenco dei combustibili autorizzati.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

j) con riferimento alla cessazione della qualifica di rifiuto ai sensi dell'art. 6, par. 4, della direttiva 2008/98/CE si vedano:

j1) Corte di giustizia UE, 28 marzo 2019, C-60/18, *As Tallinna Vesi AS* (*Foro it*., 2019, IV, 325), secondo cui "*L'art. 6, par. 4, direttiva 2008/98/Ce del parlamento europeo e del consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, deve essere interpretato nel senso che esso: non osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in forza della quale, qualora non sia stato definito alcun criterio a livello dell'Unione europea per la determinazione della cessazione della qualifica di rifiuto per quanto riguarda un tipo di rifiuti determinato, la cessazione di tale qualifica dipende dalla sussistenza per tale tipo di rifiuti di criteri di portata generale stabiliti mediante un atto giuridico nazionale, e non consente a un detentore di rifiuti, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, di esigere l'accertamento della cessazione della qualifica di rifiuto da parte dell'autorità competente dello stato membro o da parte di un giudice di tale stato membro*";

j2) Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 1229 (*Foro it*., 2018, III, 189; *Riv. giur. ambiente*, 2018, 374, con nota di GUBELLO), secondo cui "*Posto che: 1) la direttiva 2008/98/Ce, relativa ai rifiuti, che disciplina la cessazione della qualifica di «rifiuto» riservandola alla normativa comunitaria, non riconosce il potere di valutazione «caso per caso» ad enti e/o organizzazioni interne allo stato, ma solo allo*

stato medesimo, che assume anche l'obbligo di interlocuzione con la commissione; 2) la predetta valutazione non può che intervenire, ragionevolmente, se non con riferimento all'intero territorio di uno stato membro, le regioni non hanno il potere di definire cosa è da intendersi o meno come rifiuto";

j3) Corte di giustizia 7 marzo 2013, causa C-358/11, *Lapin luonnonsuojelupiiri ry* (*Foro it*., 2013, IV, 227), secondo cui il diritto dell'Unione non esclude per principio che un rifiuto considerato pericoloso possa cessare di essere un rifiuto ai sensi della direttiva 2008/98/Ce del parlamento europeo e del consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, se un'operazione di recupero consente di renderlo utilizzabile senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente e se, peraltro, non viene accertato che il detentore dell'oggetto di cui trattasi se ne disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsene ai sensi dell'art. 3, punto 1, della medesima direttiva, il che spetta al giudice del rinvio verificare;

j4) in dottrina: AMENDOLA, *Fine rifiuto dopo recupero: quando si verifica veramente?*, in *www.industrieambiente.it*, ottobre 2016; ID., *Fine rifiuto (EoW) caso per caso: questa volta il ministero dell'ambiente ha esagerato*, id., dicembre 2016, e in *www.lexambiente.it*, gennaio 2017; ID., *End of Waste e Consiglio di Stato: solo lo Stato può intervenire sulla cessazione della qualifica di rifiuto*, id., marzo 2018; ID., *End of Waste, recupero di rifiuti e Consiglio di Stato. Chiariamo le responsabilità*, id., maggio 2018; ID., *EoW-fine rifiuto: situazione attuale e possibili soluzioni tampone,* id., febbraio 2019; ID., *Rifiuti con codici a specchio, fanghi di depurazione contaminati e cessazione della qualità di rifiuto (EoW). La Corte europea si schiera con la Cassazione e con il Consiglio di Stato*, id., aprile 2019; FICCO, *End of Waste: una sentenza sbagliata che non ha rango di «diritto consolidato»*, in *www.reteambiente.it*, news, 20 marzo 2018; PIEROBON, *Fuori dal nichilismo con l'EoW?*, in *www.lexambiente.it*, agosto 2016; PIPERE, *End of Waste: sempre più difficoltà per il riciclo rifiuti!*, in *www.tuttoambiente.it*; BOLOGNA, *L'End of Waste dopo la sentenza del Consiglio di Stato n. 1229 pubblicata il 28 febbraio 2018,* ibid.; MEDUGNO, *Senza EoW non c'è circolarità*, in *www.lexambiente.it*, giugno 2018; MAGLIA-SUARDI, *Il recupero di rifiuti dopo la sentenza 1229/18 del Consiglio di Stato: fine dell'EoW o della corretta gestione dei rifiuti?*, id., maggio 2018; BERTUZZI, *La cessazione della qualifica di rifiuto. Ricostruzione della disciplina in materia di End of Waste alla luce della sentenza del Consiglio di Stato 1229/18,* in *www.ambienterosa.net*; MURATORI, *Dall'avvocato generale dell'Ue un approccio innovativo sul nodo dell'EoW, se la Corte di giustizia ne condividerà le conclusioni*, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, 5;

ID., *End of Waste: dalla Corte di giustizia Ue un «no» (con aperture) alle conclusioni dell'avvocato generale*, ibid., 370;

k) sugli oneri di certificazione imposti alla gestione di bioliquidi si veda Corte di giustizia UE, sezione II, sentenza 4 ottobre 2018, C-242/17, *L.E.G.O. s.p.a.* (oggetto della News US, in data 17 ottobre 2018, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), secondo cui:

k1) "*l'articolo 18, paragrafo 7, della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, letto in combinato disposto con la decisione di esecuzione 2011/438/UE della Commissione, del 19 luglio 2011, relativa al riconoscimento del sistema ISCC «International Sustainability and Carbon Certification» per la verifica del rispetto dei criteri di sostenibilità di cui alle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2009/28 e 2009/30/CE, deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale imponga agli operatori economici, per la certificazione della sostenibilità dei bioliquidi, oneri specifici, diversi e più ampi rispetto a quelli previsti da un sistema volontario di certificazione della sostenibilità, quale il sistema ISCC, riconosciuto dalla citata decisione di esecuzione, adottata dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva summenzionata, nella misura in cui tale sistema è stato approvato soltanto per i biocarburanti e gli oneri suddetti riguardano soltanto i bioliquidi*";

k2) "*Il diritto dell'Unione, e in particolare l'articolo 34 TFUE e l'articolo 18, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2009/28, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, imponga un sistema nazionale di verifica della sostenibilità dei bioliquidi, il quale stabilisca che tutti gli operatori economici che intervengono nella catena di consegna del prodotto considerato, anche quando si tratti di intermediari che non conseguono alcuna disponibilità fisica delle partite di bioliquidi, sono tenuti a rispettare taluni obblighi di certificazione, di comunicazione e di informazione scaturenti da detto sistema*";

k3) pertanto, da un lato, non contrasta con il diritto euro-unitario la disciplina nazionale di cui al d.m. 23 gennaio 2012, che impone oneri di certificazione della sostenibilità dei bioliquidi più ampi rispetto a quelli risultanti dalla normativa europea, dall'altro, che non sia in contrasto con la suddetta disciplina la previsione nazionale che onera di adempimenti certificativi anche gli intermediari che non hanno alcuna disponibilità materiale dei bioliquidi stessi, in quanto privi di depositi;

l) sui certificati verdi:

l1) in dottrina: V. COLCELLI, *La natura giuridica dei certificati verdi*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, fasc. 2, pag. 179; A. GRATANI, *L'UE favorisce la proliferazione dei certificati energetici «multicolori» diversamente regolamentati,* in *Riv. giur. ambiente*, 2014, fasc. 6, pag. 728;

l2) nella giurisprudenza europea, Corte di giustizia UE, grande sezione, 1 luglio 2014, C-573/12, *Ålands Vindkraft* (*Appalti & Contratti*, 2014, fasc. 7, 91 (m); *Dir. trasporti*, 2015, 551 (m); *Riv. giur. ambiente*, 2014, 727 (m), con nota di GRATANI);

m) sulla procedura per l'inserimento di nuovo combustibile da biomassa nell'ambito dell'Allegato X del d.lgs. n. 152 del 2006, si veda Cons. Stato, sez. consultiva atti normativi, 20 gennaio 2016, n. 67, che ha espresso 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, C-113/12, *Brady c. Environmental Protection Agency* (*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* (*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 (*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 (*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.