

FERTILIZZANTI: IL D.LGS. 75/2010 NON BASTA A DETERMINARE L'END OF WASTE

DI PAOLA MARTINO E ALESSIA MIRANTI

TAR LOMBARDIA — MILANO, N. 679 DEL 26/02/2025

Il D. Lgs. n. 75/2010 non ha ad oggetto la definizione dei criteri specifici per la cessazione della qualifica di rifiuto degli ammendanti ottenuti dal compostaggio dei rifiuti organici ed è, invece, volto a disciplinare la produzione di fertilizzanti e la loro immissione sul mercato come concimi, ammendanti, correttivi e prodotti correlati; di conseguenza, ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto degli ammendanti non è sufficiente attenersi alla disciplina contenuta nel D. Lgs. n. 75/2010 ed è invece necessario conseguire il rilascio di un'autorizzazione end of waste specifica e quindi "caso per caso".

* * *

Con la sentenza in commento, il TAR Milano ha accolto il ricorso di una società operante nel settore del recupero dei rifiuti per la produzione di compost di qualità ed ha conseguentemente annullato la determinazione della Provincia di Como recante il riesame e contestuale modifica dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), nella parte in cui aveva imposto alla società l'obbligo di caratterizzare i rifiuti non pericolosi conferiti dai relativi produttori all'impianto della medesima.

Il TAR ha, tuttavia, rigettato il ricorso della società ricorrente là dove volto a contestare alcune prescrizioni inserite nell'Allegato Tecnico al provvedimento di riesame dell'AIA per effetto del recepimento del parere reso da ARPA, ai sensi del 184-ter comma 3 del D. Lgs. n. 152/2006, vale a dire nell'ambito della definizione dei criteri end of waste c.d. "caso per caso".

Il presente contributo si concentra in particolare su questa seconda statuizione della sentenza, la quale si fonda su argomentazioni di carattere generale, aventi rilevanti implicazioni sulla diffusione dello strumento dell'end of waste.

Inquadramento normativo

La disciplina di matrice europea dell'end of waste — contenuta nell'art. 6 della Direttiva Quadro sui Rifiuti (CE) n. 2008/98, come modificata dalla Direttiva (UE) n. 2018/851 e recepita nell'ordinamento italiano dall'art. 184 ter, D. Lgs. n. 152/2006 — stabilisce le condizioni e le modalità di individuazione dei criteri specifici per verificare se, all'esito di un'operazione di recupero o riciclaggio, determinate categorie di rifiuti abbiano cessato di essere tali.

In questa sede, non si intendono ripercorrere le complicate vicissitudini giurisprudenziali e legislative che hanno condotto al formale riconoscimento, all'interno della normativa in materia, dell'end of waste c.d. "caso per caso", ovvero definito all'interno delle singole autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211 e di cui al titolo III-bis della parte seconda del D. Lgs. 152/2006, limitandosi a ricordare che è possibile avvalersi di tale tipologia di end of waste soltanto ove non vi siano criteri specifici definiti a livello europeo o nazionale (in quest'ultimo caso, con decreti del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, ai sensi del comma 2 del citato art. 184-ter del D. Lgs. 152/2006)¹.

Più specificamente, per effetto della riforma in chiave semplificatoria, operata dal D.L. n. 77/2021, conv., con mod. dalla L. 108/2021, l'art. 184-ter, comma 3, D. Lgs. n. 152/2006 prevede oggi che i criteri end of waste “caso per caso” siano definiti nell'ambito dei procedimenti autorizzatori, previo parere obbligatorio e vincolante dell'ISPRA o dell'ARPA territorialmente competente.

Tale parere è finalizzato, come precisato dalle Linee Guida SNPA 41/22 (“Linee Guida per l'applicazione della disciplina End of Waste di cui all'art. 184 ter, comma 3 ter, del D. Lgs. 152/2006”) alla “*valutazione della sussistenza delle condizioni di cui al comma 1ⁱⁱ dell'articolo 184-ter e ai criteri dettagliatiⁱⁱⁱ ai sensi del comma 3 del medesimo articolo*”.

Ebbene, con riferimento ai concimi, si sono riscontrati casi in cui i requisiti previsti dall'art. 184-ter sono stati ritenuti sussistenti sulla base del (solo) rispetto del D. Lgs. n. 75/2010 (recante “Riordino della disciplina in materia di fertilizzanti”) e altri casi in cui invece le ARPA hanno ritenuto necessario imporre prescrizioni ulteriori (e a volte gravose) rispetto a quelle contenute nel D. Lgs. n. 75/2010, con conseguenti disomogeneità tra imprese operanti nel medesimo settore.

Il contesto lombardo

In Regione Lombardia, presumibilmente anche in ragione dell'ampio numero di attività industriali presenti sul territorio, è stata sin da subito avvertita l'esigenza di circoscrivere i casi nei quali si rendesse necessario acquisire il parere ARPA, nel corso dei procedimenti autorizzatori di definizione dei criteri end of waste “caso per caso”. Per tale ragione, la Regione Lombardia si è dotata, sin dal 2021 e, dunque, all'indomani dell'introduzione dell'obbligo di acquisizione di tale parere, di particolari disposizioni di difficile coordinamento con la normativa nazionale, le quali definiscono i casi nei quali non si ritiene necessario acquisire il parere ARPA (ad esempio, quando vi siano “*Altri criteri nazionali “end of waste” contenenti tutti i punti necessari ai sensi dell'art. 184-ter*”, oppure quando vi sia il “*Rispetto dei criteri procedure semplificate (DM 05/02/1998, DM 161/02, DM 269/05), ma quantitativi superiori*” o, ancora, nel caso di “*End of waste caso per caso nel rispetto di linee guida regionali*” redatte con il contributo di ARPA).

Sulla scorta delle citate disposizioni, il caso specifico dei fertilizzanti ha creato una sorta di “cortocircuito” procedurale – oggi risolto dalla sentenza in esame –, poiché, a parere di alcuni operatori privati attivi nel settore in questione – tra i quali la società ricorrente nella causa in commento – non sussisterebbe l'obbligo di acquisire il parere ARPA, laddove sia garantito il rispetto delle disposizioni di cui al D. Lgs. n. 75/2010.

A complicare ulteriormente il quadro, vi era (e vi è) anche la circostanza che la D.G.R. Lombardia n. XII/3398/2020 (contenente gli indirizzi per l'applicazione delle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (MTD-BAT) per il trattamento dei rifiuti, nell'ambito dei procedimenti di riesame delle AIA), nell'allegato *Protocollo di accettazione e gestione dei rifiuti in impianti di compostaggio*, sembra ricollegare la qualifica di end of waste al rispetto da parte degli ammendanti e del compost ai dettami del D. Lgs. n. 75/2010, nonché, nelle more della revisione dello stesso – necessaria al recepimento del Regolamento (UE) n. 2019/1009 sui fertilizzanti – anche ad ulteriori requisiti che rendessero il prodotto altresì conforme a tale ultimo Regolamento.

La questione risulterebbe essere stata comunque affrontata internamente dall'amministrazione regionale, la quale, con una nota dirigenziale del 29 marzo 2022 (recante direttive regionali per l'applicazione, agli impianti di compostaggio, della disciplina in tema di cessazione della qualifica di rifiuto) ha sostenuto «*di ritenere necessario il parere obbligatorio di ARPA per la produzione di fertilizzanti da rifiuti secondo il d.lgs n. 75/2010, in quanto c.d. “end of waste caso per caso”*», con ciò aderendo a un'interpretazione non condivisa da molti operatori del settore, nonché dalla società ricorrente nel caso in commento.

La sentenza del TAR Milano

In tale complicato contesto, interviene la sentenza del TAR Milano, che sostanzialmente conferma l'interpretazione secondo la quale, anche ove siano rispettati tutti i criteri del D. Lgs. n. 75/2010, si ricada comunque nell'ipotesi del comma 3 dell'art. 184-ter e che dunque si renda necessario il parere ARPA.

Si ritiene utile esporre nel dettaglio il caso in esame.

Come detto, la controversia esaminata dal TAR Milano ha ad oggetto una cd. “autorizzazione caso per caso” rilasciata dalla Provincia di Como nell’ambito del riesame dell’AIA della ricorrente.

Ad avviso della società ricorrente, il D. Lgs. n. 75/2010 stabilisce, in maniera completa e uniforme su tutto il territorio nazionale, i criteri specifici, coerenti con le condizioni individuate dal cit. art. 6 della Direttiva Quadro sui Rifiuti, per la cessazione della qualifica di rifiuto degli ammendanti ottenuti dal compostaggio dei rifiuti organici. Di conseguenza, ai fini della cessazione della qualifica di rifiuti degli ammendanti in parola, sarebbe sufficiente attenersi alla disciplina contenuta nel D. Lgs. n. 75/2010 e non sarebbe, invece, applicabile la procedura end of waste “caso per caso” adottata dalla Provincia di Como in sede di riesame dell’AIA della ricorrente.

La sentenza del TAR Milano in commento respinge la tesi della ricorrente osservando che *“Il decreto legislativo n. 75/2010 non ha ad oggetto la definizione della c.d. “end of waste”, perché concerne il riordino e la revisione della disciplina in materia di fertilizzanti e definisce le condizioni e le caratteristiche in presenza delle quali i prodotti possono essere immessi sul mercato come concimi CE, nonché come concimi nazionali, ammendanti, correttivi e prodotti correlati immessi sul mercato (cfr. sul tema Tar Toscana, sez. II, 30 dicembre 2024, n. 1592)”*.

Più specificamente, il D. Lgs. n. 75/2010 — che ha recepito in Italia il Regolamento (CE) n. 2003/2003 relativo ai concimi (oggi abrogato) e, più recentemente, alcune previsioni del Regolamento (UE) n. 2019/1009^{iv} — disciplina solo uno dei numerosi profili che, invece, dovrebbero consentire di comprovare il rispetto delle condizioni in presenza delle quali un rifiuto sottoposto ad operazione di recupero o riciclaggio può cessare di essere tale, vale a dire i criteri di qualità degli ammendanti ottenuti dall’operazione di recupero, coerenti con le norme di prodotto applicabili (criteri speculari rispetto alla condizione cui al cit. art. di cui al cit. art. 6, para. 1, lett. c), della Direttiva Quadro Rifiuti). Sotto tale profilo, i criteri e i parametri posti dal D. Lgs. n. 75/2010 possono costituire riferimento tecnico e normativo utile al fine di stabilire le caratteristiche che i prodotti ottenuti dal recupero dei rifiuti organici devono possedere per poter essere utilizzati quali fertilizzanti.

Per contro, il D. Lgs. n. 75/2010 non individua le categorie di rifiuti ammissibili al processo di trattamento né disciplina le operazioni di recupero consentite né, più in generale, contiene gli altri criteri specifici per la disciplina “end of waste”.

In altre parole, *“la correlazione ad un diverso quadro normativo europolitano non consente di ritenere che il d.lgs n. 75/2010 sia stato adottato per disciplinare il c.d. “end of waste””* poiché *“la ratio complessiva che informa il d.lgs n. 75/2010 è rivolta al prodotto finale”*.

Ad ulteriore sostegno del rigetto del ricorso della società, il TAR ricorda che l’art. 184ter D. Lgs. n. 152/2006 ha stabilito espressamente che la normativa tecnica e di dettaglio, specificamente concepita per la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto, debba essere adottata con provvedimenti ministeriali, eventualmente con valore regolamentare, e non con un atto avente forza e valore di legge.

Alla luce delle argomentazioni sopra richiamate, la sentenza n. 679/2025 del TAR Milano conclude che *“l’operato della Provincia si sottrae alle censure mosse dalla ricorrente, perché, in assenza di una normativa nazionale che detti criteri specifici, trova applicazione il comma 3 dell’art. 184 ter del d.l.g. n. 152/2006, sicché spetta proprio all’Ente locale la definizione di criteri dettagliati, previo parere dell’ARPA”*.

Alcune osservazioni

Lasciando in disparte le ragioni di carattere più formale in forza delle quali il TAR ha negato l’idoneità del D. Lgs. n. 75/2010 a costituire criterio nazionale end of waste (ovvero la mancata adozione dello stesso nelle forme del decreto ministeriale, come previsto dal comma 2 dell’art. 184-ter) – aspetto che forse meriterebbe

un ripensamento *de iure condendo* –, interessa in questa sede soffermarsi sulle altre argomentazioni addotte dal TAR per giungere alle predette conclusioni.

Secondo il TAR, il D. Lgs. n. 75/2010 non sarebbe idoneo a definire l'end of waste del compost, poiché esso sarebbe tutto incentrato nella definizione delle caratteristiche che il prodotto deve assumere per essere utilizzabile come fertilizzante e non su quelle necessarie per perdere la qualifica di rifiuto, specificamente inerenti al processo di recupero dello stesso.

La sentenza in commento sembra, dunque, non ammettere che tali aspetti possano invece coincidere in tutti i casi – compreso, secondo i ricorrenti, quello dei fertilizzanti – nei quali il rispetto della normativa di prodotto, la quale prenda in considerazione anche gli aspetti di tutela sanitaria e ambientale, garantisca anche il rispetto delle condizioni di cui all'art. 184-ter, comma 1.

D'altro canto, non appare irragionevole ritenere che, nel caso dei fertilizzanti, il rispetto del D. Lgs. n. 75/2010 consenta, *ex sé*, di ritenere integrato il requisito dello “scopo specifico” (lett. a] dell'art. 184-ter), dell'esistenza di “un mercato o una domanda” (lett. b] dell'art. 184-ter), del soddisfacimento dei “requisiti tecnici per gli scopi specifici” e del rispetto della “normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti” (lett. c] dell'art. 184-ter).

Sebbene possano apparire comprensibili, a normativa invariata, le ragioni per le quali la sentenza del TAR Milano abbia adottato un approccio formalista rispetto alla possibilità di ravvisare in norme di rango primario, non concepite originariamente con tale funzione, una disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate categorie di prodotti, non si può fare a meno di notare che tale impostazione rischia di frenare lo sviluppo di filiere del riciclo fortemente consolidate e standardizzate (come quella della produzione del compost) che sono, peraltro, in larga parte funzionali alla efficacia e remuneratività della raccolta differenziata dei rifiuti urbani. La necessità di acquisire il parere di ARPA può, infatti, determinare un allungamento delle tempistiche del procedimento autorizzativo nell'ordine di mesi^v e una sconcertante incertezza sull'esito dello stesso, con possibili e a volte rilevanti disomogeneità territoriali (poco giustificabili a fronte di una filiera — quella volta alla produzione del compost — che presenta, a quanto consta, marginali differenze sito-specifiche, di per loro non idonee a giustificare l'imposizione di prescrizioni differenti a seconda dell'ARPA competente).

E ciò, laddove, invece, il doveroso incoraggiamento dell'attività di impresa — a maggior ragione in un settore quale quello del recupero del verde e della frazione organica dei rifiuti urbani — passa in primis dalla semplificazione delle procedure amministrative e dalla prevedibilità degli oneri imponibili al privato, con eliminazione di quelli non strettamente necessari.

Un tentativo di ovviare, a normativa immutata, alle criticità su esposte potrebbe consistere nell'adozione, da parte del SNPA, di Linee Guida end of waste “di filiera” che definiscano gli standard di redazione dei pareri ex art. 184-ter, comma 3, D. Lgs. n. 75/2010, quantomeno per quei settori nei quali non vi siano notevoli differenze “caso per caso”.

Non si può comunque non rilevare come l'inerzia governativa nella definizione di criteri nazionali end of waste ai sensi del citato art. 184-ter, comma 2, quantomeno nei settori economici dove (come nel caso dei fertilizzanti) esiste un processo di produzione e un mercato ben consolidati, non sia più tollerabile, tenendo anche conto dell'ormai risalente introduzione dell'istituto dell'end of waste nell'ordinamento italiano (2010)^{vi}. La lacuna appare viepiù rilevante allorché si tratti di agevolare le forme di recupero più virtuose secondo la gerarchia di matrice europea della gestione dei rifiuti, la quale privilegia il riciclaggio – come nel caso di specie –, rispetto alle altre forme di recupero.

ⁱ Per quel che riguarda i fertilizzanti, in proposito, si veda il Regolamento (UE) n. 2019/1009, relativo alla messa a disposizione sul mercato di prodotti fertilizzanti dell'UE, che definisce, all'art. 19, anche i criteri specifici nel rispetto dei quali un materiale che costituisce un rifiuto può cessare di essere tale se contenuto in un prodotto fertilizzante conforme.

ⁱⁱ Si ricorda che le condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto ai sensi dell'art. 184-ter sono le seguenti:

- a) la sostanza o l'oggetto sono destinati a essere utilizzati per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

ⁱⁱⁱ I criteri dettagliati che devono essere definiti all'interno delle autorizzazioni comprendono:

- a) materiali di rifiuto in entrata ammissibili ai fini dell'operazione di recupero;
- b) processi e tecniche di trattamento consentiti;
- c) criteri di qualità per i materiali di cui è cessata la qualifica di rifiuto ottenuti dall'operazione di recupero in linea con le norme di prodotto applicabili, compresi i valori limite per le sostanze inquinanti, se necessario;
- d) requisiti affinché i sistemi di gestione dimostrino il rispetto dei criteri relativi alla cessazione della qualifica di rifiuto, compresi il controllo della qualità, l'automonitoraggio e l'accreditamento, se del caso;
- e) un requisito relativo alla dichiarazione di conformità.

^{iv} Senza con ciò riprodurre la disciplina end of waste, sulla quale v. *infra*.

^v Secondo le citate Linee Guida, "ISPRAR/ARPA/APPA, entro il termine di 90 giorni dalla richiesta formale dell'Autorità Competente, esprime il parere finalizzato esclusivamente alla verifica degli aspetti ambientali".

^{vi} Si ricorda in proposito che il Regolamento (UE) n. 2019/1009 si applica, a decorrere dal 16 luglio 2022 (data a partire dalla quale è abrogato il cit. Regolamento (CE) n. 2003/2003), ai soli "prodotti fertilizzanti dell'UE", ossia ai concimi, ammendanti, correttivi, ecc. che rechino la marcatura CE a momento della immissione sul mercato (artt. 1(1) e 2(1) ptt. 1) e 2) del Regolamento), con la conseguenza che la disciplina end of waste contenuta all'art. 19 del Regolamento ha applicazione limitata.