

L'INDIVIDUAZIONE “CASO PER CASO” DELL' END OF WASTE (EoW)

DI FEDERICO BOEZIO E CLAUDIA GALDENZI

Consiglio di Stato, Sez. IV – 11 luglio 2025, n. 6062

L'art. 184ter del D.Lgs. n. 152/2006, nel testo vigente come in quello precedente, assegna all'Amministrazione regionale competente al rilascio del Provvedimento Autorizzativo Unico Regionale (PAUR) il potere di individuare, anche in assenza di un decreto ministeriale specifico, la perdita della qualifica di rifiuto dei materiali derivanti dai processi di recupero (EoW).

Con la sentenza in esame il Consiglio di Stato si è nuovamente pronunciato sul potere delle Regioni (o delle Province, quando da queste delegate) di definire a quali condizioni il rifiuto sottoposto a un'operazione di recupero cessi di essere tale, trasformandosi in un prodotto, escluso quindi dal regime dei rifiuti.

Il contenzioso nasceva infatti dall'istanza rivolta a Regione Lombardia per il rilascio di un provvedimento autorizzativo unico (PAUR) riferito a un impianto destinato al recupero del rifiuto cd. “car fluff” dal quale ottenere prodotti combustibili, liberamente riutilizzabili per uso industriale (processo di End of Waste - EoW).

La Regione aveva archiviato l'istanza seguendo l'orientamento giurisprudenziale espresso dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 1229/2018, secondo il quale la competenza per definire i requisiti specifici dell'EoW spetterebbe esclusivamente all'autorità statale, cosicché le Regioni non avrebbero il potere di procedervi autonomamente con i provvedimenti autorizzatori relativi alla realizzazione e alla messa in esercizio del singolo impianto di trattamento rifiuti.

Il TAR Lombardia aveva però annullato il provvedimento regionale di archiviazione, avendo riconosciuto alla Regione il potere di valutare se nel caso concreto vi fossero i presupposti dell'EoW e, nell'ipotesi di accertamento positivo, di rilasciare il PAUR per la realizzazione e la messa in esercizio dell'impianto.

La pronuncia di primo grado è stata confermata dal Consiglio di Stato con la sentenza qui in esame e a suo fondamento la Quarta Sezione ha posto un'approfondita e dettagliata ricostruzione dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale sul tema dell'EoW.

Nel quadro legislativo vigente, la materia dell'EoW è compiutamente disciplinata nell'art. 184ter del D.Lgs. n. 152/2006, così come modificato dall'art. 14bis del D.L. 3/9/2019 n. 101 (convertito nella L. 2/11/2019 n. 128). La modifica legislativa del 2019 è stata introdotta per adeguare il testo previgente dell'art. 184ter al disposto in materia di EoW dettato dall'art. 6, par. 1, della Direttiva europea 2008/98/CE, nel testo a sua volta modificato dalla Direttiva 2018/851/UE del 30 maggio 2018 (parte del cd. “pacchetto economia circolare”).

L'art. 184ter, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 conferma, anche nel testo oggi vigente, che i criteri specifici per la cessazione della qualifica di rifiuto devono essere elaborati in modo conforme a determinate condizioni generali:

- a) la sostanza o l'oggetto devono essere 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 umanaⁱ.

L'art. 184ter D.Lgs. n. 152/2006, nel testo oggi vigente, al secondo comma precisa che i criteri specifici per la cessazione della qualifica di rifiuto sono definiti, sempre nel rispetto delle condizioni generali sopra indicate, seguendo un sistema gerarchico così ordinato: i criteri specifici previsti dai regolamenti europei prevalgono, nell'ambito del loro rispettivo campo di applicazione, sui criteri specifici definiti - "caso per caso" per tipologie di rifiuti - nei decreti ministeriali, laddove i regolamenti europei e i decreti ministeriali abbiano ad oggetto le stesse tipologie di rifiutiⁱⁱ.

Infine, come sottolineato nella sentenza in commento, il terzo comma dell'art. 184ter nel testo vigente prevede espressamente che se i criteri specifici di cessazione della qualifica di rifiuto non sono definiti né con regolamenti europei, né con decreti ministeriali, allora alle Regioni spetta il potere di individuare i suddetti criteri nell'ambito dei procedimenti di rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione e/o messa in esercizio del singolo impianto di recupero (autorizzazioni ex artt. 208, 209, 211 e l'AIA di cui al Titolo III bis della Parte II del D.Lgs. n. 152/2006)ⁱⁱⁱ.

Alle Regioni, quindi, la normativa nazionale vigente attribuisce uno spazio di intervento "caso per caso", riferito però al singolo impianto e al singolo processo di recupero di rifiuti e non invece a un'intera tipologia di rifiuti, come avviene se i criteri specifici di EoW sono definiti mediante regolamenti europei o decreti ministeriali.

La sentenza in commento è di interesse in quanto, oltre a esaminare la legislazione europea e nazionale vigente in materia di EoW, aggiunge che il potere oggi espressamente assegnato alle Regioni di procedere "caso per caso" era in realtà già previsto nella previgente normativa, in particolare sin dall'entrata in vigore dell'art. 9bis, comma 1 lettera a) del D.L. 6/11/2008 n. 172^{iv} e, poi, anche nella prima versione dell'art. 184ter D.Lgs. n. 152/2006, introdotta con il D.Lgs. 3/12/2010, n. 205.

La posizione assunta dal Consiglio di Stato si pone in continuità con l'indirizzo interpretativo espresso nella sentenza n. 6093 del 18 luglio 2022, anch'essa infatti favorevole alla possibilità per le Regioni – sin dall'introduzione dell'art. 9bis DL n. 172/2008 - di accertare caso per caso i criteri specifici di EoW in assenza di decreti ministeriali^v.

Questo orientamento, nel valorizzare il ruolo delle Regioni, risponde innanzitutto all'obiettivo di incentivare la cd. economia circolare, secondo le indicazioni contenute nelle Direttive europee in materia di rifiuti^{vi}. In buona sostanza, infatti, l'End of Waste è uno strumento di tutela dell'ambiente, che opera sia mediante la diminuzione dei rifiuti da destinare allo smaltimento, sia attraverso la produzione di materie prime ottenute da rifiuti, con riduzione del consumo delle risorse naturali. Di conseguenza, se l'operatività di questo meccanismo fosse vincolata alla previa adozione di normative generali, il sistema italiano dell'EoW risulterebbe fortemente rallentato, data l'esiguità dei decreti ministeriali e dei regolamenti europei sinora approvati^{vii}.

Va poi ricordato che, in base all'art. 184ter vigente, la cessazione della qualifica di rifiuto attraverso provvedimenti amministrativi è consentita esclusivamente nel rispetto di standard precisi, fissati dalla stessa normativa statale in modo uniforme per tutto il territorio nazionale^{viii}. Di conseguenza, nell'ambito delle conferenze di servizi indette per il rilascio dei provvedimenti autorizzativi, le amministrazioni tecniche preposte alla tutela della salute e dell'ambiente sono chiamate ad accertare e applicare i suddetti standard uniformi al singolo caso concreto, in questa prospettiva potendo le

autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni fissarne anche di più restrittivi ai fini della tutela ambientale.

A garanzia dei principi di prevenzione e precauzione nei procedimenti di autorizzazione dell'EoW, l'art. 184ter vigente ha poi introdotto la necessità del parere vincolante di ISPRA o dell'ARPA territorialmente competente^{ix}, oltre a prevedere un sistema di controlli a campione sulla conformità delle modalità operative e gestionali degli impianti ^x.

Si deve infine ricordare che nel sistema dell'EoW mediante provvedimenti amministrativi ex art. 184ter, comma 3, se il processo produttivo avviene in violazione dei criteri specifici definiti nell'autorizzazione, il materiale trattato non perde la qualifica di rifiuto: l'eventuale gestione di questo materiale in uscita come "prodotto" espone quindi il titolare dell'impianto alle responsabilità penali di cui all'art. 256 D.Lgs. n. 152/2006.

In conclusione, la posizione assunta dal Consiglio di Stato nella sentenza in esame è coerente con la normativa nazionale vigente in materia di EoW e, nel riconoscere un ruolo attivo alle Regioni anche nel quadro normativo previgente, interpreta la disciplina dando rilievo ai principi dello sviluppo sostenibile, nel rispetto delle esigenze di tutela dell'ambiente.

ⁱ Così il comma 1 dell'art. 184ter vigente, che prevede: *“Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:*

- 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”.*

ⁱⁱ Così il comma 2 dell'art. 184ter vigente, che prevede: *“(…) I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.”*

ⁱⁱⁱ Così il comma 3 dell'art. 184ter vigente, che prevede: *“In mancanza di criteri specifici adottati ai sensi del comma 2, le autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211 e di cui al titolo III-bis della parte seconda del presente decreto, per lo svolgimento di operazioni di recupero ai sensi del presente articolo, sono rilasciate o rinnovate nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, e sulla base di criteri dettagliati, definiti nell'ambito dei medesimi procedimenti autorizzatori previo parere obbligatorio e vincolante dell'ISPRA o dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale territorialmente competente, che includono:*

- 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} L'art. 9bis, comma 1 lettera a) del DL n.172/2008 (convertito con L. 30/12/2008, n. 210) tuttora prevede: *“Allo scopo di fronteggiare il fenomeno dell'illecito abbandono di rifiuti e di evitare l'espandersi dello stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti sul territorio nazionale, si applicano le seguenti disposizioni dirette a superare, nell'immediato, le difficoltà riscontrate dagli operatori del settore del recupero dei rifiuti nell'applicazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4:*

a) fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 181-bis, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le caratteristiche dei materiali di cui al citato comma 2 si considerano altresì conformi alle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli articoli 208, 209 e 210 del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59".

^v In questo senso già la Circolare del Ministero dell'Ambiente n. 10045 del 1° luglio 2016, adottata all'esito di un confronto con la Commissione UE e in coerenza con le indicazioni da questa fornite con nota del 9 dicembre 2015 in risposta al Direttore Generale del Ministero dell'Ambiente.

^{vi} Cfr. in particolare la Dir. Europea 2018/851/UE, relativa al c.d. pacchetto economia circolare con riferimento alla materia dei rifiuti.

^{vii} Ad oggi, a livello europeo sono stati adottati i seguenti regolamenti:

- Reg. Ue 31 marzo 2011, n. 333/2011 recante "*I criteri che determinano quando alcuni tipi di rottami metallici cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio*";

- Reg. Ue 10 dicembre 2012, n. 1179/2012 recante "*I criteri che determinano quando i rottami di vetro cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio*";

- Reg. Ue 25 luglio 2013, n. 715/2013 recante "*I criteri che determinano quando i rottami di rame cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio*".

Ad oggi, a livello nazionale, i decreti ministeriali approvati sono:

- D.M. Ministero dell'ambiente 14 febbraio 2013, n.22, "*Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni*";

- D.M. Ministero dell'ambiente 28 marzo 2018, n. 69, "*Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di conglomerato bituminoso ai sensi dell'articolo 184 ter, comma 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*", in vigore dal 3 luglio 2018";

- D.M. Ministero dell'ambiente 15 maggio 2019 n. 62, "*Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di prodotti assorbenti per la persona (PAP) ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*";

- D.M. Ministero dell'ambiente 31 marzo 2020 n. 78, "*Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso, ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*", in vigore dal 5 agosto 2020;

- D.M. Ministero dell'ambiente 22 settembre 2020, n. 188, "*Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da carta e cartone, ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*";

- D.M. Ministero dell'ambiente del 28 giugno 2024 n. 2024, "*Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione, altri rifiuti inerti di origine minerale, ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152/2006*", che ha abrogato il D.M. n. 152/2022.

^{viii} Si fa riferimento sia alle condizioni generali individuate nel comma 1 dell'art. 184ter (cfr. *supra*, nota 1) sia alle ulteriori prescrizioni contenute nel comma 3 del medesimo articolo (cfr. *supra*, nota 3).

^{ix} Cfr. *supra*, nota 3.

^x Così l'art. 184ter, comma 3 ter, D.Lgs. 152/2006.