



Date de réception : 24/10/2019

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SODNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS FORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIJE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SAJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

49

24 ottobre 2019 *

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Direttiva 2008/98/CE – Rifiuti – Oli vegetali esausti sottoposti a trattamento chimico – Articolo 6, paragrafi 1 e 4 – Cessazione della qualifica di rifiuto – Direttiva 2009/28/CE – Promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili – Articolo 13 – Procedure nazionali di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze applicabili agli impianti per la produzione di elettricità, di calore o di freddo a partire da fonti energetiche rinnovabili – Utilizzo di bioliquido come fonte di alimentazione di una centrale di produzione di energia elettrica»

Nella causa C-212/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Italia), con ordinanza del 14 febbraio 2018, pervenuta in cancelleria il 26 marzo 2018, nel procedimento

Prato Nevoso Termo Energy Srl

contro

Provincia di Cuneo,

ARPA Piemonte,

nei confronti di:

Comune di Frabosa Sottana,

LA CORTE (Seconda Sezione),

* Lingua processuale: l’italiano.

composta da A. Arabadjiev (relatore), presidente di sezione, R. Silva de Lapuerta, vicepresidente della Corte, facente funzione di giudice della Seconda Sezione, e C. Vajda, giudice,

avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 13 febbraio 2019, considerate le osservazioni presentate:

- per la Prato Nevoso Termo Energy Srl, da A. Blasi e F. Munari, avvocati;
- per la Provincia di Cuneo, da A. Sciolla e A. Gammaidoni, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da G. Palatiello, avvocato dello Stato;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e M.A.M. de Ree, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da G. Gattinara, F. Thiran e K. Talabér-Ritz, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 giugno 2019,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU 2008, L 312, pag. 3), dell'articolo 13 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 (GU 2009, L 140, pag. 16), come modificata dalla direttiva (UE) 2015/1513 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015 (GU 2015, L 239, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva 2009/28»), nonché dei principi di proporzionalità, di trasparenza e di semplificazione.
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la Prato Nevoso Termo Energy Srl (in prosieguo: la «Prato Nevoso») e, dall'altro, la Provincia di Cuneo (Italia) e l'ARPA Piemonte, in merito al rigetto di un'istanza presentata da tale società al fine di sostituire, quale fonte di alimentazione della

sua centrale di produzione di energia termica ed elettrica, il metano con un bioliquido ottenuto a partire dal trattamento chimico di oli vegetali esausti.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2008/98

3 I considerando 8 e 29 della direttiva 2008/98 enunciano quanto segue:

«(8) È (...) necessario (...) rafforzare le misure da adottare per la prevenzione dei rifiuti, per introdurre un approccio che tenga conto dell'intero ciclo di vita dei prodotti e dei materiali, non soltanto della fase in cui diventano rifiuti, e per concentrare l'attenzione sulla riduzione degli impatti ambientali connessi alla produzione e alla gestione dei rifiuti, rafforzando in tal modo il valore economico di questi ultimi. Inoltre, si dovrebbe favorire il recupero dei rifiuti e l'utilizzazione dei materiali di recupero per preservare le risorse naturali. (...)

(...)

(29) Gli Stati membri dovrebbero sostenere l'uso di materiali riciclati (...) in linea con la gerarchia dei rifiuti e con l'obiettivo di realizzare una società del riciclaggio e non dovrebbero promuovere, laddove possibile, lo smaltimento in discarica o l'incenerimento di detti materiali riciclati».

4 Ai sensi dell'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Oggetto e ambito di applicazione», essa stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia.

5 L'articolo 3 della direttiva 2008/98, intitolato «Definizioni», così recita:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

1) “rifiuto” qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi;

(...))».

6 L'articolo 4 di tale direttiva, intitolato «Gerarchia dei rifiuti», al paragrafo 1 dispone quanto segue:

«La seguente gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti:

- a) prevenzione;
 - b) preparazione per il riutilizzo;
 - c) riciclaggio;
 - d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e
 - e) smaltimento».
- 7 Ai sensi dell'articolo 6 di tale direttiva, intitolato «Cessazione della qualifica di rifiuto»:

«1. Taluni rifiuti specifici cessano di essere tali ai sensi dell'articolo 3, punto 1, quando siano sottoposti a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfino criteri specifici da elaborare conformemente alle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzata/o 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; e
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

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.

2. Le misure intese a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, completandola, che riguardano l'adozione dei criteri di cui al paragrafo 1 e specificano il tipo di rifiuti ai quali si applicano tali criteri, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 39, paragrafo 2. Criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale dovrebbero essere considerati, tra gli altri, almeno per gli aggregati, i rifiuti di carta e di vetro, i metalli, i pneumatici e i rifiuti tessili.

(...)

4. Se non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario in conformità della procedura di cui ai paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile. (...)».

Direttiva 2009/28

- 8 L'articolo 2 della direttiva 2009/28, intitolato «Definizioni», è del seguente tenore:

«(...)

Si applicano (...) le seguenti definizioni:

(...)

h) “bioliquidi”: combustibili liquidi per scopi energetici diversi dal trasporto, compresi l’elettricità, il riscaldamento ed il raffreddamento, prodotti a partire dalla biomassa;

(...)

p) “rifiuti”: si utilizza la definizione di cui all’articolo 3, paragrafo 1, della direttiva [2008/98]; le sostanze che sono state deliberatamente modificate o contaminate per soddisfare tale definizione non sono comprese nella presente definizione; (...)».

9 L’articolo 13 della direttiva 2009/28, intitolato «Procedure amministrative, regolamentazioni e codici», dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze applicabili agli impianti e alle connesse infrastrutture della rete di trasmissione e distribuzione per la produzione di elettricità, di calore o di freddo a partire da fonti energetiche rinnovabili e al processo di trasformazione della biomassa in biocarburanti o altri prodotti energetici siano proporzionate e necessarie.

Gli Stati membri prendono in particolare le misure appropriate per assicurare che:

a) fatte salve le differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda le strutture amministrative e l’organizzazione, le responsabilità rispettive degli organi amministrativi nazionali, regionali e locali in materia di procedure di autorizzazione, di certificazione e di concessione di licenze, compresa la pianificazione del territorio, siano chiaramente coordinate e definite e che siano previsti calendari trasparenti per decidere sulle domande urbanistiche ed edilizie;

(...)

c) le procedure amministrative siano semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato;

d) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti, proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili;

(...)».

Diritto italiano

- 10 L'articolo 184-ter del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152 – Norme in materia ambientale (supplemento ordinario alla GURI n. 88, del 14 aprile 2006), nella versione applicabile ai fatti di cui al procedimento principale (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 152/2006»), articolo intitolato «Cessazione della qualifica di rifiuto», prevede quanto segue:

«1. Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfatti i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato 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».

- 11 Conformemente all'articolo 268, intitolato «Definizioni», di tale decreto legislativo:

«Ai fini del presente titolo si applicano le seguenti definizioni:

(...)

eee-bis) combustibile: qualsiasi materia solida, liquida o gassosa, di cui l'allegato X alla Parte Quinta preveda l'utilizzo per la produzione di energia mediante combustione, esclusi i rifiuti;

(...))».

- 12 Il comma 1 dell'articolo 293, intitolato «Combustibili consentiti», del suddetto decreto legislativo prevede quanto segue:

«Negli impianti disciplinati dal titolo I e dal titolo II della parte quinta, inclusi gli impianti termici civili di potenza termica inferiore al valore di soglia, possono essere utilizzati esclusivamente i combustibili previsti per tali categorie di impianti dall'Allegato X alla parte quinta, alle condizioni ivi previste. I materiali e le sostanze elencati nell'allegato X alla parte quinta del presente decreto non possono essere utilizzati come combustibili ai sensi del presente titolo se costituiscono rifiuti ai sensi della parte quarta del presente decreto. È soggetta alla normativa vigente in materia di rifiuti la combustione di materiali e sostanze che non sono conformi all'allegato X alla parte quinta del presente decreto o che comunque costituiscono rifiuti ai sensi della parte quarta del presente decreto. (...))».

- 13 L'allegato X alla parte quinta del decreto legislativo n. 152/2006, allegato intitolato «Disciplina dei combustibili», comprende due parti. La parte II, intitolata «Caratteristiche merceologiche dei combustibili e metodi di misura», è a sua volta suddivisa in quattro sezioni, di cui la quarta, che verte sulle caratteristiche delle biomasse combustibili e relative condizioni di utilizzo, precisa quanto segue:
- «1. Tipologia e provenienza
 - a) Materiale vegetale prodotto da coltivazioni dedicate;
 - b) Materiale vegetale prodotto da trattamento esclusivamente meccanico, lavaggio con acqua o essiccazione di coltivazioni agricole non dedicate;
 - (...)
 - e) Materiale vegetale prodotto da trattamento esclusivamente meccanico, lavaggio con acqua o essiccazione di prodotti agricoli;
 - (...)».
- 14 Conformemente all'articolo 281, comma 5, di tale decreto legislativo, le integrazioni e le modifiche degli allegati alla parte quinta del decreto legislativo medesimo «sono adottate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro della salute, con il Ministro dello sviluppo economico e, per quanto di competenza, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata (...)».
- 15 L'articolo 2, comma 1, lettera h), del decreto legislativo del 3 marzo 2011, n. 28 – Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (supplemento ordinario alla GURI n. 71, del 28 marzo 2011; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 28/2011»), definisce la nozione di «bioliquidi» quali «combustibili liquidi per scopi energetici diversi dal trasporto, compresi l'elettricità, il riscaldamento ed il raffreddamento, prodotti dalla biomassa».
- 16 L'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 28/2011 così dispone:
- «Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 6 e 7, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti, nonché le modifiche sostanziali degli impianti stessi, sono soggetti all'autorizzazione unica di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 come modificato dal presente articolo, secondo le modalità procedurali e le condizioni previste dallo stesso decreto legislativo n. 387 del 2003 e dalle linee guida adottate ai sensi del comma 10 del medesimo articolo 12, nonché dalle relative disposizioni delle Regioni e delle Province autonome».

- 17 In forza dell'articolo 1, sezione 2, parte A, comma 2, dell'allegato I al decreto del 13 ottobre 2016, n. 264 – Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti (GURI n. 38, del 15 febbraio 2017):

«Sulla base della normativa vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere impiegate per la produzione di energia mediante combustione esclusivamente le biomasse residuali previste dall'allegato X alla Parte Quinta del [decreto legislativo n. 152/2006] e dall'articolo 2-bis del decreto legge 3 novembre 2008, n. 171, fatte salve future disposizioni che disciplinino espressamente l'impiego di biomasse residuali come combustibile. In caso di destinazione alla produzione di energia mediante combustione, i materiali previsti dall'articolo 185 del [decreto legislativo n. 152/2006] sono comunque soggetti al regime dei rifiuti se non sono previsti nelle disposizioni indicate nel presente comma».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 18 La Prato Nevoso gestisce una centrale di produzione di energia termica ed elettrica.
- 19 L'8 novembre 2016 la Prato Nevoso ha chiesto alla provincia di Cuneo, sulla base dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 28/2011, l'autorizzazione a sostituire, quale fonte di alimentazione della sua centrale, il metano con un bioliquido, nel caso di specie un olio vegetale prodotto dalla ALSO Srl, derivato dalla raccolta e dal trattamento chimico di oli esausti di frittura, di residui di raffinazione di oli vegetali e di residui di lavaggio dei serbatoi per il loro stoccaggio.
- 20 La ALSO dispone di un'autorizzazione alla commercializzazione di tale olio a titolo di «end of waste» (cessazione della qualifica di rifiuto) a norma dell'articolo 184-ter del decreto legislativo n. 152/2006, per un uso vincolato per la produzione di biodiesel, a condizione che l'olio in questione presenti le caratteristiche fisico-chimiche indicate in detta autorizzazione e che sui documenti commerciali sia apposta la dicitura «prodotto da recupero rifiuti ad uso vincolato per la produzione di biodiesel».
- 21 Con provvedimento del 25 maggio 2017, alla Prato Nevoso è stata negata l'autorizzazione richiesta, in ragione del fatto che detto olio vegetale non figurava nell'elenco di cui alla parte II, sezione 4, dell'allegato X alla parte quinta del decreto legislativo n. 152/2006, che enuncia le categorie di combustibili derivanti dalla biomassa che possono essere utilizzati in un impianto che produce emissioni in atmosfera senza dover rispettare le norme in materia di recupero energetico di rifiuti (in prosieguo: l'«elenco dei combustibili autorizzati»). Infatti, i soli oli vegetali rientranti in tali categorie sono quelli prodotti da coltivazioni dedicate o con trattamenti esclusivamente meccanici. La Provincia di Cuneo ne ha dedotto

che, in conformità all'articolo 293, comma 1, di tale decreto legislativo, detto olio vegetale doveva essere considerato un rifiuto.

- 22 La Prato Nevoso ha impugnato tale provvedimento dinanzi al giudice del rinvio facendo valere, in particolare, che le citate disposizioni nazionali erano contrarie all'articolo 6 della direttiva 2008/98 e all'articolo 13 della direttiva 2009/28.
- 23 Il giudice del rinvio rileva che l'elenco dei combustibili autorizzati può essere modificato solo da un decreto ministeriale, la cui procedura di adozione non è coordinata con la procedura amministrativa di autorizzazione dell'utilizzo, come combustibile, di una sostanza ottenuta dalla biomassa e, pertanto, non può essere oggetto di contestazione nell'ambito di quest'ultima procedura.
- 24 Tale giudice aggiunge che l'istanza presentata dalla Prato Nevoso è stata respinta nonostante il fatto che l'olio vegetale di cui al procedimento principale rispetti la norma tecnica UNI applicabile ai biocombustibili liquidi, che tale olio abbia il proprio mercato come combustibile e che, nell'ambito della procedura di autorizzazione, la Prato Nevoso abbia presentato una relazione tecnica secondo cui il bilancio ambientale della sostituzione del metano con l'olio vegetale di cui al procedimento principale sarebbe complessivamente positivo.
- 25 In tali circostanze, il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Italia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 6 della direttiva [2008/98] e comunque il principio di proporzionalità ostino ad una normativa nazionale, quale quella dettata dall'articolo 293 del d.lgs. n. 152/2006 e dall'articolo 268 lett. eee-bis) del d.lgs. n. 152/2006, che impongono di considerare rifiuto, anche nell'ambito di un procedimento di autorizzazione di una centrale alimentata a biomasse, un bioliquido che abbia i requisiti tecnici in tal senso e che sia richiesto a fini produttivi quale combustibile, se e fintanto che detto bioliquido non sia inserito nell'allegato X parte II, sezione 4, par. 1 alla parte V del decreto legislativo [n. 152/2006], e ciò a prescindere da valutazioni di impatto ambientale negativo ovvero da qualsiasi contestazione relativa alle caratteristiche tecniche del prodotto, svolta nell'ambito del procedimento autorizzatorio.

2) Se l'articolo 13 della direttiva [2009/28] e comunque i principi di proporzionalità, trasparenza e semplificazione ostino ad una normativa nazionale quale quella dettata dall'art. 5 del d.lgs. n. 28/2011 nella parte in cui non contempla, qualora l'istante richieda di essere autorizzato all'impiego di una biomassa quale combustibile in un impianto che emette emissioni in atmosfera, alcun coordinamento con la procedura relativa all'autorizzazione di siffatto uso combustibile prevista dal d.lgs. n. 152/2006, allegato X alla parte V, né una possibilità di valutazione in concreto della soluzione proposta nel contesto di un unico procedimento autorizzatorio ed alla luce di specifiche tecniche predefinite».

Sulle questioni pregiudiziali

- 26 In via preliminare, occorre rilevare che dalla formulazione delle questioni pregiudiziali emerge che il giudice del rinvio invita la Corte a interpretare l'articolo 6 della direttiva 2008/98, l'articolo 13 della direttiva 2009/28 nonché, «comunque», i principi di proporzionalità, di trasparenza e di semplificazione.
- 27 Tuttavia, da una lettura della motivazione esposta dal giudice del rinvio risulta che quest'ultimo interroga in realtà la Corte sulla compatibilità di una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale con, da un lato, l'articolo 6, paragrafi 1 e 4, della direttiva 2008/98 e, dall'altro, l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2009/28.
- 28 Inoltre, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale non emerge alcun elemento che consenta di esaminare detta questione indipendentemente da tali disposizioni, alla luce dei soli principi di cui al punto 26 della presente sentenza.
- 29 Pertanto, con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 6, paragrafi 1 e 4, della direttiva 2008/98 e l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2009/28, in combinato disposto, debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale in forza della quale una domanda 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, come quella di cui al procedimento principale, 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 atto interno di portata generale la cui procedura di adozione non è coordinata con la procedura amministrativa di autorizzazione dell'utilizzo, quale combustibile, di una sostanza ottenuta dalla biomassa.
- 30 Occorre ricordare che l'articolo 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.
- 31 L'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2008/98 enuncia le condizioni alle quali devono rispondere i criteri specifici che consentono di determinare quali rifiuti cessano di essere rifiuti, ai sensi dell'articolo 3, punto 1, di tale direttiva, qualora abbiano subito un'operazione di recupero o di riciclaggio (sentenza del 28 marzo 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, punto 19).
- 32 In forza dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2008/98, la definizione delle regole di applicazione del paragrafo 1 di tale articolo è affidata alla Commissione, per l'adozione dei criteri specifici che consentano di determinare la cessazione della qualifica di rifiuto (sentenza del 28 marzo 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, punto 20). È pacifico che simili norme non sono state adottate a

livello dell'Unione europea per quanto riguarda gli oli vegetali esausti di cui al procedimento principale.

- 33 In circostanze del genere, gli Stati membri possono, come risulta dal testo dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/98, decidere caso per caso se determinati rifiuti abbiano cessato di essere tali, pur essendo detti Stati membri tenuti – qualora lo richieda la direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU 1998, L 204, pag. 37), come modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998 (GU 1998, L 217, pag. 18) – a notificare alla Commissione le norme e le regole tecniche adottate a tale riguardo (sentenza del 28 marzo 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, punto 21).
- 34 Si deve precisare che, poiché le misure adottate sul fondamento dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/98, così come le normative dell'Unione adottate sulla base del paragrafo 2 di tale articolo, portano alla cessazione della qualifica di rifiuto e, pertanto, alla cessazione della protezione che il diritto che disciplina i rifiuti garantisce per quanto riguarda l'ambiente e la salute umana, esse devono garantire il rispetto delle condizioni poste dal paragrafo 1, lettere da a) a d), di detto articolo e, in particolare, tener conto di qualsiasi effetto nocivo possibile della sostanza o dell'oggetto in questione sull'ambiente e sulla salute umana (sentenza del 28 marzo 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, punto 23).
- 35 Come statuito dalla Corte ai punti da 24 a 27 della sentenza del 28 marzo 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264), uno Stato membro, in mancanza di criteri armonizzati a livello dell'Unione per la fissazione della cessazione della qualifica di rifiuto con riferimento a un determinato tipo di rifiuti, può ritenere che, benché la sussistenza delle condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto non sia esclusa a priori, il loro rispetto possa essere garantito solo mediante la definizione di criteri in un atto interno di portata generale. Inoltre, uno Stato membro, tenendo conto di tutti gli elementi pertinenti e dello stato più recente delle conoscenze scientifiche e tecniche, può decidere di non prevedere, per determinati tipi di rifiuti, né criteri né possibilità di decisione individuale che accerti la cessazione della qualifica di rifiuto.
- 36 Infatti, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 46 a 55 delle sue conclusioni, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda, da un lato, la fissazione di modalità procedurali adeguate e, dall'altro, l'esame nel merito del rispetto delle condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto, che implica, da parte delle autorità nazionali competenti, valutazioni tecniche e scientifiche complesse.
- 37 Occorre peraltro ricordare che le condizioni previste all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/98 e che devono essere soddisfatte dai criteri specifici che consentono di stabilire quali rifiuti cessino di essere tali, ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della direttiva suddetta, qualora abbiano subito un'operazione di recupero

- o di riciclaggio, non possono, di per sé, consentire di dimostrare direttamente che taluni rifiuti o talune categorie di rifiuti non devono più essere considerati tali (sentenza del 28 marzo 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).
- 38 Pertanto, si deve ritenere che l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/98 non consenta, 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 di tale Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, punto 30).
- 39 Da quanto precede risulta che 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 quest'ultima non rientra 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, quale un decreto ministeriale.
- 40 Tale constatazione non è inficiata dall'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2009/28, il quale impone agli Stati membri di garantire che le norme nazionali relative alle procedure amministrative di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze che si applicano agli impianti come quello di cui al procedimento principale siano proporzionate, necessarie, coordinate e definite, dal momento che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 93 delle sue conclusioni, tale disposizione non riguarda le procedure regolamentari di adozione di criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto di cui all'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/98.
- 41 Orbene, nel caso di specie, la normativa di cui al procedimento principale, tenuto conto 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.
- 42 Occorre assicurarsi che la normativa di cui al procedimento principale non costituisca un ostacolo alla realizzazione degli obiettivi della direttiva 2008/98, come l'incentivazione ad applicare la gerarchia dei rifiuti prevista dall'articolo 4 di tale direttiva o, come risulta dai considerando 8 e 29 della medesima, al recupero dei rifiuti e all'utilizzazione dei materiali di recupero per preservare le risorse naturali e consentire l'attuazione di un'economia circolare (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, punto 27).
- 43 A tale riguardo, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 57 e 61 delle sue conclusioni, occorre verificare che la situazione di cui al procedimento principale non sia frutto di un errore manifesto di valutazione per quanto riguarda il mancato rispetto delle condizioni previste all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/98. Nel caso di specie, si deve esaminare se lo Stato membro abbia

potuto concludere, senza commettere un siffatto errore, che non è stato dimostrato che l'utilizzo dell'olio vegetale di cui al procedimento principale, in simili circostanze, consente di ritenere che le condizioni previste da tale disposizione siano rispettate e, in particolare, che tale utilizzo sia privo di qualsiasi effetto nocivo sull'ambiente e sulla salute umana.

- 44 Spetta al giudice nazionale, che è il solo competente ad accertare e valutare i fatti, determinare se tali ipotesi ricorra nel procedimento principale e, in particolare, verificare che la mancata iscrizione di detti oli vegetali nell'elenco dei combustibili autorizzati risulti da un'applicazione giustificata del principio di precauzione.
- 45 Conformemente a una giurisprudenza costante della Corte, quest'ultima può nondimeno fornire a tale giudice ogni indicazione utile a risolvere la controversia di cui è investito (sentenza del 26 ottobre 2017, BB construct, C-534/16, EU:C:2017:820, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).
- 46 Pertanto, tenuto conto di quanto è stato ricordato al punto 42 della presente sentenza, occorre assicurarsi che l'aggiornamento dell'elenco dei combustibili autorizzati sia effettuato in modo da non compromettere l'obiettivo della direttiva 2008/98, vale a dire, come risulta dal suo articolo 1, quello di proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, e migliorando l'efficacia della gestione dei rifiuti e delle risorse.
- 47 Dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta, in primo luogo, che l'autorizzazione rilasciata alla ALSO prevede le caratteristiche tecniche, fisico-chimiche e di rendimento energetico che le sostanze ottenute dalle attività di tale società devono presentare affinché cessi la qualifica di rifiuto, precisando al contempo che dette caratteristiche sono strettamente connesse alla produzione di biodiesel a cui tali sostanze sono destinate in forza di detta autorizzazione.
- 48 Il governo italiano sostiene inoltre che la circostanza che, nell'ordinamento giuridico nazionale, il bioliquido di cui al procedimento principale, ottenuto a partire dal trattamento chimico di oli vegetali esausti, possa essere utilizzato come elemento per la produzione di biodiesel, e non come combustibile negli impianti a biomasse, si giustifica con il fatto che, nella prima ipotesi, non vi è utilizzo diretto del bioliquido in quanto combustibile, il che avviene invece quando tale liquido è utilizzato in impianti che producono emissioni in atmosfera.
- 49 La provincia di Cuneo e il governo italiano invocano a tale riguardo il rispetto del principio di precauzione. Secondo questi ultimi, un impatto globalmente negativo sull'ambiente o sulla salute umana dell'utilizzo dell'olio vegetale come combustibile in un impianto di cogenerazione non può essere escluso con un ragionevole grado di certezza scientifica.
- 50 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 63 delle sue conclusioni, 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. Infatti, non è escluso che il rispetto delle condizioni enunciate all'articolo 1, all'articolo 6, paragrafo 1, e all'articolo 13 della direttiva 2008/98 dipenda dal trattamento specifico e dagli utilizzi specifici previsti, il che implica che tale rispetto sia verificato separatamente per ciascuno di tali utilizzi.

- 51 In secondo luogo, dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che le autorità nazionali competenti hanno ammesso che il bilancio ambientale del cambiamento di combustibile era positivo, in quanto detto cambiamento era tale da comportare una riduzione delle emissioni associate alla combustione di metano.
- 52 Tuttavia, la circostanza che l'utilizzo dell'olio vegetale comporti una riduzione delle emissioni associate alla combustione di metano non è idonea a dimostrare che tale olio può essere utilizzato senza mettere in pericolo la salute umana e senza danneggiare l'ambiente.
- 53 Lo stesso vale per la circostanza che l'olio vegetale rispetti la norma tecnica UNI applicabile ai biocombustibili liquidi.
- 54 Infatti, tali circostanze lasciano impregiudicati gli eventuali effetti ambientali derivanti dalla combustione degli oli vegetali, come quelli di cui trattasi nel caso di specie, per quanto riguarda possibili emissioni di altre sostanze inquinanti generate dall'incenerimento di rifiuti.
- 55 Occorrerebbe quindi dimostrare, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2008/98, che l'utilizzo della sostanza al di fuori del regime applicabile ai rifiuti non ha un impatto ambientale e sanitario negativo superiore a quello del suo utilizzo nell'ambito di tale regime.
- 56 Il governo italiano sostiene inoltre che, quando tali oli vengono bruciati in un impianto siffatto, i reagenti chimici in essi contenuti sono rilasciati nell'atmosfera in proporzioni ben maggiori rispetto a quanto accade quando sono utilizzati come componenti del biodiesel. I lavori scientifici disponibili non escluderebbero che la combustione di oli vegetali esausti trattati chimicamente e utilizzati come combustibili in un impianto che genera di emissioni in atmosfera comporti rischi per l'ambiente o la salute umana. Detti rischi sarebbero potenzialmente superiori a quelli collegati all'utilizzo di tale tipologia di oli per produrre biodiesel.
- 57 Si deve ritenere che l'esistenza di un certo grado di incertezza scientifica relativa ai rischi ambientali associati alla cessazione della qualifica di rifiuto di una sostanza, come gli oli di cui al procedimento principale, possa indurre uno Stato membro, tenuto conto del principio di precauzione, a decidere di non includere tale sostanza nell'elenco dei combustibili autorizzati.
- 58 Occorre infatti sottolineare che, conformemente al principio di precauzione sancito all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, se la valutazione dei migliori dati scientifici disponibili lascia persistere un'incertezza in ordine alla questione se

l'utilizzo, in circostanze precise, di una sostanza ottenuta dal recupero di rifiuti sia privo di qualsiasi possibile effetto nocivo sull'ambiente e sulla salute umana, lo Stato membro deve astenersi dal prevedere criteri di cessazione della qualifica di rifiuto di tale sostanza o la possibilità di adottare una decisione individuale che accerti tale cessazione.

- 59 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni sollevate dal giudice nazionale dichiarando che l'articolo 6, paragrafi 1 e 4, della direttiva 2008/98 e l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2009/28, 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.

Sulle spese

- 60 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

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.

Arabadjiev

Silva de Lapuerta

Vajda

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 24 ottobre 2019.

Il cancelliere

Il presidente della Seconda Sezione

A. Calot Escobar

A. Arabadjiev

