APPROFONDIMENTO CIVILE

Sostituire combustibili fossili con il Combustibile Solido Secondario costituisce una modifica sostanziale (CDS n. 8094/2023)

Data pubblicazione: 17/01/2024

Autore: Avv. Roberto Francesco Iannone

Categoria: Civile

Contenuto

INTRODUZIONE

Da qualche settimana circola in rete, insistentemente**, la notizia che il Consiglio di Stato avrebbe disposto il divieto di bruciare rifiuti all'interno delle Cementerie.**

E' cosi? Purtroppo no, cerchiamo di capire cosa ha stabilito la sentenza.

IL FATTO

Una importante società, operante nel settore del cemento, impugnava avanti al Tar il provvedimento con il quale la Regione Lazio (a seguito delle osservazioni dell'Arpa) aveva rigettato la richiesta di introdurre il "*Css*" qualificato come "*end of waste*" nell'impianto di cottura clinker in parziale sostituzione dei combustibili fossili (pet coke e carbon fossile) impiegati fino ad oggi.

L'Arpa, infatti, aveva evidenziato alcune criticità, in particolare che:

- non fosse noto il quantitativo massimo di CSS per il quale si richiedeva l'autorizzazione, né l'effettiva percentuale di sostituzione del combustibile tradizionale;
- la modifica proposta avrebbe comportato una variazione del quadro emissivo autorizzato, in quanto sarebbero state attivate due nuovi sorgenti emissive;
- - l'introduzione del CSS-C avrebbe comportato un aumento del traffico indotto dalla cementeria di circa 3 viaggi al giorno, corrispondente all'1 % del totale dei viaggi in ingresso allo stabilimento;

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

- ci sarebbero stati anche conseguenze sotto il profilo delle emissioni olfattive;
- ci sarebbe stato un possibile incremento della contaminazione delle acque meteoriche.

Di conseguenza, la Regione Lazio aveva rigettato la richiesta, evidenziando come la stessa doveva ritenersi "***una modifica sostanziale***", che richiedeva un aggiornamento *dell'A.I.A.*, invitando la società a presentare "*una nuova domanda di autorizzazione*".

La società, tuttavia, ritenendo che la richiesta non dovesse ritenersi come una "*sostanziale modifica*", si rivolgeva al Tar capitolino, che rigettava il ricorso; di conseguenza la società adiva il Consiglio di Stato.

ALCUNE PRECISAZIONI TERMINOLOGICHE

Prima di procedere oltre, e per meglio comprendere la portata della decisione, si rendono necessarie alcune precisazioni, seppure veloci, terminologiche:

Rifiuto: Le sostanze o gli oggetti che derivano da attività umane o da cicli naturali, di cui il detentore [1] si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi, sono definiti rifiuti. Vengono classificati [2] secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali, e, secondo le caratteristiche in rifiuti pericolosi e non pericolosi;

Recupero dei rifiuti: Qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per svolgere una particolare funzione o di prepararli a svolgere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale; Il recupero [3] permette, dunque, ai rifiuti di avere una nuova vita come materia prima nei processi di produzione, come ingrediente di un altro prodotto o come fonte di energia termica.

Css: Il CSS (Combustibile Solido Secondario) è un combustibile ottenuto dalla componente secca (plastica, carta, fibre tessili, ecc.) dei rifiuti non pericolosi, sia urbani sia speciali, tramite appositi trattamenti di separazione da altri materiali non combustibili, come vetro, metalli e inerti. Il CSS-rifiuto, in pratica, è un ammasso di rifiuti trattati e pressati (le cosiddette "ecoballe") poi utilizzati in appositi forni. In sostanza, sono la parte di rifiuti che, al termine della raccolta differenziata, non può essere recuperata, Per essere classificato come CSS, il materiale deve possedere determinate caratteristiche e rispettare precisi parametri qualitativi, che sono prescritti nelle norme tecniche europee;

End of waste: Il termine *end of waste* (ovvero "cessazione della qualifica di rifiuto") si riferisce ad un procedimento per il quale un rifiuto, dopo essere stato sottoposto ad un processo di recupero, perde detta qualifica per acquisire quella di **prodotto**. Il CSS-Combustibile è pertanto un prodotto che ha

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

cessato di essere rifiuto;

Combustibile fossile: Il coke di petrolio, o più semplicemente petcoke, è un residuo solido prodotto della raffinazione del petrolio. Si ottiene dal coking, un processo di raffineria;

Arpa: La sigla ARPA indica l'Agenzia Regionale per la Protezione ambientale [4]. Tale Ente Pubblico svolge un ruolo importante nelle varie procedure autorizzative, ma anche successivamente, esprimendo pareri e/o segnalando anomalie, attraverso ispezioni.

Autorizzazione Integrata Ambientale[5]: Si tratta del provvedimento che autorizza l'esercizio di una attività a determinate condizioni, che garantiscono la conformità ambientale

Quadro emissivo autorizzato: il limite di emissione di agenti inquinanti previsto ed autorizzato per il relativo impianto nell'Aia;

Emissioni olfattive: è un'emissione convogliata o diffusa avente effetti di natura odorigena, cioè fastidiosa o poco tollerabile per l'olfatto.

Gestore: la persona fisica o giuridica che ha potere decisionale circa l'installazione o l'esercizio dello stabilimento e che è responsabile dell'applicazione dei limiti e delle prescrizioni disciplinate;

Impianto di cottura clinker: Il clinker è il componente base, ricavato principalmente da argilla e calcare, per la produzione del cemento; prende il al nome dal particolare tipo di forno.- in cui avviene il processo di cottura.

Modifica sostanziale*:* si tratta della variazione di un piano, programma, impianto o progetto approvato, compresi, nel caso degli impianti e dei progetti, le variazioni delle loro caratteristiche o del loro funzionamento.

CENNI SULLE MODIFICHE SOSTANZIALI E NON

La vicenda si basa sulla qualificazione della domanda: si tratta di una modifica sostanziale o no?

Il Codice dell'Ambiente disciplina diversamente le variazioni non sostanziali rispetto a quelle sostanziali in caso di modifica degli impianti oggetto di autorizzazione integrata ambientale.

Ma quando una modifica è sostanziale?

La modifica è considerata sostanziale quando determina una variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell'impianto, dell'opera o dell'infrastruttura o del progetto che, secondo l'autorità competente, producano effetti negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

Sul punto è importante sottolineare che si tratta di valutazioni tecnico scientifiche connotate da un'ampia discrezionalità in merito ai possibili effetti ambientali o sanitari della modifica proposta, sindacabili dalla giurisdizione amministrativa di legittimità nei soli casi di esiti abnormi o manifestamente illogici ***(si veda la pronuncia n. 7706/2022 del Cons. Stato).***

In maniera davvero elementare:

- ***In caso di modifiche ritenute non sostanziali, l'autorità competente si limita ad aggiornare l'autorizzazione integrata ambientale;***
- ***Nel caso, invece, di modifiche ritenute "sostanziali", il gestore deve inviare all'autorità competente una nuova domanda di autorizzazione corredata da una relazione.***

IL DECRETO SEMPLIFICAZIONI DEL 2021

L'art. 35 comma 3 del decreto semplificazioni (d.l. n. 77/2021) ha previsto la possibilità di formulare domanda di aggiornamento dell'AIA in essere, senza modifica sostanziale, nel caso di richiesta di sostituzione dei combustibili fossili tradizionali con il Css, purchè sussistano, contemporaneamente, queste due condizioni:

- deve trattarsi di impianti o installazioni già autorizzati allo svolgimento delle operazioni R1 [si veda nota sub.3];
- non deve risultare un incremento della capacità produttiva autorizzata, né un aumento delle emissioni.

Di conseguenza, ove emergano anche solo dubbi circa l'effettiva sussistenza di una o entrambe le predette condizioni, l'Amministrazione ha il potere di ordinare la presentazione di una nuova istanza di autorizzazione con attivazione del procedimento ordinario di modifica sostanziale ex art. 29 nonies del d.lgs. n. 152/2006.

LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO

Nel caso di specie, facendo riferimento al richiamato criterio di precauzione, il Consiglio di Stato ha ritenuto la richiesta configurante una modifica sostanziale il che, come anticipato, comporta la necessità di una nuova domanda autorizzatoria.

CONCLUSIONI

Come detto, tuttavia, la sentenza in commento non dispone nessun divieto di bruciare rifiuti nei forni delle cementeria, ma si è limitata a stabilire, nel caso di specie, che la richiesta di introduzione di combustibile solido secondario qualificato come «end of waste» in parziale sostituzione di combustibili fossili (pet coke e carbon fossile) costituisce una modifica sostanziale *(ma la società resta libera di utilizzare i vecchi combustibili e di bruciare le quantità di rifiuti oggetto di precedente*

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

autorizzazione...).

NOTE

[1] Dove per detentore si intende il soggetto che ce l'ha in carico (non si intende quindi solo un soggetto che produce inizialmente il bene, ma anche chi lo acquista da altri).

[2] In maniera molto semplificativa:

- ***Rifiuti urbani***: i rifiuti domestici, anche quelli provenienti dallo spazzamento delle strade, aree pubbliche;
- ***Rifiuti Speciali***: quelli derivanti da lavorazioni industriali, commerciali, sanitarie, i macchinari esausti, i veicoli a motore;
- ***Rifiuti urbani pericolosi***: medicine scadute e pile non funzionanti;
- ***Rifiuti speciali pericolosi***: olii esausti, solventi, agenti chimici.

[3] La normativa prevede che i rifiuti destinati al recupero siano registrati e classificati correttamente, secondo questa divisione:

- R1, utilizzo principale come combustibile o altro mezzo per produrre energia;
- R2, rigenerazione/recupero di solventi;
- R3, riciclo/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi;
- R4, riciclo/recupero dei metalli o dei composti metallici;
- R5, riciclo/recupero di altre sostanze inorganiche;
- R6, rigenerazione di acidi o basi;
- R7, recupero dei prodotti che servono a captare gli inquinanti;
- R8, recupero dei prodotti provenienti dai catalizzatori;
- R9, rigenerazione o altri reimpieghi degli oli;
- R10, spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura;
- ***R11, uso di rifiuti ottenuti da una delle operazioni indicate da R1 a R10;***
- R12, scambio di rifiuti per una delle operazioni indicate da R1 a R11;
- R13, messa in riserva di rifiuti per una delle operazioni indicate nei punti da R1 a R12.

[4] Le Arpa esercitano principalmente la competenza in materia di: acqua, ambiente e salute, aria, biodiversità, cambiamenti climatici, campi elettromagnetici, comunicazione, documentazione, formazione, educazione partecipazione, ecoreati, emergenze ambientali svolgendo:

- controllo di fonti e di fattori di inquinamento dell'aria, dell'acqua, del suolo, acustico ed elettromagnetico;

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

- monitoraggio delle diverse componenti ambientali: clima, qualità dell'aria, delle acque, caratterizzazione del suolo, livello sonoro dell'ambiente;
- controllo e vigilanza del rispetto della normativa vigente e delle prescrizioni dei provvedimenti emanati dalle Autorità competenti in materie ambientali;
- supporto tecnico-scientifico, strumentale ed analitico agli enti titolari con funzioni di programmazione e amministrazione attiva in campo ambientale (Regioni, Province e Comuni);
- sviluppo di un sistema informativo ambientale di supporto agli enti istituzionali e a disposizione delle organizzazioni sociali interessate.

[5] L'AIA costituisce una procedura tecnico-amministrativa che prevede:

- la valutazione e la gestione degli impatti derivanti dall'esercizio dell'installazione sul suolo, sulle acque superficiali, sulle acque sotterranee, sull'atmosfera, sulla **salute umana**, ivi compresi quelli derivanti dalla gestione dei rifiuti, dall'uso dell'energia e da possibili eventi incidentali;
- il coinvolgimento di tutti i portatori di interesse (stakeholders) pubblici/privati, compresi i cittadini;
- l'applicazione delle *Best Available Techniques* (BAT), secondo quanto riportato nei documenti pubblicati dalla Commissione Europea per i diversi settori industriali;
- un piano di monitoraggio e controllo ambientale sito specifico, finalizzato ad individuare tempestivamente possibili modifiche dello stato ambientale di riferimento e relative criticità per la tutela della salute pubblica.

Avv. Michelealfredo Chiariello Iscritto all’Ordine degli Avvocati di Trani e presidente della Camera dei Giuslavoristi di Trani. Patrocinante in Cassazione e Giurista Ambientale. Opera in tutti i rami del diritto, sia in ambito giudiziale che stragiudiziale. Collabora con le più importanti piattaforme giuridiche online, oltre ad essere autore di numerosi articoli ivi pubblicati. Ideatore e responsabile dei siti www.avvmichelealfredochiariello.it e www.studiolegalechiariello.it, nonchè ideatore e fondatore del progetto giuridico “Il periscopio del diritto”, di cui è autore e responsabile

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati