

Combustibile Solido Secondario (CSS) e modifica non sostanziale.

TAR UMBRIA n. 311/2024

A cura di Studio Legale Ambiente – Cinzia Silvestri

Combustibile Solido Secondario (CSS) e modifica non sostanziale.

Si era già espresso il TAR Umbria con la sentenza 28/2023, poi il Consiglio di Stato n. 8093/2023 e ancora il TAR Umbria n. 311/2024, oggi in commento.

La questione si pone nell'ambito della utilità di sostituire, con CSS, i combustibili di origine fossile (carbone, petrolio e gas naturale) utilizzati per la produzione dei clinker ovvero di uno dei componenti base per la produzione di **cemento**.

La sentenza del TAR Umbria n. 311/2024 ripercorre la strada che permette di considerare come “modifica non sostanziale” il passaggio da Combustibili fossili a CSS. Percorso che ha trovato nel DL n. 77/2021 (PNRR) precisa stabilità.

È utile riprendere i punti normativi che consentono tale passaggio - che hanno trovato conferma già nelle sentenze del TAR Umbria del 28/2023 e del CdS 8093/2023-ponendo però attenzione all'inciso **relativo al principio di precauzione** espressamente trattato dalla sentenza TAR Umbria 311/2024.

In particolare:

1) DM 22/2013 art. 13

Viene richiamato, nelle sentenze citate, l'art. 13 del DM 22/2013 la cui lettura rinvia alla articolata connessione con altre norme del testo che giungono *tutte* all'art. 184-ter Dlgs. 152/2006 ovvero alla disciplina della “cessazione della qualifica di rifiuto” (art. 4 DM 22/2013).

E' utile precisare che:

- a) l'utilizzo del CSS-combustibile è consentito solo ai fini di produzione di energia termica ed elettrica (cfr. art. 13 DM 22/2013).
- b) La definizione di CSS è utilmente offerta dall'art. 183 comma 1 lett. cc) Dlgs. 152/2006): «combustibile solido secondario (CSS)»: il combustibile solido prodotto da rifiuti che rispetta le caratteristiche di classificazione e di specificazione individuate delle norme tecniche UNI CEN/TS 15359 e successive modifiche ed integrazioni; **fatta salva l'applicazione dell'art. 184-ter Dlgs. 152/2006 il combustibile solido secondario, è classificato come rifiuto speciale;**

Dunque, il CSS è un rifiuto speciale, nella sua originaria natura, salvo che abbia i requisiti per cessare tale natura ai sensi dell'art. 184-ter Dlgs. 152/2006.

2) DL n. 77/2021 (PNRR)

In questo quadro di riferimento deve inserirsi la lettura del DL 31/5/2021, n. 77 ,¹il quale all'art. 35² ha previsto al comma 2,3 precisi riferimenti al tema. Si ricorda il comma 3:

“Gli interventi di sostituzione dei combustibili tradizionali con CSS-combustibile conforme ai requisiti di cui all'articolo 13 del (DM 22/2013) in impianti o installazioni

- 1) *non autorizzati allo svolgimento delle operazioni RI,*
- 2) che non comportino un incremento della capacità produttiva autorizzata,

non costituiscono una modifica sostanziale. La norma è chiara e interviene a specificare ciò che già esiste.

¹ (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure),

² (come modificato dalla legge di conversione 29/7/2021, n. 108), rubricato “Misure di semplificazione per la promozione dell'economia circolare

Prosegue il DL (PNRR) richiamando la modifica sostanziale nelle sue declinazioni:

- 1) ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera l-bis), del Dlgs. n. 152 del 2006 e
- 2) dell'articolo 2, comma 1, lettera g), del DPR n. 59 del 2013, o
- 3) variante sostanziale ai sensi degli articoli 208, comma 19, e 214, 214-bis, 214-ter, 215 e 216 del Dlgs. n. 152 del 2006

tutte “modifiche che richiedono il solo *aggiornamento* del titolo autorizzatorio, nel rispetto dei limiti di emissione per coincenerimento dei rifiuti, da comunicare all'autorità competente quarantacinque giorni prima dell'avvio della modifica. Nel caso in cui quest'ultima non si esprima entro quarantacinque giorni dalla comunicazione, il soggetto proponente può procedere all'avvio della modifica. L'autorità competente, se rileva che la modifica comunicata sia una modifica sostanziale che presuppone il rilascio di un titolo autorizzativo, nei trenta giorni successivi alla comunicazione medesima, ordina al gestore di presentare una domanda di nuova autorizzazione. La modifica comunicata non può essere eseguita fino al rilascio della nuova autorizzazione”.

Il TAR Umbria, in entrambe le sentenze citate (2023,2024), dopo aver richiamato il L'art. 35 comma 2,3 del DL 77/2021- PNRR sopra citato, ritiene che la Determina Regionale di *modifica non sostanziale* abbia correttamente provveduto ad aggiornare, ai sensi dell'art. 29-nonies comma 1 del D. Lgs. 152/2006 e del PNRR (dell'art. 35 comma 3 del D.L. 77/2021), le condizioni e prescrizioni dell'Autorizzazione Integrata Ambientale.

- 4) **Si aggiunge il Consiglio di Stato n. 8093/2023** che precisa con riferimento proprio ai commi 2,3 del DL n. 77/2021 sopracitati, come riportato nella stessa sentenza oggi in commento, la presunzione “legislativa”:

“...con i due commi sopra citati il legislatore ha inteso porre una sorta di presunzione relativa di non sostanzialità della modifica consistente nella sostituzione, negli impianti già autorizzati, dei combustibili tradizionali con CSS-combustibile. Tale presunzione può operare solo in presenza delle condizioni specificate dalla legge, ovvero:

- che il CSS-C che l'operatore intende utilizzare in sostituzione del combustibile tradizionale sia **conforme** ai requisiti di cui all'[art. 13 del D.M. n. 22 del 2013](#) (Regolamento recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari - CSS – ai sensi dell'[articolo 184-ter, co. 2, del D.Lgs. n. 152 del 2006](#));
 - che l'intervento di sostituzione **non** comporti un incremento della capacità produttiva già autorizzata;
 - che siano comunque rispettati i **limiti** di emissione per **coincenerimento** dei rifiuti.
- Il "CSS-combustibile" (o "CSS-C"), che ai sensi dell'[art. 13 del D.M. n. 22 del 2013](#) è utilizzabile nelle cementerie e nelle centrali termoelettriche ai fini della produzione, rispettivamente, di energia termica o di energia elettrica, è definito dall'[art. 3 del medesimo decreto](#) come " il sottolotto di combustibile solido secondario (CSS) per il quale risulta emessa una dichiarazione di conformità nel rispetto di quanto disposto all'[articolo 8, comma 2](#)", all'esito della verifica del rispetto delle condizioni di cui al titolo II dello stesso decreto ministeriale, relative ai rifiuti ammessi per la produzione del CSS-C (solamente rifiuti urbani e rifiuti speciali, purché non pericolosi), alle caratteristiche dell' impianto e de "relativo processo di produzione e al sistema di gestione per la qualità.

5) PRINCIPIO DI PRECAUZIONE

Il TAR Umbria 311/2024 dedica inciso al principio di precauzione e permette di precisare i confini per l'utilizzo di tale principio sempre abusato o non correttamente richiamato anche dalle amministrazioni. Ricorda il TAR che : “

..., la portata del principio di precauzione può riguardare la produzione normativa in materia ambientale o l'adozione di atti generali o, ancora, l'adozione di misure cautelari, in tutti i casi in cui l'ordinamento non preveda già parametri atti a proteggere l'ambiente da danni poco conosciuti ed anche solo potenziali.

Questo primo inciso indica il momento di intervento del principio di precauzione ovvero l'assenza normativa e danni poco conosciuti o potenziali.

Prosegue il TAR: “ *Il principio di precauzione, però, non può essere invocato laddove il livello di rischio connesso a determinate attività sia stato puntualmente definito dai decisori centrali sulla base delle attuali conoscenze scientifiche, attraverso la specifica indicazione di limiti e di prove cui devono conformarsi le successive determinazioni delle autorità locali ...*”.

Se l'attività della amministrazione è ancorata a precisi indicatori scientifici, prove ed elementi normativi specificati non è possibile evocare il principio di precauzione.

Ribadisce il TAR che, proprio il legislatore “..con la formulazione dell'**art. 35, commi 2 e 3, del D.L. n. 77 del 2021**, ad essersi preso cura di individuare e generalizzare il punto di **equilibrio** tra le esigenze ambientali connesse all'utilizzo ed al consumo delle fonti energetiche fossili, quelle, parimenti rilevanti sotto il profilo ambientale, della gestione dei rifiuti non pericolosi - anche con la loro destinazione a divenire combustibile (CSS-C) e a non essere più qualificati rifiuti ("end of waste") al termine del processo di cui al **D.M. n. 22 del 2013** - e, infine, quelle della produzione industriale. In presenza di un punto di equilibrio come sopra individuato dal decisore centrale, **il principio di precauzione non può essere utilmente invocato per contestare la legittimità dell'atto amministrativo che si sia uniformato ai criteri così stabiliti a livello generale.**